

**Extrait de Paolo Urio, *Le rôle politique de l'administration publique*,  
Lausanne, LEP, 1984**

## **CHAPITRE V**

### **Administration et décision politique**

|  |               |
|--|---------------|
| <b>A. Décision, processus de décision et modèles de la décision politique...</b>       | <b>p. 4</b>   |
| a) Le concept de décision .....  | p. 5          |
| b) Le processus de décision.....   | p. 8          |
| c) Modèles du processus de décision.....   | p. 17         |
| <b>B. Processus de décision et flux d'information.....</b>                             | <b>p. 21</b>  |
| a) La dynamique du processus de décision.....  | p. 26         |
| b) Exemple d'application du modèle, ou l'Affaire des Mirages revisitée..               | p. 37         |
| <b>C. Processus de décision et pouvoir.....</b>  | <b>p. 49</b>  |
| a) Problèmes à résoudre pour une approche systémique du<br>processus de décision.....  | p. 51         |
| 1. Le problème du rapport entre niveaux d'analyse<br>sociologique et individuelle..... | p. 51         |
| 2. L'alternative entre analyse et synthèse.....  | p. 53         |
| 3. Le rapport entre décision et pouvoir.....   | p. 60         |
| 4. Le rapport entre décision, système de décision et<br>système politique.....         | p. 82         |
| 5. La rationalité de l'acteur .....  | p. 90         |
| b) Un modèle du processus de décision fondé sur une<br>conception du pouvoir.....      | p. 93         |
| <b>Conclusion .....</b>  | <b>p. 104</b> |

L'objectif que nous poursuivons dans ce dernier chapitre est double. D'une part, il s'agit de montrer dans quel contexte décisionnel l'administration publique exerce son activité. D'autre part, nous essayons d'intégrer les différents éléments exposés jusqu'ici dans un cadre théorique aussi cohérent que possible, aussi bien du point de vue de sa logique interne que de sa valeur heuristique pour la recherche. Pour ce faire, nous commencerons par poser quelques jalons en définissant le concept de décision et en montrant de quelle façon nous comptons l'utiliser pour l'étude du processus de décision. A ce stade, il s'agit bien entendu de saisir le phénomène en première approximation. Puis nous présenterons deux modèles du processus de

décision, le premier fondé essentiellement sur les flux d'information, le second sur le concept de pouvoir. Nous espérons ainsi replacer l'administration publique dans son environnement politique et relativiser quelque peu les conclusions des chapitres précédents quant au rôle qu'elle joue dans ce contexte.

Les deux modèles que nous allons présenter correspondent à deux moments bien précis de notre réflexion sur la décision politique. Le premier modèle, fondé sur les flux d'information, a été conçu en fonction de notre recherche sur la décision en matière d'acquisition d'armements en Suisse, que nous avons appliqué au choix des avions de combat Mirage en 1961, ainsi qu'au choix (avorté) d'un avion d'appui tactique une dizaine d'années plus tard. Ce modèle correspond grosso modo à la tendance de l'époque, dominée par les modèles d'inspiration cybernétique ou systémique dans tous les domaines, et dont ceux de Karl DEUTSCH, David EASTON et Thomas DYE constituent les exemples types en science politique<sup>1</sup>. Ce type de modèle a été vigoureusement critiqué dès le début des années "septante", si bien que la tendance actuelle est, comme cela arrive souvent en pareilles circonstances, de jeter aux orties aussi bien l'ivraie que le bon grain<sup>2</sup>. Telle n'est toutefois pas notre attitude. S'il en est ainsi, c'est très vraisemblablement parce que nous avons été amenés non seulement à construire des modèles du processus de décision, mais aussi à les appliquer dans la recherche empirique. D'autre part, ces expériences nous ont de plus en plus convaincu qu'un modèle est très souvent le reflet des présupposés théoriques ou plus simplement de choix d'opportunité pratique opérés par le chercheur. Ainsi, en abordant l'étude du choix des Mirages, nous nous étions fixé comme objectif la reconstitution du processus de décision, étant donné une certaine conception de la défense nationale<sup>3</sup>. Nous essayerons de montrer dans la deuxième partie de ce chapitre que le modèle utilisé à cette fin a permis d'atteindre l'objectif visé dans une très large mesure.

---

<sup>1</sup> Karl W. DEUTSCH, *The Nerves of Government, Models of political Communication and Control*, New York, The Free Press, 1966 (nouvelle édition avec une nouvelle introduction); David EASTON, *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965, traduction française, *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin, 1974, avec une importante postface où EASTON répond à ses critiques; Thomas R. DYE, *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Chicago, Rand McNally, 1966.

<sup>2</sup> Parmi les critiques nombreuses, nous nous limiterons à citer Pierre BIRNBAUM, *La fin du politique*, Paris, Seuil, 1975; Stanislaw ANDRESKI, *Les sciences sociales, sorcellerie des temps modernes?*, Paris, PUF, 1975, notamment le chapitre XIII; Charles ROIG, *Analyse de système et connaissance sociale*, Genève, Département de science politique, 1973 et *La théorie générale des systèmes et ses perspectives de développement dans les sciences sociales*, *Revue française de sociologie*, numéro spécial, 1970-71, pp. 47-97.

Par contre, si nous avons voulu étudier les déterminants idéologiques de la conception de la défense nationale, il est certain que nous aurions adopté un autre modèle et, vraisemblablement, une autre stratégie de recherche. De plus, nous avons pu ignorer les facteurs idéologiques dans notre étude du processus de décision en matière d'armements, parce que le consensus sur la conception de la défense nationale étant très largement atteint en Suisse aussi bien au niveau des élites que de la population, la prise en compte des facteurs idéologiques n'aurait apporté qu'un complément d'explication moindre au niveau d'analyse où nous avons choisi de placer notre recherche.

Quelques années plus tard, ayant entrepris une recherche sur une série de décisions en matière d'aménagement du territoire dans le canton du Tessin, nous avons été amenés à développer un autre modèle, parce que l'objet d'étude et nos objectifs de recherches nous imposaient ce changement. Nous avons esquissé ce modèle en conclusion du troisième chapitre du présent travail. Finalement, nous sommes aussi de plus en plus convaincu que ce sont bien souvent les objectifs et l'objet de recherche qui déterminent dans une très large mesure le choix du modèle théorique pour une recherche empirique déterminée. Cela n'est pas très grave à notre sens, à condition de ne pas succomber à la tentation d'appliquer sans autre ce modèle à une réalité différente ou de comparer sans autre les résultats de recherches interprétés sur la base des cadres théoriques fondamentalement différents. Pourtant, nous sommes aussi de plus en plus convaincu de la nécessité de construire un modèle à la fois suffisamment précis pour être utile dans une recherche donnée et suffisamment général pour constituer un guide pour la comparaison d'une multitude de cas d'espèce. Et c'est justement ce que nous allons essayer de faire dans la dernière partie de ce chapitre.

#### **A. Décision, processus de décision et modèles de la décision politique**

---

<sup>3</sup> URIO, *L'affaire des Mirages*, op. cit., p. 87.

Dans cette partie introductive, nous allons tout d'abord définir le concept de décision, puis montrer quelques-unes de ses implications en politique, et finalement proposer une première façon d'appréhender le processus de décision, ainsi qu'une classification des modèles de la décision politique.

### **a) Le concept de décision**

Nous proposons de définir la décision comme l'activité de choisir entre plusieurs alternatives dans une situation d'information incomplète. Cette définition appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, le terme "alternative" est pris ici dans le sens généralement utilisé par les théoriciens de la décision rationnelle, c'est-à-dire comme synonyme de possibilité de solution. C'est d'ailleurs l'usage qui prévaut actuellement dans toutes les langues indo-européennes. Deuxièmement, la condition "dans une situation d'information incomplète" mérite d'être explicitée. Notre point de départ est lié à la notion de problème: tout problème peut être ramené à un objectif dont la réalisation dépend d'un ensemble de variables pouvant assumer différentes valeurs. La solution du problème implique donc la connaissance des variables et de leurs valeurs ainsi que d'un procédé qui permette de relier les variables entre elles, de façon qu'à toute combinaison possible de celles-ci corresponde une réponse (solution). Si la connaissance des variables est totale (information complète) et le procédé connu, la solution du problème est automatique et aucune décision n'est possible ni nécessaire. Par contre, lorsque les variables ne sont pas connues complètement et/ou lorsque le procédé est inconnu ou ne permet de traiter qu'une partie des variables connues, nous sommes dans une situation de risque ou d'incertitude, qui implique un choix entre deux ou plusieurs alternatives possibles.

Troisièmement, notre définition semble suggérer, et notre deuxième remarque va dans le même sens, que la décision est un acte conscient et libre. Si nous suivons cette voie, nous sommes ramenés à la conception de SIMON et à la triade logique et temporelle fins-moyens-résultats. Nous avons déjà vu au deuxième chapitre qu'une telle conception n'est pas très réaliste. Mais on ne saurait exclure a priori qu'un acteur essaie de s'attaquer à un problème en ayant recours à une telle stratégie. Ainsi conçue, l'approche décisionnelle s'oppose à une approche du changement social par le biais de l'action des structures, où l'individu serait déterminé par celles-

ci. Certes, il existe tout un ensemble de recherches en sciences sociales qui indique clairement que la liberté des acteurs n'est pas absolue en réalité, tant ils sont généralement soumis aux pressions de leur environnement. Leur marge de manœuvre s'en trouve de ce fait limitée, et ce indépendamment du modèle fins-moyens-résultats qu'ils ont peut-être adopté en tant qu'instrument d'aide à la prise de décision. Certains vont même jusqu'à soutenir que l'acteur n'est pas du tout autonome, ce qui exclut toute idée de décision<sup>4</sup>.

Quant à nous, nous préférons concevoir la décision comme un processus se situant quelque part sur le continuum "déterminisme/liberté". Pour rendre compte des phénomènes sous-jacents, il faut alors prendre en considération dans la recherche empirique aussi bien les effets des structures que des actions plus ou moins librement choisies par les acteurs.

Quatrièmement, notre définition peut s'appliquer aussi bien à un individu qu'à un groupement social quel qu'il soit (groupe de pression, parti politique, gouvernement, etc.). C'est ici que le concept d'unité de décision développé par SNYDER et ses associés peut être utile<sup>5</sup>. L'unité de décision comprend les acteurs qui participent effectivement à la prise de décision, et dans ce sens ce concept devrait permettre de combiner aussi bien les critères formels qu'informels. Selon SNYDER, en définissant l'unité de décision, il faut tenir compte des six critères suivants: nombre des participants, structure (nature des rapports entre participants; par exemple rapports hiérarchiques ou paritaires, degré de cohésion), position de l'unité de décision dans le cadre institutionnel, ses rapports avec d'autres unités institutionnelles, durée temporelle et objectifs de l'unité de décision. Evidemment, il faudra suivre ces éléments dans le temps pour pouvoir déceler les modifications qui pourraient se vérifier.

Notre expérience tend à prouver qu'il n'est pas toujours facile d'identifier avec précision l'unité de décision. Mais il n'en reste pas moins que ce concept est utile

---

<sup>4</sup> Telle semble être la position de Manuel CASTELS et Francis GODARD, *Monopolville*, Paris, Mouton, 1974.

<sup>5</sup> R.C. SNYDER, H.W. BRUCK et B. SAPIN, *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of international Politics*, New York, The Free Press, 1962, notamment pp. 92-99 pour la définition du concept d'unité de décision et pp. 242-243 pour son application à la décision américaine d'intervenir en Corée en 1950.

dans la recherche, dans la mesure où il pousse le chercheur à garder constamment à l'esprit les distinctions fondamentales entre:

- a) décideurs, quel que soit d'ailleurs le critère utilisé pour les définir;
- b) ceux qui peuvent influencer les décideurs;
- c) ceux qui ne peuvent pas influencer les décideurs;
- d) ceux qui sont les destinataires des décisions, sans oublier que les décideurs eux-mêmes peuvent faire partie de cette catégorie. En science politique, ces distinctions renvoyant à celles, bien connues, entre gouvernants et gouvernés, élite et masse, classe dominante et classe dominée.

Il nous faut maintenant dire ce que nous entendons par décision politique. Comme notre définition de décision peut s'appliquer aussi bien au niveau individuel que collectif, nous pouvons l'envisager à trois niveaux du système politique. Tout d'abord, au niveau individuel, où on aura, par exemple, la décision de vote de l'électeur, ou la décision du Président des Etats-Unis de prendre des sanctions contre l'Iran, ou encore la décision d'un dirigeant syndical ou du président d'une organisation patronale de soutenir publiquement tel projet de loi. Le deuxième niveau est celui des groupes, où nous aurons alors à titre d'exemple la décision de l'Union syndicale suisse en matière de participation, ou la décision du Vorort en matière de rapports entre la Suisse et la Communauté européenne. Finalement, au niveau du système politique, ou de ce qu'on appelle aussi le niveau collectif, nous aurons par exemple les décisions du gouvernement et les votes du parlement. Il va sans dire que les décisions prises à ces trois niveaux ont des effets réciproques et qu'elles se déroulent selon des processus particuliers à chacun de ces niveaux. Dans les pages qui suivent, nous nous intéressons surtout aux décisions prises au troisième niveau, c'est-à-dire au niveau du système politique. Nous définissons alors ce type de décision comme celles qui sont prises formellement dans le cadre des institutions politiques, et ayant un impact sur la définition des finalités de la société et de ses composantes, sur la distribution des ressources (matérielles et immatérielles) entre les individus et les groupes qui vivent sur un territoire donné, caractérisé par l'existence d'un groupement politique qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime.

Mais les décisions ainsi définies sont en même temps l'aboutissement et le point de départ de processus politiques qui peuvent eux aussi être analysés du point de vue de la décision. En effet, rien ne permet a priori de privilégier un type de décision formelle (par exemple les votes d'un parlement) pour en faire l'unique catégorie des décisions prises au niveau du système politique. Bien au contraire, il apparaît qu'une décision formelle de ce type ne peut être envisagée que dans l'ensemble des décisions qui la précèdent et la préparent et de celles qui la suivent et lui donnent substance, jusqu'à constituer un ensemble doté d'un certain sens, d'une certaine logique, qu'il s'agit justement de découvrir. Nous avons vu, au deuxième chapitre, que dans l'optique de la décision rationnelle, ce sens est enfermé dans ce que SIMON appelle une stratégie. Dans l'optique politologique d'un système d'acteurs et/ou d'un système social, le sens d'un tel ensemble de décisions est, à notre avis, à rechercher dans le résultat de l'affrontement de différents acteurs ou coalitions d'acteurs, étant donné certaines structures politiques, économiques et sociales. Celles-ci peuvent être conçues, à la suite de OFFE, comme des règles de sélection qui se sont cristallisées et superposées au cours de l'histoire et dont le but serait, d'après HABERMAS, de déterminer ce qui est réglé effectivement par des moyens publics<sup>6</sup>. Mais avant d'en arriver là, il nous faut expliciter cette idée "d'ensemble de décisions", ce qui nous conduit tout naturellement au concept de processus de décision.

## **b) Le processus de décision**

En présentant les résultats de nos travaux sur le processus de décision en matière de choix d'armements en Suisse, nous résumons ainsi l'une des principales conclusions de notre recherche: "les problèmes que nous venons d'évoquer peuvent être ramenés à quatre ensembles de décisions:

- 1) décisions relatives à la mise en place de l'organisation et des techniques d'analyse nécessaires pour la prise de décisions;
- 2) décisions relatives à la préparation des décisions (en particulier au traitement de l'information) et décisions elles-mêmes;

---

<sup>6</sup> C. OFFE, "Political Authority and Class Structures, An Analysis of Capitalist Societies", *International Journal of Sociology*, 1972, no. 1, pp. 73-108 et J. HABERMAS, *Legitimation Crisis*, London, Heinemann, 1976, p. 60,

- 3) décisions prises lors de l'application de ces dernières et  
 4) décisions relatives au contrôle des décisions prises sous 1), 2) et 3). L'étude de ces quatre ensembles doit permettre de reconstituer le processus de décision<sup>7</sup>."

En effet, il nous est apparu clairement que la décision n'est pas un événement isolé: elle a des antécédents et produit des effets importants sur le système politique. Il est par conséquent nécessaire de la considérer comme un processus. Le processus de décision peut être subdivisé dans un certain nombre de phases, auxquelles correspondent des activités particulières du système politique<sup>8</sup>. Au cours de la première phase se déroulent, dans le cadre de certaines structures, les activités des acteurs qui aboutissent à la définition des différentes positions en présence, à la manifestation ou à l'occultation d'intérêts de groupe ou collectifs, à la structuration du champ des possibles, c'est-à-dire des alternatives. Les informations qui sont dirigées au cours de cette phase vers les organes formellement chargés de la décision sont alors utilisés dans la deuxième phase pour définir et évaluer les différentes alternatives ainsi que leurs conséquences. Puis, dans la troisième phase, une alternative est choisie et enfin, au cours de la quatrième phase, cette décision est exécutée de façon plus ou moins fidèle. Nos recherches nous font conclure que le phénomène de prise de décision ne se limite pas à la troisième phase. En effet, tous les autres stades peuvent être considérés comme un ensemble complexe de

---

cités et commentés par Stewart CLEGG, *The Theory of Power and Organization*, London, Routledge & Kegan Paul, 1979, pp. 96-97.

<sup>7</sup> URIO, *op. cit.*, p. 1.

<sup>8</sup> Voir par exemple Dusan SIDJANSKI, "Un aspect du processus de décision: Décisions closes et décisions ouvertes", *Il Politico*, Pavia, 1964, no. 4, pp. 868-869; voir aussi à titre d'exemple SIMON, H.A., *The New Science of Management Decision*, New York, Harper and Row, 1960, pp. 1-4; McFARLAND, D.E., *Management: Principles and Practices*, New York, McMillan, 1964, pp. 160.162; et RICHARDS, M. D. et GREENLAW, P.S., *Management Decision Making*, Homewood, III, R.D. Irwin, Inc., 1966, p. 30.

décisions pouvant avoir bien souvent une influence capitale sur la décision principale prise au cours de la troisième phase (choix entre les alternatives). En effet, lorsqu'on recueille les informations nécessaires, on peut être d'abord amené à choisir les sources d'information; ensuite, comme les informations d'entrée représentent souvent une masse considérable, il faut en éliminer une partie; enfin, il faut les classer et les analyser. Or, ces activités impliquent toute une série de décisions. D'autre part, il faut choisir les techniques de décision qui sont à la base du choix entre les alternatives. L'application de la décision peut donner lieu à son tour à toute une série de décisions ayant pour but d'en faciliter ou d'en rendre difficile la mise en œuvre. L'information de retour qui se produit à ce moment peut enfin donner lieu à de nouvelles décisions. Par exemple, un gouvernement, qui n'a pas recueilli les informations nécessaires ou qui n'a pas eu recours à des techniques de décision appropriées, a surestimé la capacité économique du pays et fixé un taux de croissance annuel de 5% pour les 5 années à venir. Lorsqu'il s'aperçoit (information de retour) que cet objectif n'est pas atteint, il va prendre les décisions qu'il estimera nécessaires: se procurer de l'information supplémentaire, employer d'autres techniques de décision, ramener le taux de croissance à 4% ou augmenter les taux pour les années suivantes, par exemple.

Sur la base de ces considérations, nous avons alors proposé de subdiviser le processus de décision non pas en phases, mais en trois types de fonctions auxquelles correspondent trois types de systèmes. Tout d'abord, un système d'activité, subdivisé en systèmes d'activité de l'environnement (par exemple: activité des entreprises, des partis, etc.) et système d'activité de l'appareil de décision (par exemple activité des différents services administratifs). Ces systèmes visent la réalisation de certains objectifs qui ne sont pas nécessairement les mêmes.

Puis, un système d'information, qui se subdivise en trois sous-systèmes: système d'information entre acteurs de l'environnement (par exemple entre partis et syndicats) et entre acteurs de l'appareil de décision (par exemple entre les ministères); système d'information entre l'environnement et les décideurs, qui canalise donc l'information en provenance de l'extérieur; et système d'information à l'intérieur de l'appareil de décision, qui canalise l'information intérieure.

Enfin, un système de prise de décision. Sa fonction est double: d'une part, à travers l'information qu'il reçoit, il contrôle le fonctionnement du système politique dans son ensemble et d'autre part, dès qu'il y a déséquilibre, c'est-à-dire dès que les activités ne satisfont plus les besoins, il déclenche le processus de décision qui doit fournir de nouvelles solutions pour la satisfaction des besoins.

En partant de la définition de ces trois systèmes, il est alors possible de redéfinir les phases du processus de décision. Dans la phase de structuration du champ décisionnel, les systèmes d'activité produisent des résultats qui sont enregistrés par les systèmes d'information et transmis au système de prise de décision. On peut distinguer deux types d'activité . tout d'abord les activités relatives à l'application de décisions prises antérieurement, dont l'information est en réalité un feedback (réaction à la décision). Par exemple, la mise en œuvre de la législation anticartel exige un certain comportement de la part des entreprises. S'il y a violation (feedback), on doit décider normalement d'appliquer les sanctions prévues; mais si les violations sont très nombreuses et l'application des sanctions prévues ne suffit pas, on peut être amené à réviser la loi. D'autre part, on peut envisager les activités qui ne sont pas en relation directe avec des décisions antérieures, mais qui font apparaître de nouveaux besoins: revendications pour une législation en matière sociale, pour la mise en place d'un système d'enseignement moderne, par exemple. En d'autres termes, les activités du premier type font apparaître des réactions à des décisions antérieures, tandis que les autres font apparaître des besoins auxquels l'appareil de décision n'a pas prêté attention. A l'intérieur de ces deux types d'activité, nous avons jusqu'à présent donné des exemples qui impliquaient un changement, soit pour contrecarrer la décision du gouvernement, soit pour solliciter l'action du gouvernement. Mais il est bien évident que des activités favorables au statu quo peuvent se manifester.

Le problème étant ainsi posé, il s'agit, au cours de la deuxième phase, d'analyser les différentes possibilités de solution. C'est ainsi que peuvent intervenir les différentes techniques de rationalisation des décisions dont nous avons parlé au deuxième chapitre. Le choix d'une technique de décision, ainsi que son utilisation effective, peuvent exiger des compléments d'information et susciter des réactions de la part des acteurs. Ces dernières deviendront de plus en plus importantes à mesure que le

moment du choix se rapproche, soit que l'appareil de décision décide de consulter certains acteurs, soit que ceux-ci, considérant que leurs intérêts sont en jeu, décident de prendre contact avec les décideurs. Ces derniers peuvent par exemple décider de faire connaître aux acteurs les différentes possibilités de solutions dans le but de déterminer les chances d'application de la décision. Au cours de ces prises de contacts des solutions nouvelles peuvent être envisagées ou des solutions prévues peuvent être modifiées.

La troisième phase comporte le choix proprement dit, arrêté formellement par l'organe désigné à cet effet. Nous avons déjà dit qu'à notre avis, il ne faudrait pas privilégier cet instant et en faire a priori "la" décision à étudier. Certes, il n'est pas sans intérêt de pouvoir déterminer le moment exact où le choix formel intervient dans un processus de décision donné. Mais l'utilité analytique d'une telle démarche nous paraît moindre, notamment dans les sociétés complexes, où les choix entre alternatives ne se font pas en une seule fois, par une seule personne ou même par un seul organe. En effet, le choix entre les alternatives peut être d'abord arrêté par les services administratifs compétents et approuvé par leur chef; ensuite, il peut exiger l'approbation du gouvernement; peut-être même celle du parlement, le recours au vote populaire pouvant aussi intervenir dans certaines circonstances. Ainsi, nous préférons considérer le choix comme un processus plutôt que comme un point culminant, ce dernier étant inclus dans le premier. En particulier, cette façon de voir va nous permettre de tenir compte des feedbacks qui peuvent intervenir entre les étapes éventuelles du choix, et qui peuvent avoir une influence sur le choix même. Ainsi, par exemple, entre l'approbation gouvernementale et le vote parlementaire des actions sont encore possibles pour ceux que la décision ne satisfait pas; ils peuvent essayer d'agir auprès des députés pour s'opposer à la décision, ou bien pour en modifier certains aspects.

Dans la dernière phase, il s'agit d'appliquer la décision et tout d'abord de la communiquer à ses destinataires à travers les systèmes d'information. En effet, les décisions peuvent intéresser aussi bien les acteurs extérieurs que les différents rouages du système de décision. Par exemple, une décision en matière douanière qui supprimerait un tarif douanier peut aussi bien concerner les entreprises intéressées que le service administratif des douanes ou le département des

finances. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'administration joue un rôle primordial dans la fonction de contrôle que l'appareil décisionnel exerce sur le fonctionnement du système politique. En effet, il s'agit maintenant de voir si la décision prise satisfait les besoins: les systèmes d'activité réagissent en se conformant ou en ne se conformant pas à la décision prise; les systèmes d'information ont maintenant la fonction de se procurer ou d'enregistrer cette information de retour, de la traiter et de la transmettre à l'appareil de décision. Celui-ci va donc pouvoir constater si l'équilibre entre besoins et moyens mis en œuvre pour les satisfaire a été réalisé. En cas de réponse négative, on peut donner le départ à un nouveau processus.

Cette première approche du processus de décision, qui reste encore très approximative et essentiellement descriptive, nous permet toutefois d'insister sur le fait que pour nous les trois fonctions d'activité, d'information et de décision sont présentes à tous les stades du processus de décision. Il appartient à l'étude de cas d'espèce de déterminer à quel moment et, ce qui est plus important, à travers quel cheminement la décision politique prend forme, se cristallise dans des instruments formels et finalement prend corps dans la réalité sociale en la transformant ou au contraire en la confirmant dans ses structures. Il en découle qu'une étude sérieuse de la décision ne peut pas se faire en isolant tel ou tel moment du processus de décision et en l'érigant en objet autonome d'analyse. Ce n'est qu'en prenant en considération l'ensemble de ce processus que l'on peut saisir la véritable portée politique des décisions prises.

A ce propos, il n'est peut-être pas inutile de mentionner la tendance actuelle de la recherche dans ce domaine, qui met l'accent sur la dernière phase du processus de décision. S'il en est ainsi, c'est qu'un grand nombre d'auteurs estiment que jusqu'à une époque très récente très peu de travaux théoriques et empiriques ont été consacrés au problème de la mise en œuvre des décisions. En 1973, paraît l'ouvrage de PRESSMANN et WILDAVSKY qui déplore cette lacune et essaie de la combler sur la base d'une étude de cas concernant l'utilisation au niveau local des fonds de l'agence américaine pour le développement économique (Economic

Development Administration)<sup>9</sup>. La critique de ces auteurs a paru un peu excessive à plusieurs, si bien que deux ans plus tard, VAN METER et VAN HORN, tout en reconnaissant l'existence d'un point faible dans la littérature, ont attiré l'attention des chercheurs sur tout un ensemble de travaux consacrés à la phase d'exécution des décisions<sup>10</sup>. Et d'ailleurs, tous ceux qui, comme nous, ont été les élèves de Jean MEYNAUD, s'étonneront des critiques de PRESSMANN et WILDAVSKY, tant ils ont été sensibilisés à la complexité du phénomène décisionnel et à l'approcher dans sa totalité<sup>11</sup>. Il n'est pas exagéré à ce propos de parler du "mystère de la mise en œuvre".

Quelques années plus tard, notre directeur de recherche, Dusan SIDJANSKI, en présentant le processus de décision comme un ensemble complexe d'événements s'étalant sur trois périodes (ante-décision, choix et post-décision), écrivait: "Une fois la décision formulée commence la phase ultime de l'exécution. Celle-ci donne la mesure de la portée réelle d'une décision. C'est pourquoi l'analyse d'une décision doit se faire à la lumière de son application effective. Cette dernière éclaire par surcroît les phases antérieures et cela d'autant plus que parfois les participants à la formation d'une décision ou les intéressés adaptent leur comportement aux prévisions concernant l'exécution<sup>12</sup>." Nous référant à cette conception, nous avons estimé nous-mêmes que, dans une étude de processus de décision, il s'agit "d'une part de définir le problème qui se pose, de déterminer le sens et l'importance de l'action des différents acteurs, leurs interactions (antedécision) et l'aboutissement final de celles-ci (décision) et, d'autre part, de voir si le contenu de la décision ne se modifie pas au cours de l'application (rôle des acteurs lors de l'application de la

---

<sup>9</sup> Jeffrey L. PRESSMAN et Aaron WILDAVSKY, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973. Voir aussi Eugène BARDACH, *The Implementation Game: Inat Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977; Erwin C. HARGROVE, *The Missing Link, The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington, D.C., The Urban Institute, 1975; Graham T. ALLISON, "Implementation Analysis: The Missing Chapter" in *Conventional Analysis. A Teaching Exercise*, chapitre 19 in Richard ZECKHAUSER et al. (eds.), *Benefit-Cost and Policy Analysis, 1974: An Aldine Annual on Forecasting, Decision-Making and Evaluation*, Chicago, Aldine Publishing Co., 1975; Helen INGRAM, "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy*, 1977, Fall, pp. 499-526; Harold S. LUFT, "Benefit-Cost Analysis and Public Policy Implementation: From Normative to Positive Analysis", *Public Policy*, 1976, Fall, pp. 437-461. Sans oublier notre étude GERMANN, ROIG, URIO et WEMEGAH, *op. cit.*, sur l'exécution de l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire en Suisse.

<sup>10</sup> Donald S. VAN METER et Carl E. VAN HORN, "The Policy Implementation Process", *Administration and Society*, 1975, February, pp. 445-488.

<sup>11</sup> Cours de science politique professé à l'Université de Genève, 1960-1961.

<sup>12</sup> SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 868.

décision; les acteurs s'estimant lésés par la décision peuvent essayer d'en limiter la portée après coup)"<sup>13</sup>.

C'est sur ces bases que nous avons abordé l'étude du processus de décision concernant l'acquisition des avions de combat Mirage par le gouvernement suisse: non pas en postulant une succession de phases bien distinctes selon la triade fins-moyens-résultats et en privilégiant l'une ou l'autre de ces phases, mais en partant d'une autre distinction proposée par SIDJANSKI entre décisions closes et décisions ouvertes, qui peut s'appliquer à n'importe quel moment du processus décisionnel. Nous avons pu alors présenter ainsi notre première appréhension de ce processus: "Dès le début, il nous a paru évident de pouvoir distinguer deux grandes phases: la première... se présente comme un ensemble de décisions prises par un nombre restreint de fonctionnaires..., sans que les intéressés se trouvant en dehors du cadre institutionnel fédéral soient volontairement associés à la prise de ces décisions (décisions closes); la deuxième phase... se présente... comme un ensemble de décisions auxquelles on associe volontairement les intéressés se trouvant en dehors du cadre institutionnel fédéral (décisions ouvertes)<sup>14</sup>." C'est sur la base de cette subdivision que nous avons pu saisir l'ensemble du processus de décision en montrant entre autres que les véritables décisions n'ont pas été prises au niveau de l'organe formellement désigné pour les prendre.

Certes, si nous avons choisi d'étudier ce cas, c'est qu'on avait prévu qu'il aurait été particulièrement intéressant du point de vue de l'exécution de la décision et de sa modification au cours de la mise en œuvre. Et effectivement, la recherche empirique nous a amenés à consacrer beaucoup plus de temps et d'énergie à l'étude de la mise en œuvre de la décision et de ses conséquences à moyen terme qu'à la prise de décision proprement dite<sup>15</sup>. Toutefois, cela n'a pas été le fruit d'un a priori, mais d'une découverte au jour le jour au contact de la réalité, grâce au cadre conceptuel que nous avons esquissé ci-dessus. Ce cadre permet de concilier la prise en compte du facteur temps et de la globalité du phénomène décisionnel. En effet, on introduit d'une part l'idée d'une succession de phases historiques destinée à guider le

---

<sup>13</sup> URIO, *op. cit.*, p. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 87.

chercheur dans le temps: la décision est un phénomène qui prend forme, se cristallise et se modifie à travers une succession d'événements étalés dans le temps. Mais d'autre part, en insistant sur l'idée que les fonctions liées au processus de décision (activité, information et décision) sont présentes à tous les stades du processus, on attire l'attention du chercheur sur le fait que la décision "existe" à tous ces moments et doit donc être saisie dans cet ensemble comme un phénomène global.

Maintenant, il est évident qu'une recherche sur le processus de décision conduite à partir de ces prémisses peut emprunter différentes voies. Celles-ci apparaissent lorsque l'on examine à fond les différents modèles proposés pour étudier le processus de décision.

### **c) Modèles du processus de décision**

On peut envisager plusieurs classifications des modèles de la décision ou du processus de décision. Il n'est pas question d'examiner ici en détail ces différentes classifications. Nous en présenterons sommairement quatre, qui ont le mérite de montrer les principaux dilemmes qui guettent le chercheur qui s'apprête à choisir un modèle en vue d'une recherche empirique donnée.

La première classification oppose les études historiques ou historiographiques aux modèles de la décision rationnelle. Dans le premier cas, le chercheur se situe pour ainsi dire a posteriori et essaie de remonter le temps pour reconstituer le processus dont il connaît déjà l'issue, c'est-à-dire la décision. La difficulté d'une telle démarche est double. Tout d'abord, le chercheur se heurte aux mêmes difficultés que l'historien: "au lieu d'avancer vers l'inconnu comme l'acteur réel, il part de l'acte accompli pour reconstituer les éléments et les antécédents. Au cours de son aventure à rebours, il lui arrive de substituer sa vision ex-post à celle des acteurs"<sup>15</sup>. D'autre part, la méthode de l'historien implique comme corollaire "l'unicité de

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, nous avons traité la prise de décision et son exécution au chapitre III, pp. 87-108 et 108-162 respectivement, et au chapitre IV les conséquences à moyen terme de la décision et de sa mise en œuvre.

<sup>16</sup> SIDJANSKI, *loc. cit.*, p. 871.

l'événement expliqué et l'impossibilité d'étendre l'explication à une classe d'événements"<sup>17</sup>. Par contre, les modèles de la décision rationnelle placent le chercheur (et avec lui le décideur) ex ante, et essaient de trouver la meilleure décision possible, soit en maximisant une valeur ou une utilité donnée, soit en recherchant la solution la plus satisfaisante, étant donné certaines contraintes. Nous avons déjà vu au deuxième chapitre quelles sont les principales difficultés soulevées par ce type d'approche, et notamment la tendance à négliger l'impact des facteurs politiques sur la prise de décision.

La deuxième classification oppose les modèles psychologiques, psychosociologiques et sociologiques<sup>18</sup>. Les premiers n'utilisent que l'individu comme unité d'analyse, et nous retrouvons alors les modèles de la décision rationnelle. L'individu décideur est conçu essentiellement comme un être rationnel qui essaie de maximiser une fonction d'utilité en ayant une connaissance plus ou moins précise de ses préférences, des alternatives en présence et de leurs conséquences.

Le deuxième type de modèle essaie de faire le pont entre le point de vue psychologique des modèles précédents et les aspects sociologiques du processus de décision, notamment en prenant en compte l'interaction entre acteurs. Ceux-ci sont toujours considérés comme étant rationnels; mais on reconnaît qu'ils peuvent défendre des finalités différentes, et par conséquent qu'ils entrent éventuellement en opposition, voire en conflit, qu'ils recherchent des coalitions, des occasions de marchandage, des possibilités de compromis, ou essaient d'imposer leur point de vue grâce à l'utilisation de certaines ressources qu'ils contrôlent. Ici, contrairement aux modèles de la décision rationnelle, un accord préalable sur les valeurs ou les finalités n'est pas nécessaire, la décision étant la résultante négociée ou imposée de l'interaction des acteurs en présence.

---

<sup>17</sup> Charles ROIG, *Approche décisionnelle et logique systémique*, rapport présenté au VIIIème Congrès Mondial de l'Association Internationale de Science Politique, Munich, septembre 1970, p. 6, reproduit en anglais avec des modifications in Dusan SIDJANSKI (ed.), *Political Decision Making Processes*, Amsterdam, Elsevier, 1973, "Some Theoretical Problems in Decision-Making Studies", pp. 19-54.

<sup>18</sup> Cette classification nous a été suggérée par Johan P. OLSEN, "Choice in an Organized Anarchy", in James G. MARCH et Johan P. OLSEN, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976, pp. 82-83.

Enfin, le troisième type de modèle laisse entièrement tomber l'élément psychologique pour ne prendre en considération que les facteurs sociaux au niveau structurel. Ici, les événements ne correspondent pas à la réalisation d'objectifs clairement perçus et poursuivis par les acteurs, mais concrétisant le résultat d'effets de structure. Il en découle que la décision n'existe pas dans ces modèles. Tout au plus elle peut être considérée comme une construction intellectuelle a posteriori, créée de toutes pièces par les acteurs dans le but de donner un sens aux événements, dont en fait ils ne sont que les objets et non pas les acteurs.

La troisième classification oppose l'orientation historique, l'orientation interactionniste et l'orientation systémique<sup>19</sup>. Les deux premières correspondent en gros aux approches historique et psychosociologique mentionnées ci-dessus. A propos de l'orientation interactionniste, ROIG considère que son mérite consiste à replacer la décision dans le processus de décision: on voit alors que le rôle de la décision dans ce contexte est de "définir deux objets:

- a) ce que j'appellerais un "champ d'action" défini par l'ensemble des acteurs qui interviennent plus ou moins directement dans le processus;
- b) un ensemble d'interactions entre ces acteurs dans un compromis, un acte formel, un résultat, etc. La décision est en quelque sorte un "point focal" choisi a posteriori pour donner une cohérence à une étude qui, pour l'essentiel, porte sur des acteurs et leurs interrelations. A la limite, il pourrait s'agir plus d'une stratégie de recherche que d'une théorie"<sup>20</sup>.

D'autre part, l'orientation systémique a "le mérite de mettre en évidence une construction logique dans laquelle s'insère la décision et qui reste le plus souvent implicite dans les orientations historique et interactionniste. La décision ainsi comprise pose le problème de sa relation avec l'environnement et avec le système lui-même par l'intermédiaire d'une boucle de feedback. Elle est perçue comme un élément dans le couple système-environnement qui la détermine dans une large mesure. En termes simples, cela signifie que la décision ne peut être saisie en dehors de son objet"<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Voir dans ce sens ROIG, *op. cit.*, pp. 5-11.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 7.

Mais il y a plusieurs façons de concevoir l'analyse systémique, et cela nous conduit à la dernière classification des modèles de la décision politique. La plupart des modèles existants sont nettement d'inspiration cybernétique et mettent par conséquent l'accent sur les flux d'information et sur les boucles rétroactives, en insistant d'ailleurs presque exclusivement sur les feedbacks négatifs ou équilibrés. Il s'agit par exemple des modèles de DEUTSCH et EASTON mentionnés au début de ce chapitre. D'inspiration cybernétique, le modèle de DEUTSCH retient essentiellement les concepts de pilotage et de feedback négatif. Le système de décision est ensuite assimilé à un servomécanisme qui procède par essai-erreur-correction. Un modèle analogue est proposé par Lucien MEHL<sup>22</sup>. D'inspiration systémique et cybernétique, le modèle d'EASTON retient les concepts de système et d'environnement, d'entrée (qui peuvent être des demandes ou des soutiens), de sortie et de feedback. Là aussi, le système de décision est régulé par l'erreur.

On peut compléter ces modèles en y ajoutant les concepts plus sophistiqués de la cybernétique: homéostasie, feedbacks autres que les feedbacks négatifs, variables essentielles et d'action, théorème de la variété requise<sup>23</sup>. Il n'en reste pas moins que ces modèles sont davantage orientés vers une taxinomie que vers des explications causales ou systémiques. Ils apparaissent essentiellement comme des flux d'information. A ce titre, ils sont certainement utiles comme point de départ et comme guide pour suivre un processus de décision dans ses différentes phases. Mais ils peuvent difficilement servir de support à l'explication. D'autre part, ils laissent très largement de côté le problème du pouvoir, si bien que "toute leur terminologie... entraîne une totale expurgation de l'étude de la politique en la traduisant en un langage restreint qui ne permet pas de mentionner ce qui est désagréable"<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 8-9. Pour une analyse approfondie de l'utilisation de l'analyse de système en sciences sociales et en science administrative, nous renvoyons aux travaux déjà cités de Charles ROIG.

<sup>22</sup> Lucien MEHL, "Pour une théorie cybernétique de l'action administrative", in *Traité de science administrative*, Paris, Mouton, 1966, pp. 781-833.

<sup>23</sup> Jacques MELESE, *La gestion par les systèmes*, Paris, Ed. Hommes et Techniques, 1968; Ross W. ASHBY, *Introduction à la cybernétique*, Paris, Dunod, 1958.

<sup>24</sup> Stanislav ANDRESKI, *Les sciences sociales, sorcellerie des temps modernes?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1975, p. 199. A la page 200, ANDRESKI écrit à propos du modèle d'EASTON: "Il paraît incroyable que quatre cents ans après Machiavel, trois cents ans après Hobbes, deux cents ans après Voltaire et cent ans après Marx, n'importe qui puisse accepter comme la dernière nouveauté de la science une théorie de la politique qui considère les relations entre les gouvernements et leurs sujets comme invariablement fondées sur un échange de services."

Plutôt que de nous livrer à une critique systématique de ces modèles, nous préférons nous attaquer, dans la deuxième partie de ce chapitre, à notre propre modèle construit en 1968 pour l'analyse de la décision. En effet, ce modèle fait une large part au flux d'information, bien qu'il ait été beaucoup plus influencé par les modèles systémiques alors à la mode dans le domaine du management que par ceux construits par les politologues. Nous ne nous référerons aux modèles de ces derniers que pour illustrer tel ou tel aspect de la question qui n'apparaît pas clairement dans notre propre modèle.

Aux modèles systémiques fondés sur les flux d'information, on peut opposer les modèles systémiques fondés sur une conception du pouvoir, et on est alors amené à réintroduire des aspects "désagréables" de la réalité sociale, pour reprendre l'adjectif utilisé par ANDRESKI. Certes, nous ne sommes pas motivés par une attirance malsaine pour ce qui est socialement désagréable. Tout simplement, en tant que politologue, nous sommes intéressés par le phénomène du pouvoir, qui constitue l'objet principal de notre discipline. Il nous paraît donc indispensable de concevoir un modèle du processus de décision qui puisse rendre compte de toute la complexité de ce phénomène, dont la manipulation de l'information ne constitue qu'un aspect, certes important, mais malgré tout assez limité.

## **B.                   Processus de décision et flux d'information**

Nous avons vu que l'approche systémique permet de poser le problème des rapports entre décision, environnement et système politique. La tentation est alors grande de définir un système politique et son environnement et de considérer la décision comme un des liens, voire le seul, qui unit le système à son environnement et le processus de décision comme une succession circulaire de flux d'information qui vont de l'environnement au système, sous forme de soutiens ou de demandes, et du système à l'environnement, sous forme de décisions. Et c'est là d'ailleurs la conception eastonienne du système politique. Mais cette façon de poser le problème comporte toute une série de difficultés qui apparaissent même chez ceux qui ont essayé de perfectionner le modèle d'EASTON. Il en est ainsi du modèle de

LAPIERRE, que nous considérons comme la tentative la plus intéressante de développement de l'approche systémique eastonienne.

En effet, l'assimilation un peu trop schématique du système politique à un système de prise de décisions politiques nous paraît problématique. A la suite de cette assimilation, on serait en effet tenté d'exclure du champ politique des processus tels que la socialisation politique; on serait en outre embarrassé pour situer, par exemple, un parti politique: à l'intérieur du système politique en tant que participant au processus de décision, ou à l'extérieur en tant que porteur de soutiens et de demandes? Par ailleurs, à moins de donner au terme "processus de décision" une extension extraordinaire, on devrait exclure du système politique l'ensemble des processus liés à la formulation des besoins préalables à la traduction de ceux-ci en demandes destinées à être injectées dans le système politique. Si, comme le dit LAPIERRE, "les éléments d'un système politique sont des processus de décision et des relations de pouvoir"<sup>25</sup>, on voit mal comment on pourrait exclure du champ politique des processus qui font apparaître des relations de pouvoir comme la socialisation politique, les processus de formulation des besoins, etc. Ces processus ont certes un impact sur les processus de décision et, en retour, subissent les conséquences des décisions politiques, mais on peut difficilement les assimiler aux processus de décision.

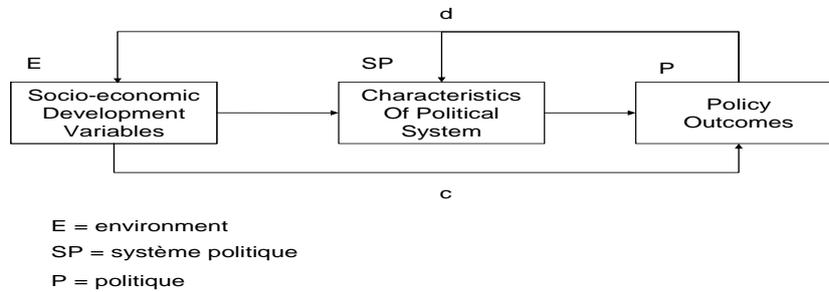
D'autre part, le modèle de LAPIERRE n'apporte pas de solution au problème de la linéarité logique et temporelle postulée par les modèles de cette famille, et ce malgré le recours aux boucles rétroactives (feedbacks)<sup>26</sup>. Pour illustrer ce problème, prenons un modèle du même type, celui de DYE, qui a l'avantage d'être relativement simple<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Jean-William LAPIERRE, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973, p. 35.

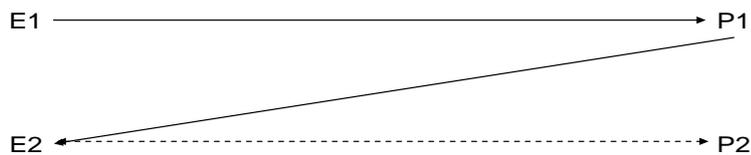
<sup>26</sup> Sur le problème de la linéarité, voir Lucien SFEZ, *Critique de la décision*, Paris, A. Colin, 1973.

Figure no. 2: Modèle de DYE



Ce modèle donne l'illusion qu'on a dépassé la linéarité par l'introduction du feedback (chemin d de la figure no. 2) et qu'on contrôle ainsi l'ensemble du système. Or, il n'en est rien. Il suffit en effet d'écrire le modèle de DYE sous sa forme logique. Il devient alors:

Figure no. 3: Modèle de DYE sous sa forme logique



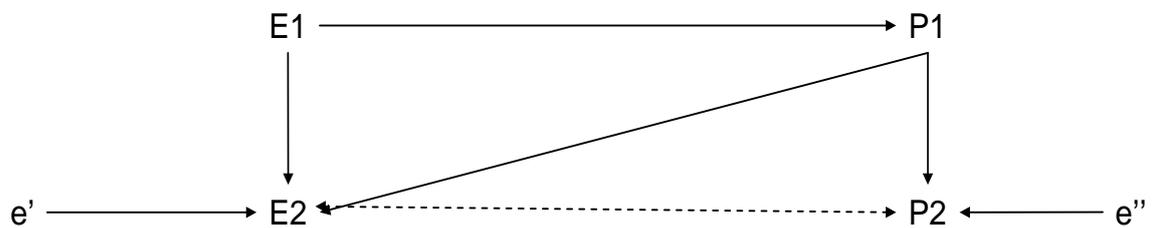
E = environnement  
P = politique ou décision

N.B: on a supprimé SP pour simplifier, ce qui ne change rien à la forme du modèle

<sup>27</sup> DYE, *op. cit.*, les critiques qui suivent sont inspirées par Günther F. SCHAEFER et Stuart H. RAKOFF, *Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives*, State University of New York at Binghamton, Center for Comparative Political Research, 1970.

Nous retrouvons ainsi un modèle parfaitement linéaire:  $E_1 \rightarrow P_1 \rightarrow E_2 \rightarrow$ , etc. Même si on écrit ce modèle sous sa forme logique la plus complète, on n'est pas beaucoup plus avancé (cf. figure no. 4).

*Figure no. 4: Modèle de DYE sous sa forme logique complèt*



E = environnement

P = politique ou décision

e = erreur

Les principaux problèmes que ce modèle laisse en suspens sont les suivants: tout d'abord, la linéarité reste le parcours privilégié du modèle ( $E_1 \rightarrow P_1 \rightarrow E_2$ ). Deuxièmement, rien ne prouve que les erreurs  $e'$  et  $e''$  sont indépendantes l'une de l'autre, comme postulé par le modèle. Si elles étaient dépendantes l'une de l'autre (c'est-à-dire non orthogonales ou corrélées), alors la corrélation entre E et P serait spacieuse ("spurius"). E et P seraient alors dépendantes d'autres variables.

Lesquelles? Evidemment, la valeur de cette remarque dépend aussi de l'ampleur du changement entre  $E_1$  et  $E_2$  et entre  $P_1$  et  $P_2$ . Or, plusieurs études montrent que l'ampleur de ces changements est marginale ou incrémentale dans la plupart des cas dans les pays économiquement développés<sup>28</sup>. Ainsi, il se pourrait bien que le changement de  $E_1$  à  $E_2$  ne soit pas dû principalement à l'influence de  $P_1$ , mais à une, ou plusieurs variables qui influencent en même temps  $E$  et  $P$ . Le modèle de DYE ne permet pas de résoudre des problèmes de ce type. En troisième lieu, le modèle ne permet pas de distinguer la partie de  $E_2$  expliquée par  $E_1$  de celle expliquée par  $P_1$ . Enfin, le modèle simplifie outrageusement les processus complexes qui traduisent  $E$  en  $P$  (c'est-à-dire le côté input du processus). Ceci est évidemment valable aussi pour le modèle plus complexe d'EASTON et de LAPIERRE.

---

<sup>28</sup> Voir les travaux de LINDBLOM et WILDAVSKY déjà cités.

## a) La dynamique du processus de décision

Pour tenir compte de ces difficultés, nous avons tout d'abord esquissé la conception du processus de décision exposée dans la première partie de ce chapitre. En abordant la décision non pas comme un événement ayant lieu à un moment précis et déterminé par des événements antérieurs, mais comme un processus continu et changeant, nous avons essayé d'échapper aux dangers d'une conception linéaire du processus de décision, qui risquait de nous entraîner vers des interprétations déterministes ou simplistes des processus sociaux, incapables de rendre compte de multiples interrelations et de causalités mutuelles<sup>29</sup>. Quant au problème de la définition du système politique et de son environnement, nous y avons échappé, peut-être sans élégance, mais en évitant au moins de nous enfermer dans les ambiguïtés déjà signalées. De plus, chez EASTON, le système politique est pratiquement traité comme une "boîte noire": tout ce qui se passe à l'intérieur du système est alors largement négligé, l'attention étant presque exclusivement concentrée sur les liens (supports, demandes, décisions) qui unissent le système politique à son environnement. Très justement, CAUQUELIN et SFEZ font remarquer que malgré l'utilisation du concept de "withinputs", qui devrait désigner l'ensemble des processus internes au système politique, EASTON ne consacre à ces phénomènes que "deux pages dans "A Framework for Political Analysis" et deux pages dans "Analyse du système politique"<sup>30</sup>. Ce qui est assez surprenant pour une approche théorique du système politique. Quant à nous, nous avons tout simplement isolé au sein du système politique, dont nous nous sommes bien gardés de définir les limites, le phénomène décisionnel en l'érigant en objet d'étude, et en considérant tout le reste comme étant l'environnement non pas du système politique, mais de la décision<sup>31</sup>.

Nous avons alors essayé de définir d'une part l'environnement de la décision, en rattachant celle-ci à l'unité de décision au sens de SNYDER, c'est-à-dire à

<sup>29</sup> Voir sur ce problème Walter BUCKLEY, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1976, pp. 66-80.

<sup>30</sup> Anne CAUQUELIN et Lucien SFEZ, "Un trajet: de la demande sociale à l'économie libidinale", *Revue Française de Science Politique*, 1975, août, p. 744. Les pages citées se trouvent dans David EASTON, *A Framework for Political Analysis*, New York, Prentice-Hall, 1965, pp. 114-115, et dans EASTON, *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>31</sup> URIO, *L'affaire des Mirages*, *op. cit.*, pp. 8-45, et notamment les figures no. 1, p. 10, et no. 10, p. 36.

l'ensemble des personnes et des institutions ayant formellement la charge de prendre les décisions. D'autre part, nous avons défini les facteurs propres à l'unité de décision pouvant influencer la décision elle-même. En ce qui concerne l'environnement, nous l'avons subdivisé en environnement médiat et environnement immédiat. Le premier comprend tous les aspects structurels de la réalité sociale qui peuvent avoir un impact sur les décideurs: structures économique, démographique, idéologique, sociale, technologique, etc., ainsi que le territoire. Cet environnement est dit médiat parce qu'il est susceptible d'influencer les décideurs non seulement par voie directe, mais aussi et surtout par l'intermédiaire de l'environnement immédiat. Celui-ci est en effet constitué par les groupes sociaux (organisés ou non) et par les individus qui, eux aussi, perçoivent les structures (environnement médiat), ainsi que les rapports qu'ils entretiennent avec les autres groupes et individus et avec l'unité de décision. Sur la base de ces différentes perceptions, groupes et individus transmettent des demandes ou des soutiens à l'appareil de décision.

D'autre part, nous avons défini les systèmes qui conditionnent le fonctionnement de l'unité de décision et tout d'abord le système d'organisation ou d'autorité, c'est-à-dire l'ensemble des normes formelles qui définissent les compétences et les responsabilités. Nous avons proposé de tenir compte également des facteurs informels pouvant modifier le système d'organisation formel. Puis, nous avons défini le système de communication dont le bon fonctionnement nous a paru comme la condition sine qua non pour que l'unité de décision puisse prendre les mesures permettant de satisfaire les demandes. Enfin, le système de motivation des décideurs, défini comme un système pouvant influencer ceux-ci aussi bien dans le sens des intérêts de la collectivité que de l'unité de décision ou des décideurs eux-mêmes. C'est d'ailleurs à ce niveau que nous avons posé le problème de l'utilisation des techniques de rationalisation des décisions, étant donné que des systèmes d'organisation, de communication et de motivation parfaitement adaptés aux demandes de l'environnement n'auraient pas suffi à garantir la prise des décisions les plus adéquates, sans la connaissance de modèles permettant de traiter les informations recueillies en provenance de l'environnement médiat (structures) et de l'environnement immédiat (demandes des groupes sociaux et des individus).

Nous avons alors intégré au processus de décision conçu sur la base des concepts exposés au début de ce chapitre (systèmes d'activité, d'information et de décision; feedbacks; décisions closes et décisions ouvertes) les concepts de variables essentielles et d'action, capacité de contrôle, variété, adaptabilité, capacité d'apprentissage, objectifs et équilibre. Il convient maintenant de définir brièvement ces nouveaux concepts.

Les variables d'action sont des entrées particulières, qui doivent permettre de régler le système, alors que les variables essentielles sont des sorties, qui renseignent sur le fonctionnement du système. Lorsque plusieurs systèmes sont en interaction, on appelle système opéré un système qui reçoit des variables d'action et qui sort des variables essentielles et, inversement, on appelle système opérateur un système qui sort des variables d'action et qui reçoit des variables essentielles<sup>32</sup>.

La capacité de contrôle d'un système sur un autre est une propriété fondamentale pour le fonctionnement du système global. La détermination pratique de la capacité de contrôle n'a pas encore été réglée de façon satisfaisante, mais la cybernétique nous aide à la définir au moins conceptuellement grâce à la notion de variété. La variété d'un système est constituée par le nombre d'états différents que peut assumer le système, et indique donc ses possibilités de transformation ou la quantité d'informations qu'il peut contenir.

La loi de la variété requise affirme qu'un système de variété  $V$  ne peut être totalement contrôlé par un autre système que si la variété  $U$  de ce dernier est au moins égale à  $V$ , et que le résultat du contrôle aura une variété au moins égale à la différence  $V-U$ ; cette différence est une mesure de la capacité de contrôle.

L'adaptabilité est la propriété qui permet au système d'augmenter sa variété, c'est-à-dire d'accroître ses possibilités de transformation ou la quantité d'informations qu'il contient. Ce but est atteint par branchement sur d'autres systèmes et, par conséquent, l'adaptation est le contraire de l'isolement.

---

<sup>32</sup> Il s'agit de notions relatives. En effet, un système peut être à la fois opérateur et opéré.

La capacité d'apprentissage est un stade plus avancé de l'adaptabilité : elle peut être en effet définie comme la faculté de cumuler les effets passés de l'adaptation. Elle fait donc appel à la mémoire et vise à constituer à l'intérieur du système une réserve d'informations qui doivent permettre d'accélérer l'adaptation lorsque des changements de situation se présentent. MELESE a très bien synthétisé le but de l'apprentissage, ainsi que les qualités requises pour le réaliser: "...l'apprentissage est un processus d'amélioration, tout d'abord de la perception d'une situation ("pattern recognition"), ensuite de la sélection de l'acte adapté: en effet, on peut dire qu'un opérateur apprend si, ayant à intervenir d'une manière répétée, sa connaissance du phénomène s'accroît ainsi que sa faculté de sélectionner, parmi toutes les valeurs possibles des variables d'action, celles qui conduiront le plus rapidement et le plus efficacement au but assigné<sup>33</sup>."

La notion d'objectif est un concept central dans ce genre d'approche, car il est la condition nécessaire pour que le système global et ses sous-systèmes, reliés les uns aux autres par des variables d'action et des variables essentielles, puissent fonctionner. En effet, un système opérateur, pour pouvoir envoyer des variables d'action à un système opéré, doit d'abord définir un ou plusieurs objectifs qui lui serviront de point de repère pour définir les variables d'action et pour évaluer les variables essentielles qu'il reçoit en retour du système opéré. Généralement, l'objectif n'est pas défini comme une valeur unique (par exemple un taux de croissance économique de 5%), mais comme une plage à l'intérieur de laquelle toutes les valeurs sont considérées comme satisfaisantes (par exemple, un taux de croissance compris entre 4,5 et 5,5%). Si, dans notre exemple, le système opérateur reçoit des variables essentielles égales à 3%, il peut les comparer avec l'objectif (croissance entre 4,5 et 5,5%) et constater alors que l'objectif n'a pas été atteint. Maintenant, il doit décider ou bien d'envoyer de nouvelles variables d'action pour essayer de rattraper le retard accumulé (croissance de 6 à 7%), ou bien de modifier l'objectif et le ramener à des valeurs plus conformes au fonctionnement réel du système opéré (croissance entre 2,5 et 3,5%).

---

<sup>33</sup> MELESE, *op. cit.*, p. 70. Sur la notion d'apprentissage, voir aussi DEUTSCH, *op. cit.*, pp. 91-97 et 164-171 ainsi que Ernst B. HAAS, *Beyond the Nation-State*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1964, pp. 8-14.

Le concept d'équilibre est un concept-clef dans la théorie des systèmes et est généralement considéré comme un état vers lequel tendent les rapports entre système et environnement. C'est d'ailleurs une interprétation restrictive de ce concept qui a orienté certains auteurs vers une conception conservatrice des rapports entre système et environnement et qui a permis à leurs adversaires de les critiquer durement. Il en est ainsi pour EASTON, qui utilise de préférence les termes de "maintien" et de "persistance", et qui s'en explique dans la postface à la traduction française de son ouvrage consacré à l'analyse du système politique<sup>34</sup>.

Tout d'abord, EASTON fait remarquer qu'il n'utilise jamais le mot "persistance" comme synonyme de "maintien", "stabilité", "statu quo" ou "homéostasie". Ensuite, EASTON insiste sur le fait que "toute approche théorique doit adopter un problème particulier comme point de départ. C'est ce choix qui permet de lui donner une focalisation, une orientation et la cohérence requise. En choisissant le problème de la persistance du système politique, j'ai choisi de me demander comment les sociétés parviennent jamais à s'organiser de façon à prendre et à appliquer les décisions obligeant leurs membres, c'est-à-dire les activités par lesquelles j'ai défini le système politique. Il m'est apparu alors, et il m'apparaît encore, qu'en posant une question aussi vaste, on pourrait poser, en les y englobant, toutes les grandes questions subsidiaires que comprendrait une théorie générale de la vie politique. Le présent ouvrage représente l'effort que j'ai fait pour montrer que le problème de la persistance a bien cette propriété heuristique".

Enfin, après avoir rappelé que, pour lui, le système politique peut être présenté sous trois aspects: les autorités, le régime et la communauté politique, EASTON s'explique: "Dans mes écrits, ..., je n'applique délibérément les concepts de "maintien" (ou "stabilité") et "changement" qu'à ces trois aspects de tout système politique. Pris séparément, ou en combinaison les uns avec les autres, ils s'appliquent au type de système... L'expression "persistance du système", d'un autre côté, est réservée avec autant de soin à la société et à son aptitude à fournir les procédés par lesquels des décisions politiques peuvent être prises, quel que soit, pour le moment, le type d'autorité, de régime ou de communauté politique. La notion

---

<sup>34</sup> David EASTON, *Analyse du système politique*, Paris, A. Colin, 1974, pp. 470-474, d'où nous tirons les citations qui suivent.

“persistance” ne s'applique donc d'aucune façon aux problèmes de stabilité ou de changement des types de “systèmes”, comme l'ont cru à tort certains de mes critiques. Leur erreur provient de ce qu'ils n'ont pas pris note de mes efforts pour établir une distinction entre la persistance de processus de décision politique, conçue comme un problème sociétal, et le maintien ou le changement d'un “système”, conçu comme un problème concernant des types particuliers de systèmes.” C'est d'ailleurs comme cela que nous avons toujours compris le problème de la persistance chez EASTON. Mais on ne peut pas nier que si EASTON nous avait donné ces explications en 1965 en introduisant son livre, beaucoup de malentendus auraient été évités. Il n'en reste pas moins que la plupart des commentateurs attribuent un caractère conservateur au modèle d'EASTON non seulement à cause du concept de “persistance du système”, mais aussi, et là nous partageons leurs points de vue, à cause de l'autonomie qu'EASTON confère au politique par rapport à d'autres structures sociales, notamment l'économique.

Quant à nous, nous préférons utiliser le concept d'équilibre en lieu et place du concept de persistance. En effet, ce concept est beaucoup plus souple et mieux adapté à saisir une réalité sociale changeante et bien souvent imprévisible. On peut envisager plusieurs sens du concept d'équilibre, que nous ne considérons pas comme des concepts théoriques mutuellement exclusifs, mais plutôt comme des variantes d'un même concept sur un continuum. A une extrémité, nous avons un équilibre strict qu'on pourrait qualifier d'équilibre figé et qui correspond à une stabilité parfaite (pas de changement du tout). Puis un équilibre statique, où le système peut changer à l'intérieur d'une certaine plage de valeurs et est toujours ramené à son état de départ par des processus rééquilibrateurs. Ici, le changement est possible, mais il est limité et passager; il n'est au fond considéré que comme une déviation “regrettable” par rapport à une valeur qui constitue un objectif à atteindre et à conserver. Puis, un équilibre dynamique, où le système passe d'un état d'équilibre à un autre, différent du premier, et ainsi de suite. Ici, le changement devient plus important, le système se transformant effectivement en passant d'un état d'équilibre à un autre, contrairement à ce qui se passe dans le cas précédent. Enfin, à l'autre extrême du continuum, la notion d'équilibre disparaît pour laisser la place à un changement continu, où le système se transforme continuellement sans “s'arrêter” à des stades où il se trouverait dans une position d'équilibre.

Il est clair que dans cette conception de l'équilibre, le facteur temps revêt une importance capitale non seulement pour le système et ses composantes (notamment les acteurs), mais aussi et surtout pour le chercheur. En effet, celui-ci est amené à choisir une unité de temps (mois, année, siècle, par exemple) à laquelle il va confronter la réalité du système. Selon l'unité de temps choisie, certains aspects de cette réalité lui paraîtront figés ou en mouvement. D'autre part, comme certains aspects de cette réalité évoluent à des rythmes différents, il est vraisemblablement nécessaire de les saisir avec des unités de temps différentes. Enfin, il nous semble que cette conception de la "stabilité-équilibre-changement" est mieux à même de guider le chercheur pour saisir une réalité donnée qui peut présenter différents degrés de "stabilité-équilibre-changement" qu'une conception qui se place a priori à un point donné du continuum. Finalement, le concept de feedback mérite d'être précisé. La conception du processus de décision que nous avons esquissée jusqu'à présent ne préjuge en rien du sens du feedback. Par contre, les modèles d'EASTON et de DEUTSCH privilégient un type particulier de feedback, le feedback négatif, qui a comme conséquence de contrebalancer les déviations du système et de le ramener à l'intérieur de la plage des valeurs voulues. C'est d'ailleurs là une autre caractéristique de ces modèles qui témoignent de leur tendance conservatrice. A ce propos, il convient par contre de prévoir les différentes possibilités qui peuvent théoriquement se présenter dans la réalité, sinon on risque d'en privilégier une en particulier et d'aboutir ainsi à une vision réductionniste de la réalité. Pour ce faire, on attribue aux flux d'information émanant du système et de l'environnement un sens positif (+) ou négatif (-) selon les cas. En combinant le sens de ces deux flux d'information, on obtient les quatre types de feedbacks suivants: feedbacks équilibrateurs (flux du système, +, feedback: -; et flux du système: -, feedbacks: +), et feedbacks amplificateurs (+, + et -, -)<sup>35</sup>. Le premier type de feedbacks (+, -) correspond à une tendance du système à assumer des valeurs en dehors d'une plage admise, et à une réaction de l'environnement tendant à ramener les valeurs du système à l'intérieur de cette plage. C'est le type de feedback privilégié par DEUTSCH et EASTON. Le second type de feedback (-, +) correspond à une

---

<sup>35</sup> Magoroh MARUYAMA, "The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Casual Processes", *American Scientist*, 1963, pp. 164-179, reproduit in Walter BUCKLEY (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago, Aldine, 1968, pp. 304-313. Charles ROIC a été l'un des premiers à tirer parti de cette conception, "La théorie générale des systèmes et ses perspectives de développement dans les sciences

situation où l'objectif du feedback est d'élargir la plage des valeurs compatibles avec la survie du système (feedback interventionniste). Le feedback cumulatif (+, +) est le feedback de la création sociale et enfin, le feedback dépressif (-, -) accentue un processus de décroissance déjà présent dans le flux du système.

C'est à partir de ces prémisses qu'il a été possible de conceptualiser un type idéal de système de décision correspondant au type de système politique constituant le cadre de notre recherche empirique: une démocratie libérale. On pouvait alors considérer que dans un tel type de système politique, le peuple transmet aux gouvernants (députés et ministres) des orientations, voire des directives quant aux politiques à mettre en œuvre, et ce sur la base des objectifs qu'il s'était fixés. Certes, il s'agit là d'une simplification extrême de la réalité, mais rien n'empêche dans le modèle de subdiviser le système +peuple+ en sous-systèmes et d'analyser les processus complexes à travers lesquels les demandes portées par les différents groupes sociaux plus ou moins organisés (partis et groupes d'intérêts) s'affrontent et parviennent (ou ne parviennent pas) à transmettre leurs demandes à l'unité de décision. Sur la base de ces orientations (qui dans le modèle sont assimilées à des variables d'action) l'organe le plus directement en rapport avec le peuple, le parlement, définit des objectifs d'une façon plus détaillée et transmet en conséquence des directives au gouvernement et à l'administration. Le gouvernement parvient à son tour à une définition de ses propres objectifs et transmet des directives à l'administration et, à travers celle-ci aux acteurs de l'environnement immédiat. Ces derniers dans leurs comportements quotidiens se conforment ou pas à ces directives et envoient vers l'administration et le gouvernement de l'information de retour (variables essentielles) qui permet au gouvernement de comparer les résultats atteints avec les objectifs visés. Dès que des écarts apparaissent, le gouvernement doit modifier les variables d'action pour rétablir l'équilibre. S'il ne peut ou ne veut pas le faire, le parlement peut alors éventuellement intervenir pour forcer le gouvernement à le faire. Si le parlement ne peut pas ou ne veut pas intervenir, le peuple (ou un sous-système de ce dernier) peut éventuellement intervenir pour forcer parlement et gouvernement à agir.

---

sociales". *Revue Française de Sociologie*, no. spécial, 1970-1971, pp. 84-90. Nous utilisons par la suite la terminologie proposée par ROIG.

Les processus que nous avons esquissés ci-dessus, supposent que parlement et gouvernement se conforment aux directives (variables d'action) reçues de la part du peuple. Dans ce cas, les difficultés apparaissent du fait de la non conformité des comportements des acteurs destinataires des décisions au contenu des décisions mêmes, ou éventuellement du fait de l'inefficacité des moyens mis en œuvre par le gouvernement pour atteindre les objectifs fixés par le peuple. Mais notre modèle suggère également un autre type de difficultés, qui pourrait se manifester au cas où il y aurait des écarts non pas entre objectifs du peuple et résultats obtenus par l'action gouvernementale, mais entre objectifs du peuple, du parlement, du gouvernement et de l'administration. En effet, le modèle suppose que chaque sous-système soit doté d'une certaine autonomie, notamment en matière de définition des objectifs. Autrement dit, chaque acteur est considéré comme étant porteur de son propre système d'objectifs. Il se pourrait donc que dès la phase initiale du processus de décision, ou au cours de n'importe quelle autre phase (y compris la phase d'exécution) il y ait des divergences au niveau des objectifs entre acteurs de l'environnement immédiat et l'unité de décision. Ainsi, contrairement au modèle purement cybernétique, où le système de décision (ou unité de décision) est conçu uniquement en tant que système réagissant aux stimuli de l'environnement, dans notre conception l'unité de décision ainsi que les acteurs participant au processus de décision sont dotés de leur propre système d'objectifs, On peut alors émettre l'hypothèse que ce système d'objectifs ne correspond pas nécessairement au système d'objectifs des organes qui, dans la théorie libérale, ont la responsabilité et le droit de définir les objectifs sociaux (peuple et parlement). On en arrive ainsi à suggérer à titre d'hypothèse l'autonomie relative de l'unité de décision qui pourrait, dans des circonstances à déterminer, poursuivre des objectifs autres que ceux définis par peuple et parlement.

Le modèle, appliqué au type idéal d'un système démocratique, suggère ainsi un système de contrôle à trois niveaux:

- a) le gouvernement contrôle les activités des acteurs de l'environnement immédiat et de son administration en les comparant à ses propres objectifs;
- b) le parlement compare les résultats des acteurs de l'environnement immédiat, de l'administration et du gouvernement avec ses propres objectifs;

c) enfin le peuple (ou des sous-systèmes de ce dernier) compare les activités des autres systèmes avec son propre système d'objectifs.

Dès qu'il y a perception d'un déséquilibre, il y a intervention du système opérateur, ou plus exactement du système qui essaie d'agir en tant que système opérateur, cette capacité étant dépendante de la variété des différents systèmes en présence.

Ainsi, le concept central de notre modèle est celui d'équilibre entre objectifs des différents sous-systèmes du système politique. Ces objectifs dépendent du système de motivation de chaque sous-système, des objectifs et des activités des autres acteurs ainsi que de l'environnement médiat, qui peut être à son tour formalisé en système. On peut alors prévoir qu'une rupture d'équilibre entraînera des perturbations et la nécessité de retrouver un nouvel équilibre, les modalités de ce processus pouvant varier d'un cas à l'autre. D'autre part, on voit que ce modèle n'empêche pas d'aborder le problème du changement et par conséquent il n'est pas axé sur le problème de la persistance du système ou de certaines de ses structures. En effet, notre conception ne se réfère pas au contenu des objectifs, à la structure interne des sous-systèmes (démocratique ou élitiste) ou à la nature des rapports entre sous-systèmes (démocratique ou autoritaire) mais au processus de leurs interactions. Ceci n'exclut évidemment pas un changement radical des objectifs (par exemple ceux relatifs à la nature du régime politique), ni de la structure interne de sous-systèmes, ni de la nature des rapports entre ceux-ci. D'autre part, ceci n'exclut pas la possibilité qu'aurait un sous-système (par exemple une classe sociale minoritaire) d'imposer par la force ses propres objectifs, ni la possibilité que ce système de rapports soit renversé par un autre acteur (majoritaire ou minoritaire) à travers un processus révolutionnaire.

Enfin, les notions de contrôle, de variété et d'adaptabilité incluses dans notre modèle permettent par ailleurs de prévoir qu'une modification d'une composante du système global ou de l'environnement exigera une adaptation correspondante des autres sous-systèmes, et notamment du système opérateur chargé de contrôler cette composante. L'absence de cette adaptation, qui passe par une augmentation de la variété grâce au branchement sur d'autres systèmes, entraînera une diminution, voire la perte de la capacité de contrôle.

En conclusion on peut essayer de résumer les principales caractéristiques du modèle en quelques propositions qui constituent la base pour un ensemble de directives ou d'outils heuristiques pour la recherche:

1. On postule quel est possible de dire quelque chose de pertinent sur le système politique à travers l'étude du processus de décision, car c'est à travers la prise de décision et son application que sont distribuées les ressources rares à l'intérieur d'un système social donné;
2. On postule alors l'existence d'un "lieu" de la décision (par exemple en ayant recours au concept d'unité de décision de SNYDER);
3. Vers ce lieu convergent les efforts faits par les différents acteurs pour orienter et influencer le choix;
4. Ces acteurs sont subdivisés en deux catégories:
  - a) ceux qui sont à l'intérieur du lieu de la décision et
  - b) ceux qui sont à l'extérieur; ces derniers constituent l'environnement immédiat de la décision;
5. Les acteurs sont en contact entre eux (à travers un réseau de variables d'action et de variables essentielles) ainsi qu'avec l'environnement médiat (environnement structurel);
6. On émet alors l'hypothèse que la décision est influencée par:
  - a) les acteurs, définis par leurs systèmes d'objectifs;
  - b) les interactions entre acteurs, perçues à travers le réseau de variables d'action et essentielles qui les définissent;
  - c) l'environnement médiat, plus précisément par la perception que les acteurs ont de cet environnement;
  - d) les informations que les acteurs s'échangent et qui définissent leurs positions réciproques (acteurs opérateurs et acteurs opérés);
  - e) les objectifs portés par chaque acteur, qui orientent leur comportement;
 et, sur le lieu de la décision, par trois systèmes: organisation, information et motivation;
7. Le modèle est axé autour du concept d'équilibre, défini sur un continuum: équilibre figé, équilibre stable, équilibre dynamique, changement continu; on échappe ainsi à une conception conservatrice définie a priori; on contribue d'autant plus à éviter ce piège en prenant en considération d'autres feedbacks que le feedback équilibrateur ou négatif;

8. Plus concrètement, le modèle suggère à l'occasion d'une recherche de:
- a) identifier les acteurs, leurs objectifs, les variables d'action et essentielles qui permettent de définir leur position structurelle dans le processus de décision (acteurs opérateurs et opérés), en particulier d'identifier un éventuel acteur dominant, c'est-à-dire celui qui opère tous les autres;
  - b) établir le lien entre acteurs et environnement médiat;
  - c) rechercher et définir les systèmes d'organisation, d'information et de motivation de l'unité de décision;
  - d) rechercher les similitudes ou les divergences entre les systèmes d'objectifs portés par les différents acteurs;
  - e) identifier le réseau de communication, en distinguant la transmission de l'information sans déformation, la transmission de l'information avec déformation, la rétention de l'information; évaluer les conséquences qui en découlent pour les acteurs et la décision. C'est à travers l'identification du réseau de communication que l'on pourra principalement saisir la stratégie des acteurs;
  - f) rechercher et définir les processus à travers lesquels se font les rééquilibrages et évaluer la nature et le contenu de ceux-ci.

Nous avons utilisé ce modèle pour l'étude du processus de décision dans l'acquisition des avions de combat Mirage, ainsi que pour le choix d'un avion d'appui tactique par le gouvernement suisse. Nous utiliserons les résultats de nos recherches concernant le premier cas, qui est beaucoup plus complexe et qui permet par conséquent de mieux mettre en évidence les avantages et les limites du modèle.

**b) Exemple d'application du modèle, ou l'affaire des Mirages revisitée**

Le titre de cette section, qui fait écho à la pratique de certains de nos collègues américains, indique que nous ne nous limiterons pas à résumer brièvement les résultats de notre recherche réalisée entre 1965 et 1969, mais que nous essayerons d'en tirer aussi des enseignements à la lumière des recherches que nous avons pu réaliser ultérieurement. Nous résumerons d'abord les événements pour que le

lecteur puisse s'y retrouver. Puis nous interpréterons ces événements à la lumière du modèle. Enfin, nous critiquerons notre démarche avant de passer, dans la dernière partie de ce chapitre, au modèle du processus de décision que nous avons mis au point ces dernières années.

Historiquement, on peut considérer que le processus démarre au milieu des années “cinquante” lorsque les autorités suisses renoncent au développement et à l'acquisition d'un avion de combat produit par l'industrie suisse, et se tournent par conséquent vers l'étranger<sup>36</sup>. Jusqu'à cette époque, le gouvernement fédéral avait été conseillé par la Commission pour l'acquisition d'avions militaires, qui comprenait des représentants des milieux économiques et scientifiques. Cette commission est dissoute et le Département militaire fédérale donne alors l'impression de vouloir se replier sur lui-même pour procéder aux nouveaux choix auxquels il est confronté. Ce repliement est concrétisé par la création du Groupe de travail pour l'acquisition d'avions (GTAA), composé uniquement de fonctionnaires du Département militaire. Ce groupe va opérer les choix fondamentaux sur la base de considérations militaires. Les doutes exprimés au sujet de certains aspects de l'opération d'acquisition furent pour ainsi dire filtrés à travers un système de filtres concentriques dont le plus efficace, le GTAA, était situé au centre (les autres étant, dans l'ordre, l'Etat-major général, le Département militaire au niveau du chef du Département, le Conseil fédéral). De cette façon, lorsque le projet perce la surface de l'administration et du gouvernement pour arriver dans la sphère du parlement (et donc du public), les choix fondamentaux ont déjà été opérés, leur valeur n'est pas mise en doute. Ainsi le parlement (auquel on peut toutefois reprocher un certain manque de curiosité) approuvera le choix de l'administration sans avoir eu en main tous les éléments principaux qui étaient à la base du choix même.

Voici d'ailleurs quelques exemples qui montrent l'ampleur de la liberté de manœuvre dont a usé le GTAA:

1. En s'écartant des instructions du chef de l'Etat-major
  - a) il institue une organisation pour l'essai des avions entrant en ligne de compte et

---

<sup>36</sup> On trouvera un résumé de l'historique de l'affaire des Mirages in Paolo URIO, “L’Affaire des Mirages”, *Annuaire Suisse de Science Politique*, 1968, pp. 90-100, l'étude complète constitue les chapitres III et IV de URIO, *L'affaire des Mirages*, *op. cit.*

- b) fixe des directives minutieuses pour l'essai et l'évaluation des avions. Cette procédure sera par la suite approuvée par le chef de l'Etat-major général qui abrogera en même temps les articles de ses instructions violés par le GTAA;
2. Il établit pratiquement le cahier des charges militaires qui aurait dû être établi par le chef de l'aviation;
  3. Il établit le cahier des charges pour l'électronique qui aurait dû être aussi établi par le chef de l'aviation;
  4. Le chef de l'Etat-major général et les autorités auxquelles il est subordonné n'ont pas été informés des modifications apportées à l'avion, relatives au renforcement du train d'atterrissage, ainsi que d'autres modifications. Celles-ci n'étaient connues que du GTAA et des spécialistes du Service technique militaire. De même, l'abandon de la polyvalence, qui entraîna l'acquisition d'un avion spécial pour les opérations de reconnaissance, a été décidé sans que la Commission de défense nationale ni le chef du Département militaire et encore moins le Conseil fédéral n'aient été mis au courant du problème;
  5. Le GTAA procède en connaissance de cause aux abattements qui devaient conduire au chiffre de 871 millions de francs que le Gouvernement va demander au Parlement pour le financement de l'acquisition et qui devait s'avérer nettement insuffisant;
  6. En ce qui concerne le choix du type d'avion, la commission d'enquête parlementaire affirme que le résultat du travail du GTAA "détermina, pour ainsi dire à tous égards, le choix du type";
  7. En ce qui concerne enfin le choix de l'électronique, la même commission affirme que le rapport du GTAA sur l'électronique "ne faisait que confirmer d'un bout à l'autre la nécessité de choisir le Taran"<sup>37</sup>.

Le rapport du GTAA proposant l'acquisition de 100 Mirages est prêt en octobre 1959. Il est aussitôt remis pour avis au service de l'aviation, au Service technique militaire, et à la Commission de défense nationale. Ces instances émettent des avis favorables entre la fin 1959 et le milieu de 1960. Sur la base de ce rapport et de ces avis, le Département militaire propose au Conseil fédéral l'achat de 100 Mirages. Le Conseil fédéral charge alors le Département militaire de préparer un projet de

---

<sup>37</sup> Le Taran est le nom du système électronique américain que la Suisse a substitué à l'électronique originale française.

message à l'intention de l'Assemblée fédérale. L'ordre est transmis au chef de l'Etat-major général qui va donc se servir des mêmes instances qui avaient contribué à formuler la première proposition au Conseil fédéral.

Ainsi les Chambres fédérales vont se trouver devant un message qui propose l'acquisition de 100 Mirages construits en série, complètement équipés, y compris l'électronique de bord pour 514,9 millions. La façon dont l'avion était présenté donnait l'impression que les calculs des frais étaient sûrs et exacts, que les questions importantes avaient été éclaircies, que seulement des modifications peu importantes étaient nécessaires, qu'il s'agissait en somme d'acquérir un avion "au point". Nous savons que la réalité était tout autre, mais il n'est pas étonnant que les Chambres aient approuvé le message à une écrasante majorité et que la presse n'ait pas eu en général des réactions défavorables. Tout donnait en effet à penser qu'il s'agissait d'une acquisition coûteuse, certes, mais tout à fait "normale".

En réalité, plusieurs questions fondamentales restaient en suspens. Après l'approbation parlementaire, le Département militaire (essentiellement le GTAA avec l'appui du service de l'aviation) va procéder à des transformations sans consulter le parlement. Les instances supérieures n'ont pas été renseignées d'une manière suivie sur ces modifications. Par contre, en ce qui concerne le choix de l'électronique, qui intervint après le vote parlementaire, le chef du Département militaire et le Conseil fédéral en ont été renseignés. Mais le délai très bref laissé au Gouvernement pour se prononcer l'empêcha d'étudier soigneusement le dossier. Ainsi vers la fin de 1961 (choix de l'électronique), tous les choix fondamentaux avaient été faits. Le rôle du GTAA devenait pour ainsi dire sans objet. Le service technique militaire, qui avait occupé jusqu'à ce moment une place marginale, allait jouer un rôle important en procédant à l'étude du problème du point de vue industriel. On va donc progressivement parvenir à une vue d'ensemble du problème de l'acquisition, déceler et calculer d'une façon plus sûre les frais supplémentaires.

Jusqu'à ce moment (début 1962), il est certain que nous n'avons rencontré que des décisions closes. Ce n'est qu'à partir du printemps 1964 que le processus devient franchement ouvert: le Conseil fédéral consulte des experts extérieurs à

l'administration (Commission Daenzer)<sup>38</sup>, la commission d'enquête parlementaire en fait de même. La presse, les partis, les milieux économiques intéressés se manifestent et se saisissent de l'affaire. Le centre de décision se situe maintenant au niveau du parlement; c'est sur lui que convergent les efforts de tous les intéressés (partis, presse, groupes de pression, administration fédérale).

Deux grandes décisions vont être prises par le parlement. La première (juin 1964) consiste dans le refus (du moins momentané) du crédit additionnel et dans la création d'une commission d'enquête parlementaire. La deuxième (septembre-octobre 1964) est prise sur la base du rapport de cette commission et consiste dans la réduction du nombre d'avions prévu en 1961, ainsi que dans une série de propositions relatives à la réorganisation du Département militaire, au développement de la juridiction administrative et au renforcement du contrôle parlementaire.

Par commodité, nous prenons comme point de départ le message du Conseil fédéral d'avril 1964 par lequel celui-ci demande au parlement un crédit additionnel. Ce message provoque des réactions en chaîne: le Conseil fédéral nomme la Commission Daenzer. Ensuite la presse et les partis (surtout, au début, au niveau cantonal) réagissent à leur tour, influençant à la fois le comportement des parlementaires et des responsables du Département militaire; ceux-ci cherchent de leur côté à défendre et à justifier leurs choix devant l'opinion publique et les parlementaires. Par surcroît, le rapport de la Commission Daenzer va exercer une influence convergente sur les parlementaires (il est présenté aux membres des commissions militaires du parlement et publié à la veille du débat parlementaire) ainsi que sur la presse et les partis (en particulier au niveau des groupes politiques de l'Assemblée fédérale).

Mais comment s'articulent ces différentes interventions? Les actions de la presse et des partis sur les parlementaires et le Département militaire vont dans le même sens et se renforcent mutuellement. Presse et partis exigent que toute la lumière soit faite sur l'affaire et qu'on institue à cette fin une commission d'enquête parlementaire. La

---

<sup>38</sup> Commission composée de trois spécialistes des questions économiques, financières et de gestion.

majorité de la presse met en outre l'accent sur la nécessité de certaines réformes, notamment le renforcement du contrôle parlementaire. De plus, ces prises de position s'intensifient: réaction défavorable à l'action du Département militaire qui défend son projet; réaction favorable au rapport Daenzer, qui apporte certaines précisions sur les erreurs commises. D'autre part, l'influence que ce rapport exerce en même temps sur les parlementaires va dans le même sens que celle de la presse et des partis. Dans le climat qui caractérise l'ouverture des débats parlementaires, le Département militaire ne semble pas pouvoir l'emporter. Ainsi, malgré une intervention remarquable du chef du Département militaire au Conseil national, le parlement décide de différer la discussion relative à l'octroi du crédit additionnel jusqu'à ce que la commission d'enquête parlementaire, constituée en même temps, ait présenté un rapport sur l'affaire.

C'est à partir de ce moment que s'élabore la décision qui aboutira à la réduction du nombre d'avions à acquérir et à la proposition de réformes. Le jeu des forces en présence est essentiellement le même que lors de la décision précédente. Il y a toutefois une différence qui doit être soulignée: elle consiste dans le fait que les parlementaires, sur qui avaient convergé les efforts des différents acteurs, sont maintenant organisés dans une commission d'enquête et vont donc pouvoir remplir un rôle beaucoup plus actif. En effet, le rapport, qui est le fruit de leur enquête et qui met en relief les fautes et les responsabilités, va exercer une influence directe sur les forces qui s'étaient manifestées auparavant: aux opposants du projet, il offre des arguments supplémentaires, alors qu'il en enlève à ses défenseurs.

Dès lors, nous assistons, dans la presse, à quelques revirements assez remarquables. D'autre part, pour les journaux qui avaient eu une attitude assez sévère (la majorité), le rapport de la commission constitue la confirmation du bien-fondé de leurs critiques antérieures; le ton monte. La majorité de la presse accepte par ailleurs la réduction du nombre d'avions, du moins en tant qu'élément nécessaire (étant donné les circonstances du moment) pour parvenir à un consensus aussi large que possible sur le compromis global proposé par la commission, et dans lequel il faut aussi inclure les diverses propositions de réforme que la majorité de la presse juge indispensables. Mais cela n'est pas suffisant, selon la majorité de la

presse, pour restaurer la confiance de l'opinion publique dans les institutions fédérales: il faut que les principaux responsables démissionnent ou soient licenciés.

Les parlementaires acceptent dans leur grande majorité les propositions de leur commission d'enquête. Bon nombre de parlementaires demandent en outre que les responsables démissionnent. Là aussi, les résultats de l'enquête ont pour effet de renforcer, parmi les députés, les opposants et d'affaiblir les défenseurs. Ceux-ci s'opposent essentiellement à la réduction du nombre d'avions pour des raisons économiques et militaires facilement compréhensibles.

Ainsi, comme pour la décision de créer une commission d'enquête parlementaire, les actions de la presse et des partis vont dans le même sens et se renforcent mutuellement. Face à ces prises de position très énergiques, le Département militaire et le gouvernement sont incapables de trouver la riposte. Le Conseil fédéral renonce à présenter un contre-rapport et se livre, devant le parlement, à une défense bien timide du projet initial. Et quelques jours plus tard, il va annoncer au Conseil des Etats la démission du chef de l'Etat-major général et le licenciement du chef de l'aviation.

Le processus que nous venons de décrire dans ses grandes lignes peut maintenant être interprété à l'aide du modèle décrit précédemment. Tout d'abord, on voit clairement qu'il est difficile de déterminer "une décision" dans ce processus et d'en faire l'objet principal de l'analyse. Formellement, cette décision devrait être le vote du parlement de 1961 octroyant le crédit. Mais nous avons vu que cette décision est pratiquement sans prise sur la réalité qu'elle est censée régler au moment même où elle intervient. En effet, elle est vidée d'une partie de sa substance et de ses effets soit par une série de décisions prises antérieurement par l'administration et que le parlement ignore, soit par des décisions que l'administration se réserve le loisir de prendre après le vote parlementaire ou qu'elle va prendre effectivement sans les avoir prévues pour autant. Ainsi la décision du parlement semble se situer, dans notre cas, à un tout autre niveau que celui auquel elle devrait normalement intervenir. En effet, le parlement ne participe pas tellement au choix de l'objet en question (un avion de combat), mais à un processus dont la signification principale est, à notre sens, celle de sanctionner ou, pour utiliser la terminologie de Max

WEBER, de légitimer une décision dont il ne contrôle pas réellement les données. En bref, c'est parce que le parlement prend "sa décision" en suivant des règles légales, après avoir été élu sur la base de règles légales, que son action est légitime et que ses décisions légitiment l'action administrative. A condition évidemment que l'administration respecte les règles de la légalité et en particulier celles qui lui sont imposées par le parlement, ce qui n'a pas été le cas pour le Département militaire dans cette affaire.

D'autre part, la décision prise par le parlement en 1964 de réduire le nombre d'avions à acquérir ne peut pas être prise non plus comme un objet privilégié de recherche dans le processus de décision. En effet, cette décision a été suivie par un ensemble d'autres décisions (de l'administration, du gouvernement et du parlement lui-même) qui en ont précisé le contenu ou qui ont essayé d'en régler les conséquences, notamment par l'acquisition d'autres avions et à travers des discussions, voire des polémiques, quant à la conception des missions que l'aviation militaire suisse devait être en mesure d'accomplir<sup>39</sup>.

Enfin, les considérations exposées dans les paragraphes précédents permettent également de mettre en doute l'assimilation qui est souvent faite entre décision et processus de solution des problèmes. Sans vouloir exclure entièrement cette conception de la décision, il nous semble que notre recherche permet de montrer que, dans des cas assez complexes, la décision n'est pas tellement la solution d'un problème, mais une façon d'essayer d'harmoniser des points de vue portés par des acteurs différents, convergents ou divergents, dans un instrument formel, la décision. Du fait même qu'elle résume ou reflète (ou ne résume et ne reflète pas) des points de vue différents qui ont contribué à sa formation, la décision constitue en même temps le point de départ pour de nouveaux problèmes ou pour le développement d'aspects nouveaux ou cachés d'anciens problèmes, qu'on va essayer de régler par une décision, et ainsi de suite. Cela suggère que derrière la logique de la décision conçue comme un processus à travers lequel on essaie de résoudre les contradictions d'une réalité sociale érigée en problème se cache vraisemblablement une autre réalité qui ne pourra être saisie que par un modèle faisant appel à une

---

<sup>39</sup> Voir sur ce dernier aspect: URIO, *op. cit.*, pp. 221-222.

autre logique. Et c'est ce que nous allons essayer de mettre en évidence dans la dernière partie de ce chapitre.

Notre deuxième remarque concerne l'impact des systèmes d'organisation et de communication sur la décision. Nous avons pu constater qu'un système désuet d'autorité, d'organisation et d'information, caractérisé par une structure administrative de ligne et par la carence de règles précises quant aux responsabilités des différentes instances; la composition même du groupe de travail (GTAA) limitant l'expertise aux seuls aspects militaires du problème; le refus même du groupe de travail d'avoir recours à des experts extérieurs; tout cela a conduit un petit nombre de fonctionnaires à prendre toutes les décisions fondamentales relatives au choix et au développement du Mirage, a rendu difficile la circulation de l'information à l'intérieur de l'administration et entre celle-ci et le gouvernement, et a rendu précaire le contrôle de l'opération.

Les carences que nous venons de souligner allaient de pair avec l'absence de techniques modernes d'analyse. L'insuffisance de planification à long terme et l'absence de l'analyse de systèmes n'ont pas permis d'insérer le programme d'acquisition du Mirage dans un tout cohérent suffisamment explicite, susceptible de guider et de contrôler les différentes phases de l'opération, en particulier les conséquences des modifications et de la réduction du nombre d'avions. Ce dernier point a en particulier empêché le gouvernement de fonder la défense du projet initial (achat de 100 avions) sur une argumentation plus rationnelle et documentée. D'autre part, l'absence d'études fondées sur la recherche opérationnelle n'a pas permis d'établir le rapport coût-efficacité, ni de prévoir les conséquences financières des modifications apportées à l'avion.

Par ailleurs, les carences des systèmes d'autorité, d'organisation et d'information, et l'insuffisance de la planification, n'étaient pas de nature à faciliter l'adaptation de l'administration à la situation nouvelle qui s'était présentée avec un projet impliquant un niveau de technicité extraordinaire. Les autorités supérieures (gouvernement, chef du Département militaire) n'ont pas compris à temps que l'administration des années "50" n'était pas en mesure d'aborder un projet d'une telle complexité et n'ont pas su lui donner les moyens (organisation, techniques, personnel compétent) qui

auraient permis de prévoir l'avenir. Ainsi l'administration qui, en tant que système opérateur aurait dû contrôler le système opéré technologique-aéronautique, n'a pas été en mesure de remplir cette tâche. Elle aurait pu le faire en se branchant sur un autre système administratif, par exemple en suivant les développements dans ce domaine aux Etats-Unis, où des travaux étaient en cours et des publications étaient disponibles pour quelques dollars. Ainsi, l'administration a fini par perdre presque complètement le contrôle de ce système. Nous en connaissons les conséquences: on a cru devoir modifier l'objectif initial, ce qui a provoqué la rupture de l'équilibre entre objectifs des principales composantes du système politique suisse (peuple, parlement, gouvernement, administration). Du point de vue de notre modèle, le parlement s'est trouvé exactement dans la même situation que l'administration: n'ayant pas les moyens juridiques et, surtout, techniques, qui lui auraient permis de s'adapter à cette évolution, il n'a pas su exercer sa fonction de contrôle sur l'administration. En outre, coupé de l'administration à cause des carences du système d'information, le parlement s'est finalement trouvé devant ce qu'il a appelé "un fait accompli". Mis alors dans la possibilité de reprendre en main la situation, il n'a pu qu'exercer les fonctions pour lesquelles il était techniquement équipé : détermination des responsabilités et proposition de rechercher des solutions visant à améliorer le processus de décision (renforcement du contrôle parlementaire et réforme du Département militaire). Affolé par l'ampleur de la crise, obnubilé par la nécessité de parvenir à une solution fondée sur un consensus aussi large que possible, il a sacrifié l'objectif "défense nationale efficace" (qu'il n'a pourtant pas renié) à une solution dont le caractère irrationnel est apparu clairement par la suite.

Les défauts du système d'information ont joué également dans un autre domaine. En effet, nous avons pu constater l'absence d'information entre gouvernement et acteurs de l'environnement immédiat: partis politique, presse, opinion publique, parlement, notamment. Ces acteurs n'ont par conséquent pas pu procéder à une comparaison systématique et suivie entre les résultats obtenus par l'administration et leurs propres systèmes d'objectifs. Mais comment le gouvernement aurait-il pu informer, alors qu'il n'avait pas lui-même une vue d'ensemble de la situation? Quoi qu'il en soit, ce manque de communication entre les différentes composantes du système politique pendant une période relativement longue a débouché sur la situation suivante: mis au courant de décisions dont les objectifs ne s'accordaient

pas avec les leurs, parlement, partis politiques, presse et opinion publique se sont alliés pour rétablir l'équilibre entre les objectifs des différents sous-systèmes. Le rééquilibrage du système s'est fait au niveau de deux objectifs:

- a) une défense nationale efficace,
- b) à un coût "raisonnable".

En ce qui concerne le premier objectif, le rééquilibrage s'est fait à un niveau inférieur (57 avions) au niveau qui avait été initialement prévu (100 avions), et qui avait été accepté par la grande majorité des acteurs du système politique. Ce compromis correspond à une renonciation à une certaine efficacité. Quant au deuxième objectif, l'équilibre s'est fait à mi-chemin entre le coût initialement accepté par la majorité (871 millions pour 100 avions) et le coût que le Département militaire et le gouvernement auraient été disposés à payer pour 100 avions modifiés (1'500-1'700 millions). D'autre part, on a décidé d'apporter au système politique les modifications qui doivent assurer à l'avenir une analyse plus rationnelle des moyens nécessaires pour atteindre le niveau de défense nationale recherché (réforme du Département militaire) ainsi qu'un contrôle plus efficace, visant à assurer que cette efficacité ne soit pas obtenue à un prix que le peuple n'est pas disposé à payer (renforcement du contrôle parlementaire).

Enfin cette recherche permet de mettre en évidence le rôle politique joué par l'administration publique, et notamment comment elle est arrivée à imposer ses décisions aux instances politiques, grâce à la manipulation et à la rétention de l'information, ainsi qu'à la possession d'une certaine compétence ou tout simplement grâce à la réputation d'expert de ses fonctionnaires. Ainsi, il apparaît clairement que notre modèle de la décision basé essentiellement sur les flux d'information n'escamote pas entièrement le problème du pouvoir. En effet, d'une part, il prend en considération l'une des ressources fondamentales du pouvoir, l'information ou le savoir, et d'autre part il saisit les phénomènes du pouvoir au niveau du processus de décision, c'est-à-dire là où sont posées explicitement les alternatives et où les différents acteurs défendent leurs intérêts. De plus, c'est à travers le processus de décision que sont fixées les règles formelles, ou si l'on préfère le système juridique, qui orientent, certes non pas exclusivement mais certainement dans une mesure

appréciable, les comportements des institutions, des groupes et des individus. Ces normes peuvent être elles aussi considérées comme des ressources du pouvoir<sup>40</sup>. Ainsi, dans le cas de l'affaire des Mirages, c'est aussi grâce à toute une série de normes formelles que certains fonctionnaires ont pu faire prévaloir leur point de vue.

Nous avons vu au quatrième chapitre que l'approche décisionnelle a été durement critiquée, notamment dans le cadre du débat sur le pouvoir local<sup>41</sup>. Ces critiques doivent certainement être prises au sérieux, mais l'exemple que nous venons de présenter, ainsi que nos autres travaux maintes fois cités sur d'autres processus de décision, montrent assez clairement que l'approche décisionnelle n'est pas dépourvue d'intérêt pour le politologue, dans la mesure où elle l'aide à mettre en évidence toute une foule de phénomènes politiques liés de près au processus de décision. Certes, tout le politique ne se réduit pas à la décision. Il y a d'autres phénomènes, nous l'avons déjà affirmé, qui ne peuvent être saisis en tant que phénomènes décisionnels. Toutefois, notre expérience nous a montré que les avantages de l'approche décisionnelle sont tels qu'il nous a paru vain et téméraire de l'abandonner purement et simplement, sous prétexte qu'il y a d'autres phénomènes politiques à étudier. Nous essayerons plutôt, dans la dernière partie de ce chapitre, de développer notre premier modèle de la décision en y englobant les éléments non décisionnels ayant un impact sur la décision. En fait, notre premier modèle était déjà une tentative dans ce sens, dans la mesure où, grâce à l'approche systémique, il posait le problème de la décision comme un problème du système politique tout entier (principe de globalité) et comme un problème de rapports entre unité de décision et environnement. Mais il manquait à ce modèle un concept unificateur auquel tout phénomène politique peut être ramené, c'est-à-dire le concept de pouvoir. Ainsi, en définissant ce nouveau modèle, nous serons amenés à nous interroger sur la nature du pouvoir et sur sa relation avec la décision politique.

---

<sup>40</sup> Pour l'utilisation des ressources juridiques par les entreprises américaines, voir J.W. HURST, *Law and Growth*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1964.

<sup>41</sup> Voir par exemple Pierre BIRNBAUM, "Le pouvoir local: de la décision au système", *Revue Française de Sociologie*, juillet-septembre, 1973, pp. 336-357; ainsi que les réponses à cet article par Manuel CASTELLS, "Remarques sur l'article de Pierre BIRNBAUM", *ibidem*, avril-août, 1974, pp. 237-242; et Guy DU BOISBERRANGER, "A propos de la sociologie du pouvoir local: questions aux intellectuels progressistes", *ibidem*, pp. 243-246; Terry N. CLARK, "Quelques réflexions sur le pouvoir local", *ibidem*, pp. 247-256; ainsi que la réponse de Pierre BIRNBAUM, "Le petit chaperon rouge et le pouvoir local", *ibidem*, pp. 257-262.

### C. Processus de décision et pouvoir

Dans cette partie, nous essayerons de présenter un modèle du processus de décision destiné à préciser et compléter le modèle précédent fondé sur les flux d'information. C'est dire que nous conservons de ce premier modèle ses éléments de base que nous allons refondre avec quelques nouveaux éléments dans le cadre d'un nouveau modèle. Il ne s'agit donc pas de juxtaposer ces différents éléments, mais de leur trouver une logique d'ensemble qui sera celle du nouveau modèle. Ce modèle est à la fois le fruit d'un propos délibéré et le produit occasionné par une recherche empirique. En effet, l'idée d'un tel modèle a pris forme au moment où nous réalisons notre recherche sur l'aménagement du territoire au Tessin<sup>42</sup>. Cette recherche, contrairement à nos recherches sur l'acquisition d'armements, ne pouvait pas se concevoir uniquement dans le cadre d'un modèle à flux d'information, ou alors une partie significative des processus de décision y relatifs nous aurait échappé dans une très large mesure. En effet, les difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire ont mis en cause des divergences idéologiques, politiques et économiques plus ou moins marquées, en tout cas nettement plus marquées que celles apparues dans nos recherches antérieures. Nous avons présenté ailleurs une première esquisse de ce nouveau modèle, dont nous avons repris les principaux éléments dans la conclusion du troisième chapitre du présent ouvrage<sup>43</sup>. Par la suite, nous avons été amené à développer plus à fond ce modèle, d'abord dans le cadre de notre séminaire de diplôme sur les théories de la décision en science politique, puis dans le cadre d'une équipe de recherche travaillant sur la mise en oeuvre des décisions en Suisse qui l'a adopté comme modèle de base<sup>44</sup>. Mais avant de passer à la présentation du modèle, il nous

<sup>42</sup> Paolo URIO, "Les contrecoups du boom économique", *loc. cit.*

<sup>43</sup> *Ibidem*, Voir aussi Paolo URIO, "Aménagement du territoire au Tessin: essai d'interprétation", *Annuaire suisse de science politique*, 1977, pp. 193-212.

<sup>44</sup> L'équipe de recherche créée au sein de la Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire (CEAT, Lausanne) est dirigée par Michel BASSAND, Francis PERRET, Paolo URIO et Léopold VEUVE. Les éléments essentiels du modèle ont été exposés in Paolo URIO, *Perspectives sur les politiques publiques*, rapport théorique présenté dans le cadre de la CEAT, Lausanne, juin 1978, et reproduits partiellement in BASSAND M.,

semble indispensable de signaler d'abord les problèmes qu'il soulève, sans toutefois avoir la prétention d'y apporter toujours une réponse satisfaisante. Comme ces problèmes sont étroitement liés les uns aux autres, on ne pourra pas les présenter de façon parfaitement analytique; mais cela n'est pas trop grave à nos yeux, car finalement notre but est aussi de montrer que les différents aspects de la réalité que l'on peut séparer par une approche analytique ne prennent leur entière signification que lorsqu'ils sont saisis au niveau de la synthèse, c'est-à-dire au-delà d'une simple mise en rapport des éléments précédemment séparés par l'analyse.

**a) Problèmes à résoudre pour une approche systémique du processus de décision**

Nous aborderons successivement les problèmes du rapport entre niveau sociologique et individuel (ou psychologique) d'analyse; le dilemme entre analyse et synthèse, qui soulève également le problème de la conception de la causalité; le problème du rapport entre décision et pouvoir, qui nous conduira à considérer les structures sociales et les comportements à l'intérieur de celles-ci comme producteurs de ressources du pouvoir; le problème des rapports entre décision, système de décision et système politique; et finalement le problème de la rationalité de l'acteur, qui nous conduira à proposer notre conception de l'acteur. Nous pourrons alors présenter brièvement notre nouveau modèle.

1. *Le problème du rapport entre niveaux d'analyse sociologique et individuel*

Il nous semble que c'est encore une fois Max WEBER qui a traité de la façon la plus satisfaisante ce problème. Nous avons vu au deuxième chapitre que Max WEBER définit le pouvoir à deux niveaux: aussi bien au niveau des relations entre individus que dans le cadre des structures. Certes, pour WEBER, le pouvoir est un phénomène social. Toutefois, poursuit WEBER, la façon dont le pouvoir est perçu au niveau individuel (processus de légitimation au niveau psychologique) n'est pas sans

importance pour l'exercice du pouvoir; d'où la nécessité de prendre en compte également le phénomène du pouvoir au niveau psychologique. Ainsi WEBER nous suggère que le pouvoir est essentiellement un phénomène social (non psychologique) mais qui a un impact au niveau des individus qui perçoivent le phénomène du pouvoir et lui attribuent une signification qui leur permet à leur tour, sur cette base, d'agir sur le pouvoir lui-même.

Toutefois, si l'on peut considérer que ces deux niveaux sont étroitement liés l'un à l'autre, il faut éviter certains dangers dont le plus courant consiste à utiliser des concepts développés pour l'analyse du comportement de l'individu pour analyser le pouvoir lui-même. Il en est ainsi lorsqu'on attribue une finalité ou une conscience à un système social. A ce propos, la position de SOMERHOFF n'est pas sans intérêt, dans la mesure où il propose de considérer les organismes vivants comme des systèmes dont les activités sont dirigées vers un but. Mais cette finalité est traitée comme une propriété du système, en ce sens que l'orientation vers le but n'est pas considérée comme une propriété de l'output dirigé vers un événement-but, mais comme une propriété du "mode d'opération" du système lui-même<sup>45</sup>. Ainsi SOMERHOFF semble suggérer de traiter la finalité des systèmes comme une sorte de logique ou de rationalité internes. On peut toutefois craindre des transpositions abusives, notamment en ce qui concerne le concept de conscience. A ce propos, on ne peut que souscrire à l'opinion d'ANDRESKI, selon lequel "attribuer la conscience aux collectivités, c'est ressusciter le vieux cheval de bataille du nationalisme autoritaire selon lequel les éléments inférieurs qui ne sauraient prétendre être le siège de cette conscience collective sont sacrificiables au profit des centres de contrôle, ce qui, en termes concrets, signifie au profit des gens qui occupent les postes supérieurs"<sup>46</sup>.

Un autre exemple nous est offert par la définition de pouvoir de Steven LUKES<sup>47</sup>. En bref, LUKES définit le pouvoir de la façon suivante: P exerce du pouvoir sur R, si P a un effet sur R contraire aux intérêts de R. Manifestement, nous restons ici au niveau individuel, et de plus R peut se tromper. Il serait alors possible d'attribuer aux

---

Lausanne, CEAT, septembre 1978, pp. 13-26.

<sup>45</sup> Cités par ROIG, *Analyse de système, op. cit.*, p. 109.

<sup>46</sup> ANDRESKI, *op. cit.*, p. 204.

chercheurs la tâche de définir quels sont les véritables intérêts de R. Mais là, nous sommes de nouveau renvoyé au niveau individuel, ou alors il faudrait attribuer aux chercheurs un savoir pratiquement absolu quant à la définition des intérêts des différents acteurs sociaux. En conclusion, il semble donc que, du point de vue du politologue, le pouvoir doit surtout être appréhendé par des concepts autres que des concepts individuels.

## 2. *L'alternative entre analyse et synthèse*

Selon le sociologue BUCKLEY, le type de système qui doit nous intéresser peut être généralement décrit comme un ensemble d'éléments ou de composantes directement ou indirectement liés dans un réseau causal, tel que chaque composante est liée au moins à quelques autres composantes d'une manière plus ou moins stable dans un laps de temps bien défini<sup>48</sup>. Ainsi le concept de réseau causal s'oppose à la conception linéaire de la causalité propre à l'analyse, aussi bien au concept de cause efficiente qu'au concept de cause finale ou téléologique. En conclusion, pour BUCKLEY, "l'approche moderne des systèmes vise à remplacer la vieille technique de LAPLACE, analytique et atomiste, par une orientation plus holistique au problème des organisations complexes"<sup>49</sup>. Ainsi BUCKLEY fait écho au point de vue de Ross ASHBY qui écrivait déjà en 1956 que l'étude des systèmes complexes ne doit pas se faire "par analyse, car cette méthode nous donne uniquement un grand nombre de parties ou d'éléments d'information séparés, dont l'interaction produit des résultats que personne ne peut prédire. Si nous décomposons un tel système dans ses éléments, nous découvrons que nous ne pouvons pas le reconstruire"<sup>50</sup>.

C'est malheureusement ce qu'oublie certains. Ainsi, par exemple, Grégoire MADJARIAN a pu écrire ceci en critiquant l'œuvre de POULANTZAS: "la théorie, chez POULANTZAS, n'a jamais été que taxinomie, l'analyse théorique qu'un travail de classification. Cela apparaît particulièrement lorsqu'il est question du juridique ou

---

<sup>47</sup> Steven LUKES, *Power: A Radical View*, London, MacMillan, 1974.

<sup>48</sup> Walter BUCKLEY, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1967, p. 41.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 39, notre traduction.

de l'idéologique. Le problème essentiel est celui qui consiste à classer les phénomènes réels dans des cases, les niveaux ou instances selon lesquels on a opéré un découpage de l'ensemble social: économique, politique, idéologique, juridique. Ces niveaux eux-mêmes sont divisés en sous-ensembles: par exemple le politico-idéologique ou le politico-économique. Toute la difficulté réside dans le fait que les phénomènes relèvent toujours de plusieurs niveaux, et comme il faut trancher, on aboutit à des séparations absurdes, puis on se heurte à l'impossible tâche de réconcilier et d'articuler ce qui a été séparé en classes distinctes.<sup>51</sup> Et pourtant, le sociologue marxiste WESOŁOWSKI a pu écrire que Marx "est bien conscient du fait que le système social peut être subdivisé en parties uniquement en abstrait et une telle fragmentation du tout social, telle qu'elle est imposée par les différentes disciplines, sert uniquement à rendre d'autant plus difficile la compréhension de ce tout"<sup>52</sup>.

C'est à partir de considérations analogues que MARUYAMA a développé le concept de causalité mutuelle, qui peut se présenter sous deux formes: la morphostase (c'est-à-dire un processus causal mutuel, éliminateur de déviation) et de morphogénèse (processus causal mutuel, amplificateur de déviation)<sup>53</sup>. Dans le premier cas (morphostase) le processus causal mutuel peut être conçu comme un réseau de feedbacks négatif, alors que dans le deuxième cas (morphogénèse) nous sommes en présence d'un réseau de feedbacks positif. Lorsqu'il n'y a que deux éléments en présence, le réseau causal se réduit à la causalité mutuelle existante entre les deux éléments constitutifs du système concerné. Lorsqu'il y a plus de deux éléments, nous sommes en présence de réseaux causaux plus ou moins complexes, pouvant comprendre des boucles causales positives (c'est-à-dire amplificatrices de déviation) et de boucles causales négatives (c'est-à-dire éliminatrices de déviation).

Reprenons, en le simplifiant, l'exemple utilisé par MARUYAMA pour illustrer ces concepts. Soit le système d'une ville, dont les éléments constitutifs en interaction

---

<sup>50</sup> W. Ross ASHBY, "The Effect of Experience on a Determinate Dynamic System", *Behavioural Science*, 1956, pp. 35-42, cité par BUCKLEY, *op. cit.*, p. 39.

<sup>51</sup> Grégoire MADJARIAN, "Une sociologie politique?", *Les Temps Modernes*, 1979, pp. 846-847.

<sup>52</sup> W. WESOŁOWSKI, *Classes, strata and power*, London, Routledge and Kegan Paul, 1979 (traduction du polonais), p. 3 (notre traduction).

<sup>53</sup> Magoroh MARUYAMA, "The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Causal Processes", *American Scientist*, 51, 1963, pp. 164-179.

sont les suivants: le nombre d'habitants, la quantité de déchets produits par la population, les bactéries, les maladies, la modernisation, la migration dans la ville<sup>54</sup>. Ces éléments sont en interaction soit directement soit indirectement par l'intermédiaire d'autres éléments. Le sens de la causalité entre deux éléments est indiqué par des signes "plus" lorsque le changement d'un élément va dans le même sens que le changement de l'autre (augmentation-augmentation, diminution-diminution) et par des signes "moins" lorsque les deux éléments changent dans un sens opposé (augmentation-diminution, diminution-augmentation). On peut alors émettre la règle suivante: une boucle avec un nombre pair de signes négatifs aura un effet amplificateur de déviation, alors qu'une boucle avec un nombre impair de signes négatifs aura un effet réducteur de déviation. Dans l'exemple choisi, nous avons les deux boucles causales suivantes:

- 1) boucle causale négative: l'augmentation du nombre d'habitants provoque une augmentation des déchets, qui produit une augmentation des bactéries et donc des maladies, ce qui entraîne une diminution de la population<sup>55</sup>;
- 2) boucle causale positive: l'augmentation de la population conduit à une augmentation de la modernisation, qui attire alors dans la ville des personnes venues d'ailleurs, ce qui augmente la population.

A l'intérieur de chaque boucle causale il n'y a pas de hiérarchie entre éléments: si nous prenons par exemple la boucle causale positive, nous pouvons en effet constater que "quel que soit le changement, une augmentation ou une diminution, ce dernier a un effet amplificateur sur lui-même. Cela est vrai lorsque l'on prend la population comme point de départ. Mais cela est tout aussi vrai si l'on prend la modernisation comme point de départ: une augmentation de la modernisation produit une augmentation ultérieure de la modernisation même, à travers un accroissement de l'immigration et l'augmentation de la population. (...) La même chose se vérifie si l'on prend l'immigration comme point de départ. Par conséquent, dans une boucle chaque élément exerce une influence sur tous les autres éléments, soit directement soit indirectement, et chaque élément exerce une influence sur lui-

---

<sup>54</sup> Il ne s'agit que d'un exemple destiné à l'illustrer des concepts. Inutile d'épiloguer sur la pertinence du système choisi ou de ses composantes.

<sup>55</sup> Remarquons tout d'abord que s'agissant d'un système, on aurait pu commencer par n'importe quel élément. Deuxièmement, on aurait pu choisir de partir d'une diminution de la population sans changer la logique de fonctionnement du système.

même à travers les autres éléments. Il n'y a aucune priorité hiérarchique causale parmi les éléments. C'est dans ce sens que nous comprenons les relations causales mutuelles<sup>56</sup>.

L'avantage d'une telle approche est, à notre sens, qu'elle permet de tirer parti de la théorie des systèmes et de la cybernétique en exploitant à fond leur potentiel explicatif, notamment grâce à la prise en compte des différents types de feedbacks dans le cadre d'un ou plusieurs réseaux de causalité mutuelle. On échappe ainsi à des applications purement conservatrices de l'approche systémique. Toutefois, comme le reconnaît implicitement MARUYAMA, il faut éviter le piège de tomber dans une conception "pluraliste" de la causalité, qui nous interdirait d'identifier la présence éventuelle d'éléments ou de boucles causales ayant un pouvoir de détermination plus grand que d'autres. D'où la nécessité de combiner les deux types d'approche (analyse et synthèse) qui nous permettent de saisir notre objet de deux points de vue complémentaires à travers deux instruments de connaissance complémentaires.

Les approches systémiques dont nous avons résumé les apports essentiels aux fins de notre démarche suggèrent par ailleurs, implicitement ou explicitement, que le concept de système est étroitement lié au concept de structure. C'est notamment le cas de la définition de système proposée par BUCKLEY, que nous avons citée ci-dessus. En effet, tout comme le système, la structure dénote une certaine invariance dans le temps. La tentation est alors grande d'extraire de la réalité un ensemble d'invariants que l'on qualifie de structure et d'en faire un tout indépendant des acteurs qui agissent à l'intérieur de cette structure. De la sorte, la structure finit par apparaître comme quelque chose d'étranger aux acteurs, à la limite comme un principe objectif. Il en est ainsi de la conception pluraliste des "règles du jeu", en tant que données structurelles. On oublie toutefois que les règles du jeu elles-mêmes font l'objet de la lutte politique et par conséquent l'un des objets principaux de notre discipline devrait être la détermination des processus à travers lesquels ces règles sont établies. Dans une telle étude, il nous paraît difficile de décider a priori si les différents acteurs ont des chances égales dans la détermination de ces règles, ou bien si un acteur est en principe en mesure d'imposer son point de vue et ses

---

<sup>56</sup> MARUYAMA, *ibidem*, pp. 311-312, notre traduction.

intérêts. D'où encore une fois, la nécessité de combiner deux types d'instruments de connaissance: l'approche par les structures et l'approche par les fonctions ou les actions des différents acteurs sociaux.

Autrement dit, à l'intérieur des structures, les acteurs sociaux accomplissent des activités (fonctions) qui peuvent aller soit dans le sens d'un renforcement ou d'une confirmation des structures existantes (activités fonctionnelles), soit dans le sens d'un changement des structures (activités dysfonctionnelles). Finalement, notre position est assez proche de celle de CLEGG pour qui la structure est un ensemble de règles de sélection qui émergent du processus historique<sup>57</sup>. Ces règles définissent les limites à l'intérieur desquelles les acteurs peuvent agir et éventuellement modifier la structure.

Essayons maintenant de résumer les considérations développées à propos du rapport entre niveaux d'analyse individuel et sociologique, et de l'opposition entre approches analytique et synthétique. Nous rappelons qu'au début de ce chapitre nous avons refusé de choisir entre d'une part une approche déterministe du comportement individuel par les structures et, d'autre part, une approche individualiste considérant l'acteur comme entièrement libre et maître absolu de ses choix. Nous avons considéré les termes de cette alternative comme des types idéaux se situant aux pôles d'un continuum et nous avons laissé à la recherche le soin de déterminer la position qu'un système social occupe sur ce continuum. Cela dit, nous allons construire un système dont les éléments constitutifs sont les structures sociales et les acteurs. Nous entrons dans ce système à un moment donné  $t_1$  et nous considérons que l'ensemble des structures sociales existantes à ce moment définit un espace social déterminé réel. Autrement dit, le processus historique a produit au moment  $t_1$  un ensemble de contraintes relativement stables qui définissent les positions réciproques des acteurs ainsi que leur marge de liberté. Si cette marge est nulle pour tous les acteurs, il faut alors conclure qu'au temps  $t_2$  le comportement des acteurs est entièrement déterminé par les structures. En termes de probabilité on pourrait alors dire qu'un acteur A ne peut avoir qu'un seul comportement C, la probabilité de ce comportement étant égale à 1.

---

<sup>57</sup> CLEGG, *op. cit.*, notamment pp. 96-97.

Deux possibilités peuvent alors être envisagées: ou bien le système est parvenu à une situation d'équilibre figé ou stable<sup>58</sup>, et donc il ne peut plus évoluer; ou bien les structures sont dotées d'une dynamique propre, indépendante du comportement des acteurs, qui est alors la seule source du changement social. Dans les deux cas, l'étude des comportements individuels n'aurait aucune valeur explicative des processus sociaux, et les résultats qu'elle pourrait malgré tout fournir ne seraient qu'un indicateur ou un reflet des structures sociales déployant leurs effets au niveau individuel.

Si toutefois la marge de liberté laissée par les structures aux acteurs n'est pas nulle, on peut alors considérer que l'espace social déterminé réel définit un espace social libre théorique, autrement dit un espace social des possibles, qui va pouvoir être utilisé par les acteurs au temps  $t_2$ . Les structures limitent la liberté de l'acteur tout en lui laissant le choix entre plusieurs comportements. A l'intérieur de sa marge de liberté, telle qu'elle lui est attribuée par les structures, l'acteur est toutefois confronté à un autre type de contraintes: celles qui lui viennent de l'utilisation que les autres acteurs font de leur marge de liberté, ce qui peut ultérieurement réduire la marge de liberté de l'acteur en question.

La liberté de l'acteur peut donc être limitée de deux façons: tout d'abord par les structures, ensuite par l'utilisation que les acteurs font de leur marge de liberté. Ainsi, le processus d'interaction entre acteurs, se situant dans le cadre défini par les structures, aboutit à deux conséquences: d'une part, ce processus détermine la position des acteurs dans un ou plusieurs cas concrets. Parmi les différents possibles (espace social libre théorique) un seul se réalise : l'acteur qui, du fait des structures, avait le choix entre les comportements A et B, "choisit" effectivement le comportement A, à la suite du processus d'interaction avec les autres acteurs<sup>59</sup>. D'autre part, le processus d'interaction entre acteurs confirme ou modifie au temps  $t_2$  la structure sociale existante au moment  $t_1$ . Le résultat combiné de ces deux effets

---

<sup>58</sup> Voir la définition que nous en avons donné ci-dessus, p. 236.

<sup>59</sup> Remarquons que si les structures sociales sont dotées d'une stabilité assez durable dans le temps, l'observation d'un nombre suffisant de cas concrets dans les processus les plus cruciaux pour l'exercice du pouvoir devrait permettre de déterminer la position réelle des acteurs à l'intérieur de leur marge de liberté, ce qui revient aussi à définir leur position sociale.

se manifeste au niveau de l'espace social déterminé réel au temps  $t_3$ : à la suite des processus d'interaction au temps  $t_2$ , dans le cadre des structures sociales cristallisées au temps  $t_1$ , nous aboutissons au temps  $t_3$  soit à une structure sociale en tout semblable à celle du temps  $t_1$ , soit à une structure plus ou moins différente. Les marges de liberté des acteurs sont ainsi confirmées ou modifiées et leur ensemble constitue un nouvel espace social libre théorique<sup>60</sup>. Les processus d'interaction peuvent alors se dérouler dans ce nouveau contexte, et ainsi de suite.

Ainsi on voit qu'un acteur peut limiter la liberté d'un autre acteur de deux manières: d'une part, en utilisant sa propre marge de liberté dans le processus d'interaction avec les autres acteurs, d'autre part en utilisant sa propre marge de liberté pour modifier les structures de telle sorte qu'elles limitent (dans l'avenir) la liberté des autres acteurs. Certes, cette première approche des structures sociales et des comportements individuels reste pour l'instant à un niveau d'abstraction assez élevé. Mais il nous a paru nécessaire de clarifier d'abord ces problèmes à ce niveau, avant de pousser plus loin la recherche d'un cadre théorique de la décision fondé sur une conception du pouvoir. En particulier, on ne voit pas encore très bien ce qui fait qu'un acteur soit plus ou moins déterminé par les structures comparativement aux autres acteurs sociaux, et ce qui lui permet de mieux utiliser sa marge de manœuvre. Nous essayons de répondre à ces questions en abordant le problème des rapports entre pouvoir et décision politique.

### 3. *Le rapport entre décision et pouvoir*<sup>61</sup>

Il y a essentiellement deux façons d'aborder la définition du concept de pouvoir: soit on essaie de classer les différentes manifestations ou les différentes formes qu'assume le pouvoir, soit on essaie de définir d'abord ce qui constitue l'essentiel de ce phénomène. La première voie aboutit malheureusement à des classifications boiteuses (comme celle de PEABODY), ou bien à des absurdités, comme la distinction entre pouvoir potentiel et pouvoir réel, ou bien encore à des constructions

---

<sup>60</sup> Remarquons que dans le cas d'une détermination totale du système par les structures, l'espace social libre théorique est inexistant.

<sup>61</sup> Il est évidemment hors de question de procéder ici à un inventaire même sommaire des différentes conceptions du pouvoir avancées par sociologues et politologues. Nous nous limiterons à citer les auteurs qui nous ont effectivement inspiré pour la rédaction des pages qui suivent.

par juxtaposition (comme celle de LUKES)<sup>62</sup>. A ce propos, on ne peut que partager la critique de CLEGG selon qui ce n'est pas en additionnant les différents aspects du pouvoir (ce que LUKES et d'autres appellent les "faces du pouvoir") qu'on parviendra à une conception satisfaisante de ce phénomène, mais en prenant en considération la totalité dialectique de ces différents moments de la production et de la reproduction structurelles du pouvoir<sup>63</sup>.

A partir de là et en s'inspirant de différents auteurs, CLEGG essaie d'arriver à une définition satisfaisante du pouvoir. En particulier, CLEGG cite JESSOP, pour qui le pouvoir est exercé lorsque les sujets s'engagent dans des pratiques qui produisent sur d'autres sujets des effets qui, étant donné la combinatoire existante des contraintes structurelles et des forces sociales, ne se seraient pas produits autrement<sup>64</sup>. Pour CLEGG cela signifie que le pouvoir ne peut pas être assimilé à une détermination structurelle, mais doit être considéré comme le résultat d'une surdétermination par un ensemble de facteurs structurels et conjoncturels. Le problème théorique qu'il faut alors affronter consiste à développer des concepts permettant de relier contraintes structurelles et forces sociales, situées aux différents niveaux de la structure, aux différents acteurs sociaux. Pour répondre à cette exigence CLEGG, qui s'inspire des travaux de Max WEBER et des marxistes (notamment GRAMSCI), envisage un modèle à trois niveaux: la structure, la médiation (entre structure et action) et l'action<sup>65</sup>. A chacun de ces trois niveaux correspond un aspect particulier de la détermination: à l'action correspond le pouvoir, à la médiation correspondent les règles du mode de rationalité de la structure, à la structure correspond la domination hégémonique<sup>66</sup>.

Le pouvoir est alors défini comme la capacité d'exercer un contrôle sur les ressources qui, lorsque les sujets s'engagent dans des pratiques, produisent des

---

<sup>62</sup> Robert L. PEABODY, *Organizational Authority*, New York, Atherton Press, 1964; LUKES, *op. cit.*

<sup>63</sup> CLEGG, *op. cit.*, p. 47.

<sup>64</sup> CLEGG, *op. cit.*, p. 78, l'article cité est celui de Bob JESSOP, "Power and Contingency" paper presented to the EGOS Symposium on Power, University of Bradford, 1976.

<sup>65</sup> CLEGG développe ce modèle à partir de ses propres travaux et de ceux de GIDDENS: Stewart CLEGG, *Power, Rule and Domination*, London, Routledge & Kegan Paul, 1975 et Anthony GIDDENS, *New Rules of Sociological Method*, London, Hutchinson, 1976, notamment p. 122.

<sup>66</sup> CLEGG, *The Theory of Power and Organization*, *op. cit.*, p.95: il n'est pas clair si CLEGG donne sa préférence à la domination hégémonique par rapport au mode de réduction. Vraisemblablement ces deux concepts sont également opératoires au niveau de la structure, comme le suggère la figure no. 2 de la page 99.

effets sur d'autres sujets<sup>67</sup>. Le mode de rationalité de la structure n'est pas une propriété des acteurs, mais de la structure elle-même, conçue (en suivant OFFE et HABERMAS) comme un ensemble de règles de sélection qui définissent les objets qui sont réglés par le secteur public, avec quel ordre de priorité et avec quels moyens<sup>68</sup>. Ces règles définissent les limites à l'intérieur desquelles la structure peut varier. La domination hégémonique est définie (en suivant GRAMSCI) comme la forme de domination obtenue par consentement plutôt que par la force; ce consentement est forgé grâce à une multitude d'institutions qui forment, directement ou indirectement, la structure cognitive et affective à travers laquelle les individus perçoivent et évaluent la réalité sociale<sup>69</sup>.

Ainsi pour CLEGG le terme "pouvoir" est réservé aux phénomènes de domination qui se manifestent au niveau des pratiques, autrement dit des processus d'interaction entre acteurs. Bien que nous ne suivrons pas entièrement les suggestions de ces auteurs, nous avons là quelques éléments qui nous paraissent particulièrement intéressants comme point de départ, notamment les concepts de ressources, de contraintes structurelles, de pratiques et de médiation.

Quant à nous, nous sommes plutôt partis des travaux de Max WEBER que nous avons exposés ci-dessus au deuxième chapitre. On se souvient que WEBER commence par définir un concept global du pouvoir, à l'intérieur duquel il va ensuite isoler des sous-catégories. En effet, pour WEBER la domination (Herrschaft), qui est souvent à tort considérée comme sa conception du pouvoir, n'est qu'un cas particulier du concept plus général de puissance (Macht) qui englobe la totalité des phénomènes du pouvoir, peu importe sur quelle base ils sont fondés. Le pouvoir peut donc reposer sur différents types de moyens et de processus, bien que la force (ou la coercition) constitue toujours l'élément essentiel, caractéristique de la politique, l'ultima ratio ou le dernier recours. Par conséquent, à côté d'un type idéal,

---

*Ibidem*, p. 119.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p.119

<sup>68</sup> Jürgen HABERMAS, *Legitimation Crisis*, London, Heinemann, 1976 et Claus OFFE, "Political Authority and Class Structure, An Analysis of Capitalist Societies", in *International Journal of Sociology*, 1972, no. 1, pp. 73-108.

<sup>69</sup> CLEGG se réfère aussi bien aux textes de GRAMSCI qu'à ses interprètes. Pour définir le concept de domination hégémonie il utilise en particulier J. FEMIA, "Hegemony and Consciousness in the Thought of Antonio Gramsci", *Political Studies*, 1975, no. 1, pp. 29-48, définition à la p. 31.

où le seul mode d'exercice du pouvoir serait l'utilisation de la force, WEBER envisage un autre mode d'exercice du pouvoir, où les gouvernants essaient et réussissent à susciter auprès des gouvernés la foi dans la légitimité des ordres auxquels ils sont soumis, autrement dit un devoir d'obéissance. En effet, ce n'est que lorsque les sujets se plient aux ordres de ceux qui exercent le pouvoir, parce qu'ils les considèrent comme légitimes, que nous sommes en présence des trois types idéaux de la domination légitime (Herrschaft): charismatique, traditionnelle et légale-rationnelle.

Certes, la force ne cesse pas pour autant de constituer pour WEBER l'essence du politique; mais les processus de légitimation en œuvre dans chacun de ces trois types conditionnent à tel point les phénomènes du pouvoir, qu'il devient nécessaire d'en saisir la dynamique et l'impact au niveau du système, ainsi que leurs répercussions au niveau des comportements individuels.

Nous avons vu également que pour WEBER il y a deux fondements du pouvoir: un fondement externe, lié la plupart du temps aux moyens matériels et au système qui les produit (dans une économie de type capitaliste: le marché); et un fondement interne, la légitimité, liée aux processus de légitimation décrits à l'intérieur des trois types idéaux susmentionnés. D'autre part, nous avons beaucoup apprécié une petite phrase de BALANDIER, pour qui "le pouvoir, si diffus soit-il, implique une dissymétrie au sein des rapports sociaux"<sup>70</sup>. Cela ne veut évidemment pas dire, à notre sens, qu'un acteur est nécessairement dépourvu de toute possibilité d'action face à un autre acteur, mais que les possibilités d'action des acteurs ne sont pas identiques, lorsqu'ils se trouvent dans une relation de pouvoir. Le premier problème qu'une telle conception soulève, est celui de l'identification des acteurs dotés d'une capacité d'action plus grande que d'autres, étant donné une certaine structure sociale, ce qui leur permet d'orienter le comportement des autres acteurs dans une mesure plus grande que ceux ne sont orientés par ces derniers. Le deuxième problème est alors de déterminer l'ampleur de cette capacité et les conséquences qui en découlent pour les autres acteurs et pour la structure sociale dans son ensemble. Le troisième problème enfin, consiste à déterminer les causes qui expliquent les différences dans la capacité d'action des acteurs en présence.

---

<sup>70</sup> Georges BALANDIER, *Anthropologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, p. 45.

C'est à partir de ces différents apports que nous allons construire notre conception du pouvoir, avant de rechercher la relation qui le lie au concept de décision. Tout d'abord, vu l'extrême variété des concepts utilisés dans ce domaine, il nous faut définir en première approximation l'ensemble des concepts que nous allons utiliser. Contrairement à CLEGG, nous utilisons le terme "pouvoir" pour désigner l'ensemble des phénomènes structurels et relationnels liés à la domination à l'intérieur d'un système social donné. Le terme "domination" sera compris comme synonyme de pouvoir. Nous parlerons de pouvoir ou de domination légitimes pour traduire le terme "Herrschaft" des trois types idéaux webériens, sans pour autant exclure la possibilité d'ajouter d'autres formes de légitimation. Nous distinguons ensuite entre pouvoir structurel (qui correspondrait au premier niveau du modèle de CLEGG: la structure) et pouvoir relationnel (qui correspondrait au troisième niveau du modèle de CLEGG: l'action). C'est à ce dernier niveau que l'on pourra utiliser le terme "influence" pour désigner les processus interactifs à travers lesquels un acteur essaie d'infléchir, d'orienter, à la limite de déterminer le comportement et/ou le mode de penser d'un acteur donné, et les tentatives de ce dernier pour résister à cette influence et pour essayer à son tour d'influencer le premier acteur. Nous utiliserons de préférence le terme "effets" pour désigner les conséquences ("l'influence") exercée par la structure sur le comportement individuel. Finalement, un ensemble d'autres termes (dont la liste ne peut être qu'exemplaire), utilisés pour décrire les phénomènes du pouvoir, seront regroupés sous la catégorie générale des moyens du pouvoir. Ceux-ci peuvent se présenter soit sous la forme de processus (coercition, répression, manipulation, persuasion, légitimation, production, distribution, etc.), soit comme des ressources élémentaires du pouvoir pouvant être mises en œuvre dans ces processus (violence, force, punitions, sanctions, information, savoir, compétences, récompenses, etc.)<sup>71</sup>.

Certes, une telle tentative de clarification comporte inévitablement une part d'arbitraire, et va sans doute à l'encontre de l'utilisation qui est faite de ces termes

---

<sup>71</sup> Remarquons que l'on peut tirer de ces substantifs désignant des processus et des ressources, des verbes désignant l'activité de ceux qui essaient d'exercer un pouvoir relationnel ou une influence: utiliser la violence ou la coercition, menacer, réprimer, manipuler, persuader, promettre, sanctionner, punir, dissuader, encourager, obliger, empêcher, conditionner, récompenser, etc. Il paraît d'ailleurs raisonnable, en suivant la pratique du

par tel ou tel autre auteur. Néanmoins, il nous a paru indispensable de mettre un peu d'ordre dans cet ensemble de concepts, avant de passer à des définitions plus rigoureuses et à la mise en rapport de ces différents concepts.

Revenons maintenant aux suggestions de la conception webérienne et à la définition de BALANDIER mettant en évidence cette caractéristique fondamentale du pouvoir: la dissymétrie des rapports sociaux de pouvoir. Ainsi conçu, le pouvoir implique un ordre social, qui peut être interprété comme une hiérarchie et dont il faut par conséquent rechercher les causes. Pour qu'il y ait dissymétrie, il est raisonnable de supposer que certaines caractéristiques ne seront pas distribuées de façon égalitaire entre les différents acteurs sociaux. Nous proposons, d'ailleurs à la suite de beaucoup d'autres, d'appeler ces caractéristiques des ressources, qui peuvent être aussi bien des ressources matérielles qu'immatérielles. Le pouvoir peut être alors envisagé comme un phénomène social dont la structure et ses effets régissent et façonnent l'ensemble social en définissant ainsi un cadre plus ou moins stable à l'intérieur duquel la logique ou, pour reprendre le modèle de CLEGG, le mode de rationalité de la structure oriente le comportement des acteurs dans un ensemble de processus interactifs qui mettent en œuvre différents types de ressources. Plus précisément, les moyens du pouvoir sont des processus (se déroulant dans le cadre d'une certaine structure) qui, d'une part, impliquent la mise en œuvre de certaines ressources et, d'autre part, permettent la production de ressources, ainsi que leur distribution au sein de l'ensemble social concerné. Les ressources produites et distribuées au sein de l'ensemble social constituent les moyens élémentaires pouvant être utilisés dans le cadre de ces mêmes processus.

Les processus à travers lesquels se réalisent les effets d'une certaine structure du pouvoir peuvent concerner soit la mise en place ou le changement des structures, soit les activités des acteurs sociaux à l'intérieur de ces structures. Les structures définissent pour ainsi dire les limites, ou la marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle les acteurs peuvent évoluer. Si les acteurs possèdent les mêmes ressources, alors ils auront la même capacité d'action à l'intérieur des structures. Dans ce cas il nous semble difficile de parler de structure ou de relation de pouvoir.

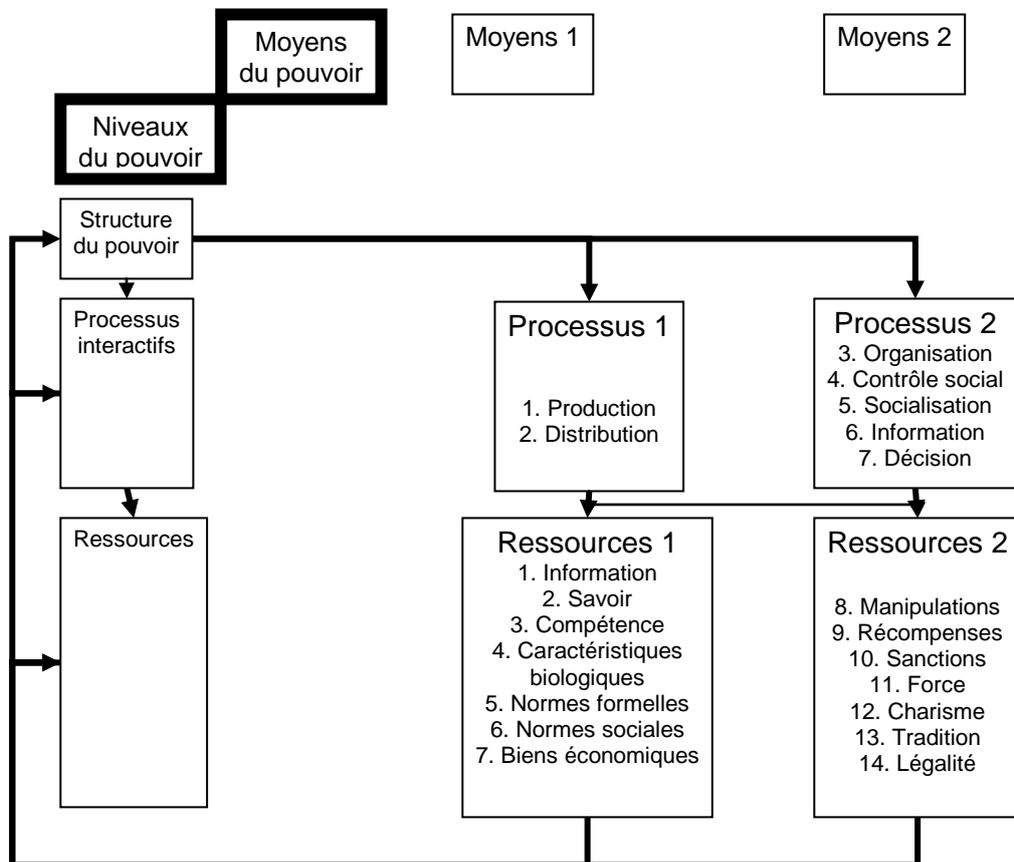
---

langage courant, de réserver les termes influence et influencer pour désigner les formes d'exercice du pouvoir qui ne font pas intervenir la force ou la violence.

Si, par contre, la distribution des ressources est inégalitaire, alors les acteurs auront des marges de manœuvre différentes les uns par rapport aux autres et par rapport aux structures. En outre, il est raisonnable de prévoir qu'ils auront dans ce dernier cas des capacités différentes quant au maintien ou à la transformation des structures.

Ainsi notre définition du pouvoir conjugue trois aspects de la réalité sociale liée au pouvoir: la structure, les processus sociaux interactifs et les ressources. Nous sommes maintenant en mesure de construire un système que l'on peut appréhender en première approximation à l'aide de la figure no. 5. Remarquons tout d'abord que ce système ne permet pas de répondre à la question suivante: le pouvoir est-il une fin en soi ou un moyen utilisé par les acteurs sociaux pour obtenir certaines valeurs? Ou, inversement, la recherche de la puissance économique, de positions sociales de prestige, etc. est-elle une fin en soi ou est-ce un moyen pour avoir du pouvoir? Si la question a un sens au niveau individuel, où d'ailleurs elle ne peut être appréciée que par rapport aux finalités et au système de valeur de l'acteur, au niveau social la question nous semble être complètement dépourvue de sens. En effet, à ce niveau, que le pouvoir soit recherché par les acteurs sociaux en tant que tel ou pour se procurer des avantages symboliques ou matériels n'a pas beaucoup d'importance. A ce niveau, ce qui compte, c'est que le pouvoir implique nécessairement le maintien (ou le changement) de l'ordre existant, comme condition sine qua non pour bénéficier de certaines valeurs (biens économiques, sécurité, estime, respect, pouvoir, etc.). Cela ne veut pas dire qu'une connaissance des finalités et des valeurs portées par les acteurs est indifférente pour la compréhension du pouvoir. Bien au contraire, cette connaissance deviendra indispensable pour comprendre la stratégie déployée par les acteurs dans les processus interactifs. Nous y reviendrons. Pour l'instant, il nous importait de distinguer soigneusement trois niveaux dotés chacun de sa propre logique: premièrement, le niveau du système, où le pouvoir est saisi comme un ensemble de phénomènes structurels et interactifs permettant le maintien ou le changement de l'ordre social; ensuite, le niveau de l'acteur, occupant dans ce système une position particulière et doté d'une conscience, de perception de la réalité, de modes de pensée, de finalités, de projets, de stratégies; finalement, le niveau des ressources.

Figure no. 5: Pouvoir: niveaux et moyens



En lisant la figure no. 5 de gauche à droite, la première colonne indique les trois niveaux du pouvoir que nous avons identifiés ci-dessus. Au niveau de la structure, nous trouvons les caractéristiques du système de pouvoir dotées d'une certaine stabilité dans le temps et limitant la liberté des acteurs. Cette structure définit pour ainsi dire les règles du jeu à l'intérieur duquel vont se situer, au deuxième niveau, les processus interactifs (c'est ce qu'indiquent les flèches a et b). D'un point de vue analytique on peut subdiviser la structure en sous-structures dotées chacune de sa propre logique ou, pour reprendre encore une fois la formulation de CLEGG, son propre mode de rationalité. Mais dans la perspective d'une synthèse, il faudra trouver une logique globale permettant de rendre compte des modes de rationalité de chaque sous-structure. Nous proposons d'isoler les cinq sous-structures suivantes, qui correspondent à l'idée d'impératifs fonctionnels des structuro-fonctionnalistes, c'est-à-dire des éléments ou des phénomènes sociaux sans lesquels une société ne pourrait pas exister<sup>72</sup>. On peut en effet supposer qu'un système social pour subsister doit assurer la reproduction de l'espèce, lui permettre de subsister matériellement, définir les règles qui régissent le comportement des individus et fournir à ses membres les moyens intellectuels de comprendre le monde et la société dans lesquels ils vivent, et finalement assurer la communication entre ses membres. Chacune de ces fonctions est régie par une structure particulière. Tout d'abord la structure socio-biologique qui assure la reproduction de l'espèce. Ensuite la structure économique, qui assure la production de biens et services nécessaires à la survie de l'espèce, éventuellement, mais pas nécessairement, à son développement économique, grâce à un processus d'accumulation. Puis la structure des normes sociales, qui peut être subdivisée en structure des normes formelles, ou structure juridique, et en structure des normes sociales au sens large, comprenant les valeurs, les croyances et les normes de comportement. C'est à ce niveau que l'on pourra situer la culture politique ou l'idéologie<sup>73</sup>. Finalement, la structure informationnelle, qui assure la circulation de l'information à l'intérieur de l'ensemble social concerné.

<sup>72</sup> Voir toutefois le marxiste WESOLOWSKI, qui démontre que Marx et Engels suivent la même démarche en identifiant trois impératifs fonctionnels: la reproduction de l'espèce, la production de biens de consommation et l'organisation sociale, *op. cit.*, pp. 97-100, notamment la note no. 29.

<sup>73</sup> Il serait tentant d'établir une nette séparation entre "représentations idéologiques" et "représentations scientifiques" en suivant d'ailleurs les suggestions de marxistes et non-marxistes. Nous y avons renoncé dans ce contexte d'une part parce que nous ne rayons pas très bien l'utilité d'une telle distinction pour la définition d'une

Le mode de rationalité de chacune de ces structures constitue le cadre à l'intérieur duquel vont se dérouler les processus interactifs (deuxième niveau) dont le résultat essentiel est la production et la distribution de ressources (troisième niveau) à l'intérieur du système social. Le résultat de ces processus exerce à son tour, comme nous l'avons déjà affirmé, un impact sur les processus et sur la structure en confirmant ou en modifiant son mode de rationalité.

La deuxième et la troisième colonnes de la figure no. 5 indiquent les moyens du pouvoir, subdivisés en processus et ressources de type I et II. La deuxième colonne indique les moyens élémentaires du pouvoir. Au niveau des processus, il s'agit d'une part de la production et de la distribution des ressources élémentaires: tout d'abord, information, savoir et compétence, que nous proposons de regrouper dans une seule catégorie: l'information, c'est-à-dire l'ensemble d'instruments individuels et de groupe liés à la perception de l'environnement et à la capacité d'en tirer parti dans les relations avec autrui. Puis les normes sociales, que nous avons déjà proposé de subdiviser en normes formelles (ou juridiques) et normes sociales au sens large. Ensuite, les biens matériels, et enfin les caractéristiques biologiques. Ces différentes ressources sont produites et distribuées parmi les individus et les groupes sociaux à travers les deux processus élémentaires de production et de distribution. D'autre part, ces processus produisent et distribuent également, comme nous le verrons dans un instant, les ressources plus complexes de type II. D'où l'importance du contrôle de ces processus, ce qui nous conduit à prendre en considération les moyens de type II. Ceux-ci sont des moyens plus complexes, qui impliquent la mise en œuvre de processus qui font appel à une combinatoire de moyens de type I et aboutissent à la production de ressources plus complexes de type II. Ainsi, par exemple, le processus de production de biens économiques exige (en tout cas à partir d'un certain degré de complexité) une certaine capacité d'organisation. La mise en œuvre du moyen "organisation" exige à son tour l'utilisation de l'information, de la compétence, de normes formelles garantissant un certain type d'organisation du processus productif, ainsi que l'utilisation de biens matériels, etc. Mais à son tour, le processus d'organisation (en même temps qu'il est soumis, comme d'ailleurs les

---

conception du pouvoir à ce niveau d'abstraction et d'autre part parce qu'une discussion de cette problématique nous ferait sortir du cadre limité de ce chapitre.

autres processus, au mode de rationalité de la structure) pourra ou devra faire intervenir, dans le processus d'organisation de la production, le processus de socialisation et de légitimation, ainsi que les autres processus d'information ou de communication, de décision et de contrôle social. Mais le recours au processus de légitimation (pour nous limiter à celui-ci) ne pourra déployer ses effets dans le processus d'organisation de la production que s'il peut avoir recours soit au mode de rationalité de la structure (dans ce cas, vraisemblablement, de la substructure idéologique ou culturelle), soit à des ressources déjà disponibles de type I (savoir, croyances, etc.), soit à des ressources de type II (charisme, tradition, légalité). Remarquons encore que la flèche à deux sens entre processus I et II signifie que les processus de production et de distribution peuvent à leur tour conditionner les processus de type II.

Le système de pouvoir brièvement exposé ci-dessus appelle un certain nombre de remarques. Premièrement, on pourrait suivre la suggestion de WESOLOWSKI et distinguer utilement entre différents objets du contrôle exercé par un acteur social donné: tout d'abord le contrôle des moyens de production des ressources, puis le contrôle du processus de production lui-même, et enfin le contrôle de la distribution du produit<sup>74</sup>. Dans une société démocratique, il n'y aurait pas en principe de différenciation quant à la capacité de contrôle entre différents acteurs sociaux, à la limite l'ensemble social contrôle ces processus. Par contre, dans une société non démocratique, un sous-ensemble social s'attribue ce contrôle.

Deuxièmement, on peut remarquer que l'Etat peut être pris en considération dans le système en tant qu'organisation particulière et, dans certains cas, privilégiée. Ainsi par exemple, selon la conception de Max WEBER, il constitue le groupement politique qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime; d'après notre conception, il détient dès lors deux ressources: la violence et la légitimité, ce qui lui permet de faire accepter la domination sans devoir recourir effectivement, sauf cas exceptionnels, au déploiement de la force physique. Dans le cas d'une domination légale-rationnelle, l'Etat détiendrait en particulier le monopole de la production des normes juridiques destinées à régler le comportement de tous

---

<sup>74</sup> WESOLOWSKI *op. cit.*, pp. 19-20, qui applique cette distinction aux seules ressources économiques, alors que nous proposons de l'utiliser pour toutes les ressources.

les groupes et individus vivant sur son territoire. Grâce à son administration, nous l'avons vu au chapitre IV ci-dessus, l'Etat est en mesure d'intervenir dans les processus de socialisation, de contrôle social, d'information, de production et de distribution.

Troisièmement, il n'y a pas nécessairement d'opposition ou de contradiction entre légitimation et coercition (nous classons cette dernière dans le cadre du processus de contrôle social, figure no. 5); certes, l'une pourrait prévaloir sur l'autre dans une mesure plus ou moins nette. Mais cela ne change rien au fait que, quel que soit le rapport entre légitimation et coercition, le pouvoir est en tout cas contraignant pour les acteurs sociaux, bien que, comme l'a d'ailleurs très bien dit Max WEBER, le fait que le pouvoir s'exerce par le biais de processus de légitimation plutôt que par coercition ne soit pas du tout indifférent pour les acteurs sociaux et pour la compréhension de son exercice. En outre, on peut remarquer que légitimation et coercition n'apparaissent pas uniquement comme des formes de pouvoir (pouvoir légitime, pouvoir coercitif, notamment) mais aussi et surtout comme des moyens de pouvoir. En effet, pour se maintenir tel qu'il est, le pouvoir légitime doit produire de la légitimité (c'est-à-dire le sentiment d'un devoir d'obéissance auprès de ses sujets) et utiliser cette légitimité en tant que ressource permettant le maintien de la structure du pouvoir existante ainsi que son exercice dans le cadre des processus interactifs. D'une façon plus générale, le schéma de la figure no. 5 suggère que le pouvoir, tout en devant satisfaire aux impératifs fonctionnels susmentionnés, peut assumer différentes formes selon la combinatoire existante de structures, de processus et de distribution des ressources. D'où la nécessité de découvrir, dans chaque cas historiquement déterminable, les caractéristiques fondamentales du système de pouvoir. Dans la société contemporaine libérale à économie de marché, le schéma de la figure no. 6 permet de suggérer les principaux éléments constitutifs du pouvoir propre à ce type de société<sup>75</sup>. Pour ne pas alourdir le schéma nous avons évité d'y ajouter la structure bio-sociologique et la structure informationnelle. Pour les mêmes raisons nous n'avons pas inclus les sept processus interactifs, mais uniquement les trois structures économiques, juridique et culturelle-idéologique, les institutions étatiques, ainsi que les circuits qui lient ces entités aux acteurs sociaux. Il n'est pas

---

<sup>75</sup> Remarquons une fois pour toutes que nous utilisons l'expression "à économie de marché" par commodité pour distinguer ce type de société des sociétés à économie planifiée. Il est clair que dans les pays en question on

question de justifier dans ce contexte la place à part faite aux institutions étatiques. Nous nous limiterons à remarquer que dans ce type de société l'Etat peut être considéré à la fois comme un des lieux du pouvoir, comme un producteur et distributeur de ressources et finalement comme une structure accomplissant un certain type de fonctions politiques.

En suivant la conception du pouvoir exposée ci-dessus, il faut admettre que si une société est régie par un système de pouvoir, il doit exister en son sein un sous-ensemble qui contrôle l'essentiel des moyens de pouvoir (processus et ressources) et qui par ce biais parvient à maintenir une structure du pouvoir dont le mode de rationalité garantit, dans une mesure suffisante, que les processus interactifs ne soient pas en mesure d'aboutir à une distribution des ressources qui mette en péril la structure du pouvoir existante et par conséquent la position privilégiée du sous-ensemble bénéficiaire de cette structure. Comme il n'y a aucune raison théorique qui nous impose d'identifier parfaitement ce sous-ensemble à l'Etat, il est alors nécessaire d'attribuer à cette entité un statut spécifique distinct de l'Etat. Nous proposons de l'appeler groupement de domination. Ce terme présente à notre avis plusieurs avantages. Tout d'abord, il traduit très bien l'idée d'asymétrie propre à notre conception du pouvoir. Ensuite, il évite des références théoriques trop chargées idéologiquement, telles que classe dirigeante, classe politique, élite du pouvoir, classe dominante. Troisièmement, tout en donnant au concept un sens très précis, il ne préjuge en rien du contenu même que le concept pourrait assumer dans des cas historiquement déterminables, ni quant au degré d'homogénéité du groupe social qu'il désignerait. Le concept de groupement de domination peut très bien s'appliquer à une classe sociale au sens marxiste, à une élite composite, à une coalition plus ou moins disparate, etc. Ce qui compte, c'est la position structurelle-fonctionnelle du groupement de domination, qu'il s'agit maintenant de définir avec plus de précision.

La conception esquissée ci-dessus permet alors de suggérer que le groupement de domination doit satisfaire aux impératifs fonctionnels susmentionnés. Toutefois, cette affirmation ne doit pas être comprise uniquement dans le sens de l'accomplissement

---

pourrait subdiviser , activités économiques en trois secteurs: le secteur à économie de marché proprement dite, le secteur monopolistique et le secteur de l'économie publique.

par le groupement de domination des activités fonctionnelles nécessaires à la persistance de la société correspondante, car alors il ne s'agirait que de l'affirmation d'une banalité assez grossière. L'affirmation doit être plutôt comprise dans le sens de la persistance du type particulier de structure et de fonctions qui permettent en même temps au groupement de domination de

- 1) garantir la persistance de la société en tant qu'entité humaine opposée à un environnement non humain;
- 2) garantir la persistance de la position sociale du groupement de domination en tant que tel, ce qui lui permet d'accomplir un type particulier de fonctions dans un type particulier de structure qu'il s'agit justement de sauvegarder, et
- 3) faire accepter à l'ensemble social ce type particulier de structure et de fonctions comme étant les seules (ou du moins les meilleures) pour assurer la satisfaction des impératifs fonctionnels.

Autrement dit, la sauvegarde d'un certain type de pouvoir ne dépend pas uniquement de la capacité du groupement de domination de satisfaire aux impératifs fonctionnels, car cette tâche incombe à n'importe quelle forme de pouvoir, mais aussi et surtout de la capacité du groupement de domination de convaincre les membres de l'ensemble social que le type d'organisation sociale qui garantit au groupement de domination sa position est en même temps la meilleure organisation sociale possible, capable de satisfaire aux impératifs fonctionnels. Le groupement de domination parvient ainsi à faire la preuve du caractère absolument indispensable de son existence.

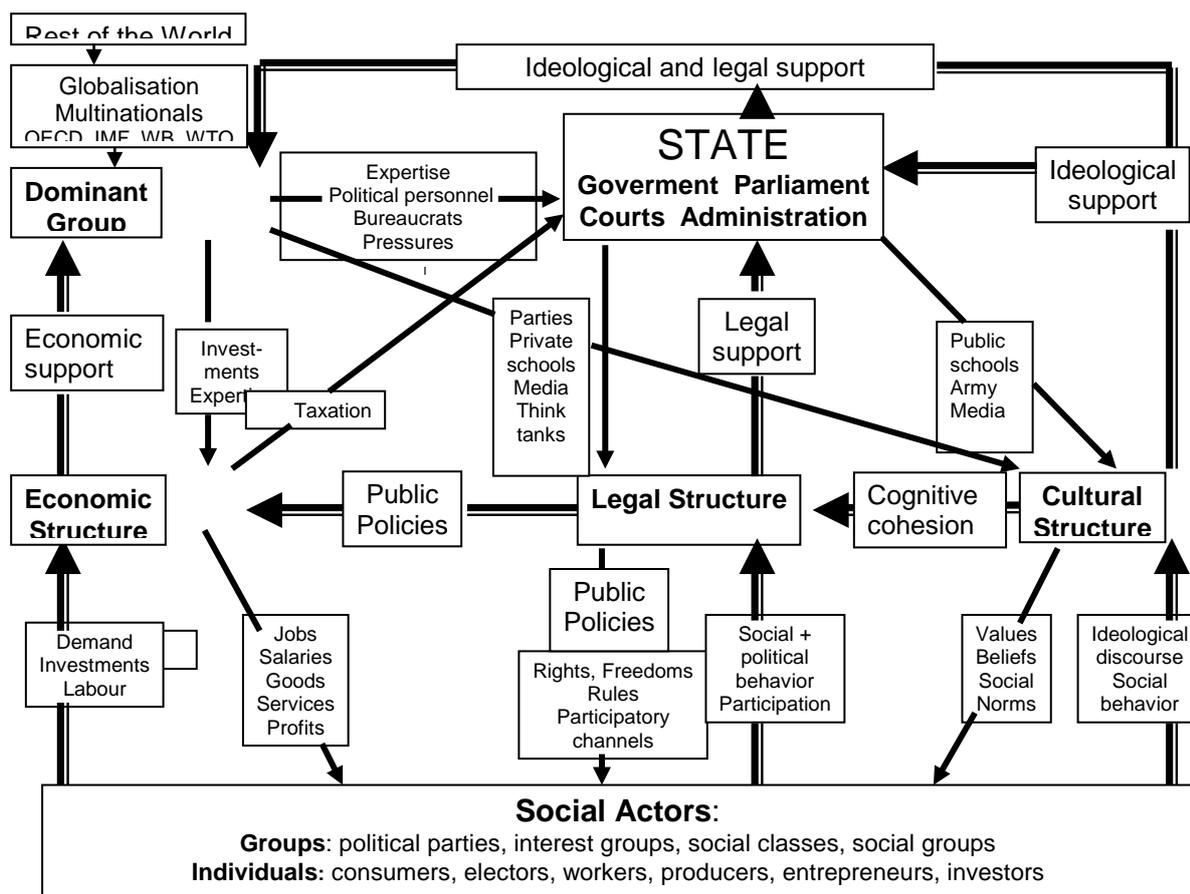
Notre conception, qui met en évidence le caractère globalisant et unificateur du pouvoir, suggère par ailleurs que le groupement de domination ne pourra pas défendre sa position en contrôlant uniquement une partie de la structure sociale (par exemple la structure économique) mais qu'il devra en contrôler l'ensemble. Dans la société à économie de marché, le mode de rationalité de la structure économique veut que la société, en tant qu'entité productrice de biens et de services, opère dans le sens d'un accroissement de la productivité pour dépasser le seuil de subsistance (où tout ce qui est produit est immédiatement consommé) dans le but de développer l'économie et d'améliorer le potentiel économique de la société. Le but ultime étant évidemment le confort matériel, la sécurité matérielle et physique et finalement l'accomplissement de l'homme par le biais de ces moyens. Il s'agit là d'une première

règle du mode de rationalité de la structure économique<sup>76</sup>. La deuxième règle veut que la meilleure façon de réaliser ce projet soit par le moyen d'une économie de marché. C'est également cette deuxième règle qui sert de base à la répartition du surplus ainsi dégagé. Evidemment, dans une société démocratique libérale, où l'utilisation manifeste de la force n'est pas systématique (contrairement à ce qui se passe dans les régimes totalitaires), cela implique que les groupes sociaux et les individus adhèrent dans une large mesure à ces règles de base. D'où

*Figure no. 6: Structure du pouvoir dans une démocratie libérale*

---

<sup>76</sup> Il ne s'agit pas dans les lignes qui suivent de nous livrer à une analyse approfondie du mode de rationalité des différentes structures, mais plus simplement d'illustrer notre démarche et suggérer quelques pistes de recherche.



la nécessité d'une culture politique (ou idéologie) qui soutienne auprès des acteurs sociaux l'adhésion rationnelle et/ou affective à ces règles. D'autre part, ce type de société est fondé sur ce qu'il est convenu d'appeler un Etat de droit, dont l'une des fonctions principales est de régir les comportements individuels grâce à un ensemble de normes sanctionnées. Néanmoins, la production de ces normes est soumise, dans une mesure plus ou moins grande selon les cas, au contrôle démocratique. Il en découle d'une façon générale la nécessité d'une certaine congruence entre les modes de rationalité de ces trois structures, ou bien dans le cas contraire l'apparition de contradictions et de ruptures risque de mettre en péril non pas tellement la persistance de la société, mais plutôt le type d'organisation qu'elle s'est donnée. D'où la nécessité pour le groupement de domination de contrôler les trois structures susmentionnées ainsi que les processus interactifs qu'elles régissent, car c'est à l'intérieur de ces processus qu'interviennent les acteurs sociaux. Dans la mesure où ces derniers ne sont pas entièrement déterminés par les structures, il n'est pas dit que le résultat des processus interactifs aille nécessairement dans le sens d'une

persistance des structures et donc du maintien de la position du groupement de domination.

Les paragraphes précédents suggèrent que le groupement de domination doit faire en sorte

- 1) que les processus interactifs à l'intérieur des structures n'aboutissent pas à une redistribution des ressources telle que cela risque de mettre en péril sa position stratégique, même si cette redistribution n'affecte fondamentalement, en tout cas à court et moyen terme, les règles du mode de rationalité des structures;
- 2) que ces mêmes processus interactifs n'aboutissent pas directement au changement des règles du mode de rationalité de la structure.

Autrement dit, il faut qu'entre les différentes structures et les acteurs sociaux s'établissent des rapports qui renforcent les structures correspondantes et leur mode de rationalité. Dans le schéma de la figure no. 6 nous avons traduit ces rapports par des circuits dont nous nous limiterons à décrire brièvement quelques traits essentiels.

Etant donné les règles du mode de rationalité de la structure économique susmentionnées, il faut que par ce biais le groupement de domination offre aux acteurs sociaux des emplois, des salaires, du pouvoir d'achat (vraisemblablement croissant en termes réels), des produits et des services accessibles (c'est-à-dire pouvant être acquis par une demande rendue solvable par la distribution des revenus), des opportunités d'investissement et de profit; grâce à l'intervention de l'Etat, l'économie pourra offrir des conditions générales favorables au développement de l'économie de marché, comme la fourniture d'infrastructures ou de mesures destinées à diminuer le coût des facteurs de production<sup>77</sup>. En retour, le système économique recevra des investissements, de la main-d'œuvre et sera sollicité par une demande solvable.

Mais dans une démocratie libérale les activités économiques ne se déroulent pas en vase clos, elles sont régies par un ensemble de normes produites par la structure

---

<sup>77</sup> Il suffit de mentionner les prestations suivantes: système de transports, instruction, améliorations foncières, urbanisme, traitement des ordures, services de différentes sortes, barrages hydroélectriques, transport sur le lieu de travail, écoles, logement, hôpitaux, assurances, etc.

juridique et dont l'Etat détient pratiquement le monopole. D'où la nécessité pour le groupement de domination de contrôler la structure juridique par le biais du contrôle des institutions étatiques. Ce contrôle peut d'ailleurs revêtir différentes formes non exclusives les unes des autres : fourniture directe de personnel politique ou administratif, fourniture d'informations et d'expertise, exercice d'influence ou de pressions sur les organes de l'Etat. Des travaux très sérieux parus récemment ont même démontré que l'exercice d'une pression quelconque n'est pas toujours nécessaire, la seule présence d'un puissant acteur économique suffit parfois pour orienter l'activité des pouvoirs publics dans le sens de ses intérêts<sup>78</sup>. De notre point de vue, il s'agirait dans ce dernier cas d'un effet de structure plutôt que d'un phénomène relationnel. Mais la structure juridique ne contribue pas uniquement à régir les processus interactifs propres à l'économie. On peut en effet considérer, qu'elle régir un circuit qui lui est propre : d'une part elle fournit aux acteurs sociaux des droits et des devoirs, des libertés, des droits politiques, des voies de recours, des normes de comportement, des garanties (dont celle de la propriété privée est particulièrement importante, étant donné le mode de rationalité de la structure économique), des structures de participation individuelles (comme les processus électoraux) et de groupe (comme les différentes techniques de consultations des groupes de pression, dont la forme néo-corporatiste a été plus particulièrement mise en évidence ces dernières années)<sup>79</sup>. D'autre part, la structure juridique reçoit de la part des acteurs sociaux des comportements conformes et l'utilisation effective des droits, notamment des droits politiques à travers la participation aux votations et élections, et d'une façon plus générale au processus de transmission des demandes par les canaux prévus par le droit. Certes, l'Etat met en œuvre tout un ensemble de dispositions destinées à lui permettre l'utilisation du monopole de la violence qu'il détient au cas où ces règles seraient violées.

Finalement, le contrôle de la structure culturelle-idéologique devrait permettre au groupement de domination de socialiser les différents acteurs sociaux, de leur transmettre des normes de comportement, des valeurs, des croyances

---

<sup>78</sup> Nous renvoyons le lecteur aux travaux déjà cités de chercheurs comme BACHRACH, BARATZ et CRENSON.

<sup>79</sup> Voir par exemple Philippe C. SCHMITTER et Gerhard LEHMBRUCH (eds.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1979 et des mêmes auteurs *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, Sage, 1982.

fondamentales, des représentations sociales, bref, de leur fournir des moyens intellectuels pour comprendre la société dans laquelle ils évoluent et d'adhérer finalement à l'organisation sociale telle qu'elle existe. Cela correspond bien entendu à l'idée de légitimation de l'ordre établi au sens webérien du terme. Il faut remarquer que contrairement à la production de normes juridiques, dont l'Etat possède pratiquement le monopole, la structure culturelle n'est pas entièrement soumise au contrôle de l'Etat. Par conséquent, on peut envisager, du point de vue du groupement de domination, deux types de contrôle de la structure culturelle et des processus interactifs qu'elle régit: indirect et direct. Indirectement le groupe de domination peut produire et transmettre une culture politique qui lui soit favorable par le biais de certaines institutions étatiques: école, armée, certains mass media comme la télévision qui, contrairement à la presse écrite, est encore largement sous contrôle étatique dans plusieurs pays libéraux. Le contrôle direct peut s'effectuer soit à travers les écoles privées contrôlées et/ou subventionnées par le groupement de domination, soit par les différents mass media que le groupement de domination peut posséder ou contrôler. En retour, la structure culturelle reçoit de la part des acteurs sociaux des comportements conformes et, aussi et surtout, l'émission et la diffusion d'un discours idéologique conforme à la culture politique dominante.

Nous avons ainsi identifié trois boucles rétroactives de renforcement ou de soutien de la structure existante et de la position du groupement de domination: la boucle du support idéologique<sup>80</sup>. Toutefois, cette façon de présenter les choses est quelque peu artificielle dans la mesure où en procédant par analyse nous avons séparé ce qui ne l'est pas en réalité. Tout d'abord on peut remarquer que certains circuits peuvent difficilement être classés de façon univoque dans une seule boucle. Ainsi, par exemple, la fourniture d'assurances sociales par le biais de l'Etat peut être incluse à la fois dans les circuits économiques (en tant que contribution de l'Etat à la stabilisation du marché de l'emploi), dans les circuits juridiques (en tant que fourniture de prestations garanties par l'Etat aux individus en difficulté - maladie, chômage, etc.) ou encore dans les circuits idéologiques (en tant que prestations

---

<sup>80</sup> Notons que la boucle du support juridique est celle qui chez la plupart des auteurs systémiques est considérée comme la boucle typique du support politique.

fournies à certains acteurs sociaux pour obtenir leur adhésion à un système d'organisation sociale qui par ailleurs a peu de chose à leur offrir)<sup>81</sup>.

D'autre part, il faut que l'ensemble social soit organisé de façon aussi cohérente que possible, ce qui suggère l'idée d'une cohérence systémique entre les règles du mode de rationalité des trois structures économique, juridique et idéologique. Il ne s'agit pas bien entendu d'une cohérence absolue, mais d'une cohérence relative aux règles fondamentales du mode de rationalité des structures. Si une telle cohérence n'était pas assurée, on peut prévoir que l'ensemble du système irait à plus ou moins long terme à sa perte, ou tout au moins serait sujet à de longues périodes de tension et de conflits sociaux, dont l'issue pourrait être soit la confirmation de la structure de pouvoir existante (avec vraisemblablement un renforcement des processus de contrôle social de type coercitif, soit le renversement du système existant et son remplacement par un autre, dont il est difficile, en l'absence de toute référence historique précise, de prévoir les caractéristiques fondamentales. Quoi qu'il en soit, nous proposons d'envisager deux types de cohérence systémique: une cohérence matérielle qui doit assurer, dans le cadre de l'exemple choisi d'une démocratie libérale à économie de marché, la non-contradiction des fonctions étatiques avec les règles du mode de rationalité de la structure économique. De plus, on peut même envisager une intervention de l'Etat pour favoriser et sauvegarder le fonctionnement du système économique ainsi structuré. D'autre part, nous proposons d'envisager une cohérence cognitive (rationnelle et/ou affective) entre structure économique, structure juridique et l'Etat, assurée par le biais de la culture politique ou de l'idéologie. Autrement dit, il ne suffit pas d'éviter des contradictions matérielles entre la production juridique de l'Etat et ses fonctions d'une part, et les principes de l'économie de marché d'autre part; il faut aussi que les acteurs sociaux conçoivent l'ensemble social comme un tout cohérent fondamentalement adapté aux nécessités de tous et de chacun.

On peut alors conclure que les règles des modes de rationalité ainsi que le degré de cohérence matérielle et cognitive du système de pouvoir constituent pour ainsi dire

---

<sup>81</sup> Remarquons qu'il serait nécessaire d'aborder dans ce contexte le problème du caractère potentiellement contradictoire de certaines prestations ou fonctions de l'Etat. Le traitement de ce problème, pourtant fondamental, nous entraînerait plus loin que ne le permet l'orientation donnée au présent ouvrage.

le code opérationnel de la société correspondante, un peu comme l'ensemble des croyances fondamentales constitue le code opérationnel de l'individu<sup>82</sup>. Ainsi compris, le code opérationnel d'une société constitue le cadre à l'intérieur duquel vont se dérouler les processus interactifs que nous avons analytiquement subdivisés en processus économique, juridique et idéologique (sans toutefois oublier les processus réglés par les structures socio-biologique et informationnelle). Dans la mesure où ces processus ne sont pas, pour nous exprimer dans un langage à la mode, des jeux à somme nulle, c'est-à-dire si la distribution des ressources économiques, juridiques et idéologiques ne va pas entièrement au bénéfice du groupement de domination, on peut considérer que les acteurs sociaux qui jouissent d'un minimum de ressources économiques, juridiques (certaines garanties et droits politiques) et idéologiques (la. capacité de produire et diffuser leur propre culture politique) seront en mesure de se soustraire à l'emprise du groupement de domination et, après avoir consolidé leur système de ressources, mis au point une stratégie et saisi une ou plusieurs occasions conjoncturelles favorables, pourront soit grignoter petit à petit la position de pouvoir du groupement de domination, soit le renverser par un mouvement révolutionnaire de courte durée.

La quatrième remarque concernant la conception du pouvoir que nous préconisons à trait aux sept processus interactifs suggérés par la figure no. 5. Le lecteur attentif aura certainement remarqué que ces sept processus correspondent parfaitement aux sept fonctions auxquelles nous avons eu recours au chapitre IV pour analyser les fonctions administratives à contenu politique. En effet, nous proposons ici d'appréhender de la même façon le lien qui unit un acteur quel qu'il soit aux processus interactifs et, à travers ceux-ci, à la structure du pouvoir. Autrement dit, à l'intérieur de la structure du pouvoir les acteurs sont définis tout d'abord par la position qu'ils occupent par rapport aux processus interactifs et à la distribution des ressources, ensuite par les fonctions qu'ils accomplissent dans le cadre de ces différents processus. La prise en considération de ces fonctions n'a de sens que si la structure du pouvoir laisse aux acteurs une certaine marge de manœuvre, c'est-à-dire si ceux-ci ne sont pas totalement déterminés par le système. Etant donné que

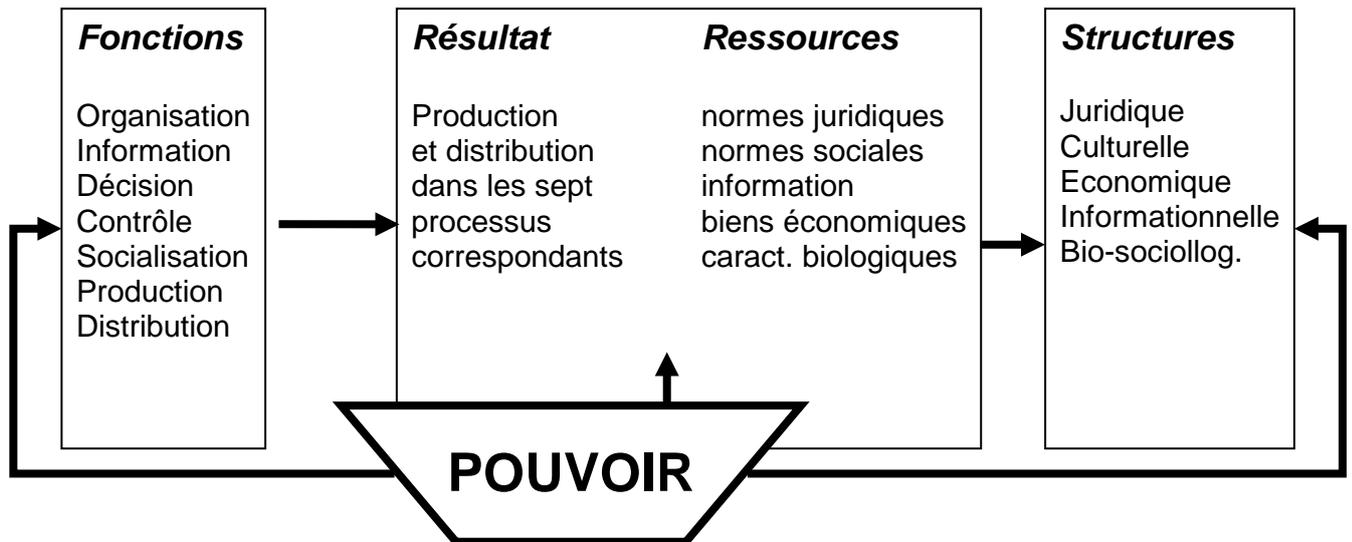
---

<sup>82</sup> Nous nous référons ici à la méthode mise au point par Ole HOLSTI pour analyser les systèmes de croyances des acteurs sociaux: Ole HOLSTI, *The Operational Code as an Approach to the Analysis of Beliefs Systems*, Duke University, 1977, dactylographié.

rien ne permet a priori d'envisager une telle éventualité comme étant la seule valable, il n'est pas sans intérêt de poser comme piste de recherche les relations schématisées par la figure no. 7. Cette figure suggère entre autres que le phénomène du pouvoir met en cause toutes les structures sociales et que, par conséquent, ne peut être en principe saisi en privilégiant l'une ou l'autre de ces structures, mais en essayant de trouver un principe unificateur. C'est ce que nous avons fait en introduisant le concept de ressource pour la définition du pouvoir.

Ainsi nous avons replacé la décision dans le contexte général des structures et des processus interactifs du pouvoir. Le pouvoir peut se manifester dans tous ces différents processus et structures, c'est-à-dire que le pouvoir constitue un aspect de la totalité de l'ensemble social. Dans ce contexte, l'activité décisionnelle des acteurs sociaux n'apparaît que comme l'une des fonctions que ceux-ci peuvent accomplir dans le cadre des processus ifs, dont l'importance pour l'ensemble du système devra être démontrée empiriquement. En particulier, la conception du pouvoir exposée ci-dessus suggère que l'activité décisionnelle proprement dite s'exerce là où le système (les structures) laisse une marge de liberté aux acteurs: dans ce champ indéterminé par le système, les acteurs interviennent selon leur position structurelle et selon les ressources qu'ils possèdent ou contrôlent, soit pour décider, soit pour empêcher qu'un phénomène social soit érigé en problème destiné à être réglé par décision.

*Figure no. 7: Fonctions, structures, pouvoir*



Certes, on ne peut pas se contenter d'analyser le rôle joué par les différents acteurs sociaux en se limitant à définir leur position structuro-fonctionnelle, ainsi que les ressources qu'ils contrôlent. C'est pourquoi il nous faudra construire un modèle de l'acteur qui tienne aussi compte des déterminants individuels du comportement. Mais avant d'en arriver là, il nous faut encore aborder un problème sous-jacent à toute problématique du pouvoir et de la décision: le problème des rapports entre décision, système de décision et système politique.

#### 4. *Le rapport entre décision, système de décision et système politique*

C'est ici le concept même de système qui est en cause. Nous avons déjà vu les difficultés que l'utilisation de ce concept a causées chez certains auteurs et la façon dont nous avons nous-mêmes esquivé ce problème dans notre premier modèle. Il s'agit maintenant de revenir sur ce problème de façon plus approfondie. Il est bien évident que tout modèle, schéma, approche, etc., n'est qu'un système abstrait (plus ou moins formalisé) qui opère une réduction par rapport au réel. En d'autres termes, toute construction conceptuelle n'est qu'un système fermé. Il n'en reste pas moins que l'objectif de tout système conceptuel devrait être la connaissance et on devrait donc viser la plus grande correspondance possible entre système conceptuel et système réel.

Pour les systèmes mécaniques ou biologiques, l'établissement de cette correspondance est moins difficile que pour les systèmes sociaux. En effet, la frontière entre système et environnement est facilement définissable pour ce type de systèmes du fait que spatialement on peut en définir les confins. Pour les systèmes sociaux par contre, cette définition est beaucoup plus délicate, du fait que les éléments qui composent ces systèmes ne sont pas spatialement stables et, chose peut-être encore plus importante, ils font généralement partie d'autres systèmes. Finalement, pour les systèmes sociaux et pour les être humains, il y a en plus des éléments qui caractérisent les autres systèmes, le langage et les systèmes symboliques<sup>83</sup>. Selon Charles ROIG, "les difficultés surgissent dès le moment où l'on postule l'existence d'un système politique (construction conceptuelle) pour l'étude de la vie politique (réalité phénoménologique)". D'autre part, en critiquant le système AGIL de PARSONS, ROIG écrit: "L'on passe ainsi d'une analyse conceptuelle de quatre sous-systèmes juxtaposés à une analyse de flux constituée par six sous-systèmes construits par combinaison des précédents. Autrement dit, les "limites" sont transformées en "interfaces" qui sont elles-mêmes érigées en objet d'étude... (cela a toutefois le) mérite d'éclairer un des traits caractéristiques de l'analyse de système qui est justement de ne pas admettre de "limites" aux systèmes autrement que de manière conventionnelle et transitoire, à titre de postulation<sup>84</sup>." En effet, si l'on prend en considération les définitions les plus généralement admises du système politique, on peut constater que l'on a, en quelque sorte, opéré une coupure dans la société, en isolant des phénomènes particuliers qualifiés de "politiques". On pouvait dès lors envisager les rapports entre système politique et d'autres systèmes sociaux (systèmes économique, juridique par exemple). Il nous semble qu'en procédant de la sorte on a tout simplement construit un système politique conceptuel et qu'on a alors essayé de conceptualiser ses rapports avec d'autres systèmes construits de la même façon, en tombant dans les difficultés signalées précédemment.

Pour sortir de l'impasse, ROIG cite les tentatives de BALANDIER et de GODELIER. Ce dernier propose une "perspective anthropologique" qui "interdit au contraire de

---

<sup>83</sup> Les considérations que nous exposons dans ce paragraphe doivent beaucoup à Charles ROIG, *A propos de l'analyse systémique du pouvoir, op. cit.* et *Analyse de système.... op. cit.*

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 64.

décrire l'économie sans montrer en même temps sa relation avec les autres éléments du système social"<sup>85</sup>. GODELIER envisage alors deux stratégies: d'une part, celle du système ouvert consiste à considérer un phénomène social (l'économie pour GODELIER, pour nous le politique) comme un aspect particulier de toutes les activités humaines, et d'autre part, la stratégie du système fermé, qui consiste à considérer ce même phénomène comme un champ particulier d'activité. Selon ROIG il s'agit là de deux modes de connaissance qui ne s'excluent pas l'un l'autre. Quant à nous, nous penchons plutôt pour la stratégie du système ouvert, c'est-à-dire que nous considérons le politique comme un aspect particulier de toute activité humaine et nous devons donc le chercher dans toutes les structures et dans tous les processus sociaux. A notre sens, cela implique que l'on abandonne le postulat de causalité linéaire en faveur d'un postulat de causalité systémique ou structurelle. Cela ne signifie toutefois pas que nous allons exclure la stratégie du système fermé, mais que nous allons la considérer comme complémentaire, ou en fonction de la stratégie du système ouvert. Celle-ci consisterait à privilégier a priori un certain type de phénomènes sociaux, et à analyser l'ensemble social du point de vue du type de phénomènes précédemment choisi, ou si l'on préfère "sub specie" de ces phénomènes. Ainsi, dans notre cas, le type de phénomènes sociaux qui nous intéresse en tant que politologue, ce sont les phénomènes politiques ou de domination. A partir de ce choix, l'étude de la politique consiste à étudier l'ensemble des phénomènes sociaux "sub specie politica", c'est-à-dire par la prise en compte de tous les phénomènes sociaux, quels qu'ils soient, ayant un contenu politique. Cela implique évidemment une définition précise de la politique, tâche certes difficile, mais pourtant indispensable si l'on veut avancer dans le raisonnement et si l'on envisage de passer du stade de la spéculation au stade de la recherche sur le terrain. Nous avons déjà exposé ci-dessus notre conception du pouvoir; il nous faudra donc préciser le rapport entre pouvoir et politique. Pour l'instant, il suffit de remarquer que le choix que nous venons d'opérer ne doit pas être considéré comme une option de principe, mais comme le choix d'une stratégie alternative pour une meilleure appréhension du phénomène politique. En effet, si on emprunte la stratégie du système ouvert, on découvre des voies nouvelles qui ne sont pas sans intérêt.

---

<sup>85</sup> Maurice GODELIER, *Rationalité et irrationalité en économie*, Paris, Maspero 1974, 2 tomes, tome 2, p. 140. Voir aussi les pp. 134-140.

Tout d'abord, la stratégie du système ouvert a des conséquences sur la définition de l'environnement. On se souvient qu'en examinant les formulations théoriques des auteurs systémiques dans la première partie de ce chapitre, nous avons été frappés par certaines incohérences. En effet, nous avons remarqué que ces auteurs ont tendance à définir le système politique comme un système de décision, ce qui les pousse à classer dans l'environnement les acteurs qui n'ont pas accès au système politique, voire les acteurs qui parviennent à faire entrer dans le système politique leurs demandes. Ils classent ainsi dans l'environnement les structures qui ne sont pas pour eux politiques (par exemple la structure économique) en les qualifiant d'environnement du système politique. D'autre part, ils se rendent compte que les phénomènes politiques comprennent également des rapports de domination autres que les phénomènes de décision. Il en découle qu'un acteur peut être en même temps dans le système politique, en tant qu'acteur participant à des relations de pouvoir, et extérieur au système politique, en tant que porteur de demandes qu'il essaie de faire entrer dans le système politique. Cela est dû essentiellement au fait que tout en admettant que la politique est l'ensemble des phénomènes de domination, ils définissent le système politique comme un système de prise de décisions<sup>86</sup>. Par contre, dans notre optique, à partir du moment où on constate qu'un système social est régi par des rapports politiques, tous les acteurs sont, d'une façon ou d'une autre, à l'intérieur de ce système politique et le problème de l'entrée des demandes ne peut alors être posé qu'en termes d'entrée dans le système de décision politique, sous-ensemble du système des relations politiques.

Essayons d'illustrer cela à l'aide de l'exemple des rapports entre système économique et système politique. A partir du moment où le système social en tant que système de production de biens économiques présente, dans une mesure plus ou moins grande qu'il s'agit de déterminer, des phénomènes politiques, il serait absurde de parler de ces aspects comme des entrées dans le système politique, ou de considérer les rapports entre système économique et système politique en termes d'échanges output-input, le système économique émettant des outputs

---

<sup>86</sup> Nous avons déjà signalé cette contradiction chez LAPIERRE. Pour la découvrir chez EASTON, il faut mettre en rapport ses premiers écrits sur le système politique, qui datent de 1953 et ceux des années "soixante", déjà cités. L'ouvrage de 1953 est le suivant: *The Political System*, New York, Knopf, 1953, notamment pp. 146-148. Il faut remarquer que, malgré le titre, cet ouvrage est antérieur à l'adoption d'une orientation systémique, et qui date

destinés à pénétrer le système politique. Bien au contraire, il nous semble qu'il faudrait considérer, du point de vue du politologue, que ces "inputs économiques" sont des éléments constitutifs du système politique et donc, de ce point de vue, des phénomènes politiques. Ils sont dans le système politique et donc ils ne peuvent pas y entrer; tout au plus on pourrait se poser la question de savoir à travers quel processus historique le système social commence à produire et à distribuer des ressources économiques de telle sorte qu'elles puissent être utilisées comme des supports à des positions de pouvoir.

Une autre conséquence de notre approche est que l'environnement du système politique ne peut être alors défini qu'en termes d'environnement physique. Cela nous semble particulièrement important à partir du moment où on passera à la synthèse après avoir analysé le phénomène politique en le décomposant en unités plus maniables et on essaiera de recomposer un tout qui devra avoir une signification qui était cachée au départ de la recherche. En effet, il faudra alors éviter le piège des explications causales simplistes du genre "le système économique détermine le système politique". Dire que la détermination n'est pas parfaite, mais partielle, ne résoudrait pas le problème, car, dans cette optique, on serait renvoyé à d'autres causes, et ainsi de suite. Evidemment, au niveau de l'analyse, on devra prendre en considération les différents aspects des rapports sociaux, qui peuvent être économique, culturels ou autres. Mais nous éviterons de construire un "homo economicus" ou un "homo politicus", ou des groupes "économiques" et des groupes "politiques". Il nous a semblé plus utile de construire un "homo" et des groupes tout court, qui seront porteurs en même temps de caractéristiques politiques, économiques, culturelles. Par contre, on prendra en considération différents types de structures sociales, selon la caractéristique qui les définit. Pour pouvoir définir ces structures, il faut que la caractéristique en question soit politiquement significative dans le système social donné. Ainsi, par exemple, si nous suivons le raisonnement de CLASTRES à partir des travaux de SAHLINS sur les sociétés primitives, on conclut que dans ces sociétés le phénomène économique n'est pas significatif politiquement parlant, l'activité économique n'ayant pas un objectif d'accumulation (mais uniquement de consommation) elle ne peut pas servir de support à des

---

de 1957: "An approach to the analyses of political systems", *World Politic* 1957, no. 3, pp. 383-400 (selon EASTON lui-même, *Analyse du système politique*, *op. cit.* p. 470).

positions de pouvoir. Dans ce cas, il n'y aurait pas de sens à prendre en considération la structure économique pour une étude du pouvoir, sauf pour constater son manque de signification politique et pour orienter alors la recherche, ce que fait CLASTRES, vers d'autres sources de pouvoir<sup>87</sup>.

La stratégie du système ouvert et la conception du pouvoir exposée précédemment nous conduisent par ailleurs à considérer qu'un phénomène social est politique dès qu'il touche aux relations et aux structures du pouvoir ou de la domination. Que la domination soit légitime ou illégitime, coercitive ou consensuelle, cela ne change rien au problème de base. Nous avons vu que pour conserver sa situation de pouvoir, le groupement de domination doit contrôler cinq structures et les processus qu'elles régissent. Ce contrôle doit permettre au groupement de domination de se maintenir au pouvoir en suscitant un triple flux de supports: économique, juridique et idéologique. Ainsi il apparaît que dans notre conception le politique concerne aussi bien l'économique que le juridique et l'idéologique : le politique est l'ensemble des relations et des structures sociales où se manifeste le pouvoir quel que soit le lieu d'application (économique, juridique, idéologique, bio-sociologique, informationnel).

A l'intérieur de ce système de pouvoir (ou système politique) on peut alors identifier un sous-ensemble constitué des phénomènes de domination liés à la prise de décisions collectives et à leur mise en œuvre. En effet, si on assimilait le système politique au système décisionnel, on serait à coup sûr amené à exclure du champ politique les processus non décisionnels où pourtant se manifeste le pouvoir. Certains auteurs croient pouvoir tourner la difficulté en ayant recours au concept de non-décision. Cela nous paraît un peu abusif, car pour parler de non-décision, il faudrait d'abord être en présence de deux ou plusieurs alternatives: la non-décision (que nous appellerons de type I) correspondrait alors au refus de choisir entre ces alternatives. On pourrait même objecter qu'il s'agit là bel et bien d'une décision en faveur du statu quo. Mais la non-décision dont il est question chez ces auteurs<sup>88</sup> (non-décision de type II) correspond au fait que la structure même du pouvoir

---

<sup>87</sup> SAHLINS, *op. cit.*, CLASTRES, Pierre, Introduction à la traduction française de l'ouvrage cité de SAHLINS et *La société contre l'Etat*, Paris, Les Editions de Minuit, 1974. Remarquons aussi, avec GODELIER (*op. cit.*, vol. 2, pp. 160-161) que le surplus en tant que tel n'est pas la cause de la domination, mais que "l'exploitation de l'homme commence lorsque le service cesse et qu'il y a prélèvement sans contrepartie".

<sup>88</sup> Il suffit de renvoyer le lecteur aux travaux déjà cités de BACHRACH et BARATZ, et de CRENSON.

empêche d'aborder le problème en termes décisionnels (c'est-à-dire de choix entre alternatives). On pourrait donc dire que dans le type I prévalent les aspects relationnels du pouvoir (sans pour autant exclure l'influence de facteurs structurels): les différents acteurs porteurs de demandes et de solutions s'affrontent pour imposer leur alternative. Par contre, dans le type II, le phénomène est réglé principalement par les aspects structurels du pouvoir (sans évidemment exclure complètement l'intervention d'aspects relationnels et volontaires). Mais dans ce dernier cas, est-il vraiment légitime de parler de non-décision? Certainement pas si la décision est définie comme un choix entre alternatives. En effet, dans le type II, le processus de formulation des alternatives n'a même pas lieu. Si tel est bien le cas, il faut alors envisager ces situations non pas comme des phénomènes décisionnels, mais comme des processus politiques où le pouvoir empêche par le contrôle de certains processus (idéologiques, symboliques) de poser un problème en termes décisionnels. En d'autres termes, le statu quo n'est pas ici le résultat d'un choix au détriment de x possibilités de changement, mais le résultat d'un processus qui empêche la formulation et la comparaison de solutions alternatives au statu quo. Ces processus ont certes un impact sur les processus de décision, mais il n'en font pas partie. Il ne faudrait pas pour autant en conclure qu'il faille se désintéresser de ces processus lorsque l'on étudie les processus de décision, bien au contraire.

L'utilité de la prise en compte des structures est très bien illustrée par l'emploi que nous comptons en faire dans l'étude des processus de décision. En effet, on peut postuler, ce que nous verrons plus en détail par la suite, qu'un des facteurs qui déterminent l'action des acteurs dans un processus de décision, c'est la perception qu'ils ont de la société dans laquelle ils vivent. Cette société peut alors être envisagée, du point de vue de chaque acteur, comme l'ensemble des autres acteurs et de leurs rapports réciproques, mais également de certaines structures, que les acteurs pourront percevoir soit comme une structure globale (la société), soit aussi (et plus probablement) comme un ensemble de différentes structures: économique, sociale, juridique, institutionnelle, politique, etc.

On peut enfin remarquer que la conception que nous venons d'esquisser est incompatible avec les expressions "pouvoir politique, pouvoir économique, pouvoir administratif, etc.", à moins que ces expressions signifient "pouvoir à support

économique, administratif ou autre”. Mais dans ce cas, l'expression “pouvoir politique” n'aurait pas de sens. Pour nous, le pouvoir qui nous intéresse est le pouvoir politique, peu importe la nature de ses supports ou les processus de production et de distribution à travers lesquels ces supports ont été produits et distribués. Lorsque nous utiliserons des expressions comme “pouvoir économique”, nous entendrons toujours “pouvoir fondé sur la mise en œuvre de moyens économiques”.

##### 5. *La rationalité de l'acteur*

Nous avons vu au deuxième chapitre que la théorie classique de la rationalité, inspirée de la science économique, est fondée sur les deux postulats suivants: les acteurs sont motivés essentiellement par des intérêts personnels; les acteurs essaient de maximiser la réalisation de leurs objectifs. D'où on peut déduire le postulat de rationalité suivant: les acteurs essaient de maximiser la réalisation de leurs intérêts personnels. A partir de là, on a construit un modèle de la décision rationnelle qui implique la connaissance des objectifs à atteindre, ainsi que la connaissance de toutes les alternatives et de leurs conséquences.

Nous avons vu aussi que la validité d'une telle conception de la rationalité a été mise en doute depuis une trentaine d'années. Tout d'abord, on a mis en évidence les contraintes internes à l'organisation, qui rendent l'application d'une telle conception aléatoire: limitations de la capacité de collecter et de traiter l'information, limitations dues à des conflits internes, etc. (SIMON, MARCH, DOWNS). Ces limites poussent ces auteurs à abandonner la conception de l'acteur maximisateur et à opter en faveur d'un acteur qui s'arrête à la première solution qui lui donne satisfaction. Plus tard, d'autres auteurs ont mis en outre l'accent sur l'impossibilité de séparer nettement fins et moyens (LINDBLOM); sur les contraintes externes à l'organisation, notamment les contraintes représentées par d'autres acteurs porteurs d'autres finalités, ainsi que les contraintes posées par le système politique lui-même (règles du jeu politique) (WILDAVSKI, LINDBLOM); et enfin sur l'existence de types de rationalité autres que la rationalité instrumentale (CROZIER)<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Michel CROZIER, “Pour une théorie sociologique de l'action administrative” in AUBY, *op. cit.*, pp. 761-762. Nous persistons à préférer cette conception à celle défendue par l'auteur avec FRIEDBERG dans *L'acteur et le*

A partir d'une réflexion sur ces différents apports, nous sommes arrivés à la conclusion que la meilleure façon de rendre compte de la rationalité dans les processus de décision consiste à tenir compte à la fois de deux points de vue différents et complémentaires, qui correspondent à deux typologies de la rationalité. Tout d'abord, on peut considérer qu'il n'existe pas nécessairement un seul type de rationalité, mais un même acteur, ou différents acteurs, peuvent agir sur la base de différents types de rationalité. Nous avons retenu comme hypothèse de départ la typologie de CROZIER qui distingue quatre types de rationalité:

- a) rationalité instrumentale;
- b) rationalité par rapport au maintien et au renforcement de l'organe ou de la structure même de la décision et/ou de la mise en œuvre;
- c) rationalité par rapport au politique et au social;
- d) rationalité par rapport au changement.

Autrement dit, nous estimons qu'il n'existe pas nécessairement une seule rationalité, par exemple celle du consensus, mais qu'il peut exister des rationalités multiples portées par différents acteurs qui peuvent éventuellement former des coalitions ou entrer en compétition, voire en conflit, lors de la prise de décisions et de la mise en œuvre de décisions.

Deuxièmement, il n'existe pas nécessairement la même rationalité aux différents niveaux du système social. On peut même émettre l'hypothèse que ces rationalités ne sont pas nécessairement compatibles. Nous proposons de distinguer les niveaux suivants:

- a) rationalité de l'acteur (individuel ou collectif);
- b) rationalité du système d'acteurs; rationalité et/ou système peuvent varier d'une phase à l'autre de la décision et d'une décision à l'autre;
- c) rationalité d'une politique;
- d) rationalité d'un ensemble de politiques;
- e) rationalité du système de prise des décisions et de mise en œuvre des décisions;
- f) rationalité du système politique;

---

*système, op. cit.*, où tout comportement étant rationnel on ne voit pas très bien l'utilité du concept de rationalité en tant qu'instrument permettant de distinguer un comportement rationnel d'un comportement non rationnel.

g) rationalité du système social.

Les deux derniers niveaux sont évidemment à mettre en rapport avec le concept de mode de rationalité des structures présenté précédemment.

Nous pensons qu'il est utile d'envisager simultanément ces deux typologies pour faire ressortir "les rationalités" mises en évidence par les processus de décision et pour identifier ainsi les oppositions, les conflits et les blocages fondés sur des rationalités différentes.

Il est toutefois certain qu'une approche de l'acteur axée exclusivement sur le concept de rationalité, même fortement relativisé comme nous venons de le faire, ne saurait fournir un modèle de l'acteur capable d'expliquer son comportement en toutes circonstances. Nous avons vu au chapitre IV, en examinant les déterminants du comportement des fonctionnaires, qu'il convient de prendre en considération, outre les déterminants purement psychologiques (dont la typologie des fonctionnaires de DOWNS est un bon exemple), les déterminants socio-psychologiques comme la culture politique ou l'idéologie, les systèmes de croyances et les schémas du raisonnement causal des acteurs sociaux. Lors de notre tentative de construire un modèle du processus de décision destiné à tenir compte à la fois des effets de structure et des processus interactifs entre acteurs, il nous faudra donc construire un sous-modèle de l'acteur, susceptible de nous aider à comprendre sa stratégie et son comportement à partir des différents déterminants de l'action individuelle que nous venons rapidement de rappeler au lecteur.

**b)                    Un modèle de processus de décision fondé sur une conception du pouvoir**

Tout au long de ce chapitre, nous avons critiqué les modèles du processus de décision les plus utilisés actuellement. Pour ce faire, nous avons eu recours à un certain nombre de concepts qu'il s'agit maintenant de définir avec plus de précision avant de présenter notre propre grille d'analyse.

Nous définissons une organisation comme l'ensemble des moyens utilisés pour gérer et pour distribuer des valeurs et des ressources rares à l'intérieur d'un système social donné.

Le processus de décision peut alors être défini comme l'ensemble des modalités à travers lesquelles, dans une organisation, s'opèrent des choix entre différentes possibilités de distribuer des valeurs et des ressources à l'intérieur du système social correspondant. Ainsi défini, le processus de décision peut être assimilé à un système de décision qui est un sous-ensemble de l'organisation.

Nous définissons ensuite le pouvoir comme l'ensemble des phénomènes sociaux liés à la domination collective au sein d'un système social donné, et cela constitue pour nous la condition sine qua non de la et du politique. Ainsi défini, le pouvoir apparaît comme un phénomène pouvant se manifester aussi bien dans les processus décisionnels que dans d'autres types de processus d'une organisation donnée. Le pouvoir, pour être effectivement exercé, nécessite un ou plusieurs types de supports qui sont des ressources de différents types: économiques, juridiques, idéologiques (y compris symboliques), informationnelles, biologiques. La distribution des ressources doit être nécessairement inégalitaire pour pouvoir servir de support à des situations de pouvoir. On en déduit le corollaire suivant: si la distribution des valeurs et des ressources est inégalitaire, l'organisation distribue ou redistribue des supports de pouvoir et donc, en dernière analyse, du pouvoir.

Nous pouvons alors définir le système politique comme un type particulier d'organisation d'une collectivité caractérisé par des rapports de pouvoir, de domination, à travers lequel sont gérées et distribuées les valeurs et les ressources rares à l'intérieur d'un système social donné. Cette gestion et cette distribution peuvent être le fait du système lui-même, c'est-à-dire de sa structure, ou de processus relationnels entre acteurs, qui peuvent être conflictuels ou consensuels. On peut donc envisager deux aspects du pouvoir: le pouvoir-structure et le pouvoir-relation. On peut distinguer le système politique d'autres types d'organisation où apparaissent des phénomènes de pouvoir en ayant recours au critère territorial et de monopole de la puissance physique légitime (Max WEBER) ou en ayant recours au critère de globalité des impacts des processus politiques sur la société (LAPIERRE).

Le processus de décision politique (ou système de décision politique) peut alors être défini comme l'ensemble des modalités à travers lesquelles dans un système politique s'opèrent des choix entre différentes possibilités (alternatives) de distribuer des valeurs et des ressources rares à l'intérieur du système social correspondant.

Ainsi défini, le processus de décision, implique nécessairement des aspects relationnels du pouvoir. Les aspects structurels du pouvoir, qui pourraient empêcher de poser un problème en termes de décision, seront toutefois pris en considération dans la mesure où ils contribuent à limiter le champ décisionnel et donc les domaines, les alternatives et les politiques finalement choisies et mises en œuvre à travers le système de décision du système politique.

Finalement, la décision politique ou politique publique peut être définie de différentes manières, non exclusives les unes des autres. Nous en donnons ici quelques-unes qui nous paraissent particulièrement significatives et qui permettent d'entrevoir la complexité du phénomène:

- a) changement par le système politique de l'information en action;
- b) output du système politique vers l'environnement;
- c) adaptation du système politique à l'environnement;
- d) changement de l'environnement du système politique;
- e) distribution ou redistribution de ressources par le système politique;
- f) action ou non-action du système politique en réponse à une ou plusieurs demandes de l'environnement;
- g) décision définie comme théorie: si on prend telle ou telle mesure, alors certaines conséquences se réaliseront;
- h) décision politique définie comme un système conceptuel fins/ moyens/résultat<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> L'idée d'une telle liste nous a été suggérée par ROIG, "L'approche systémique de l'administration publique", *loc. cit.*

*Figure no. 8: L'acteur*

|   |   |
|---|---|
| P | Perception, c'est-à-dire l'ensemble des processus à travers lesquels un acteur perçoit son environnement et sa position dans cet environnement.   |
| R | Ressources de l'acteur telles qu'elles sont perçues et évaluées par l'acteur lui-même (économiques, idéologiques, juridiques, informationnelles, accès au système de décision). Il faudra distinguer ces ressources perçues des ressources réelles que possède l'acteur. Cette distinction sera notamment utile pour apprécier les effets du pouvoir-structure. |

|                |  |
|----------------|--|
| I              | Idéologie, culture politique, symboles, croyances, etc.  |
| O-M-R          | Système des objectifs, des moyens et des résultats escomptés dans le futur ou appréciés à un moment donné par un acteur. Ce système peut être subdivisé en sous-systèmes correspondant chacun à un objectif donné. Il constitue le lieu de la rationalité de l'acteur. |
| S              | Stratégie(s) utilisée(s) par l'acteur pour atteindre ses objectifs.  |
| E <sub>M</sub> | Environnement médiateur de l'acteur tel qu'il est "perçu" par l'acteur qui comprend les structures juridique, économique, physique, informationnelle et culturelle.  |
| E <sub>I</sub> | Environnement immédiat de l'acteur, c'est-à-dire tous les autres acteurs, individus ou groupes, définis de la même façon.  |

Les flèches entre les différents sous-systèmes constitutifs de l'acteur indiquent qu'il y a interaction entre ces sous-systèmes.

La dernière définition de la décision politique constitue un bon point de départ pour conceptualiser le processus de décision aussi bien au niveau individuel qu'au niveau collectif.

Contrairement à la théorie de la décision rationnelle qui découpe le processus de décision en phases (définition des objectifs, définition et choix des moyens, comparaison entre résultat et objectifs), nous attribuons à chaque acteur un système objectifs/moyens/ résultat (O-M-R). Le système O-M-R est un système conceptuel propre à chaque acteur social qui se déplace dans le temps en subissant des influences externes de toutes sortes qui modifient éventuellement le rapport O-M-R. En d'autres termes, à un moment donné, chaque acteur social envisage simultanément les éléments de son système O-M-R, qui constitue en quelque sorte

la projection à ce moment du passé et du futur tels qu'ils sont perçus par l'acteur, selon le schéma suivant:

- 1) les objectifs qu'il considère comme souhaitables et qui dérivent partiellement de son expérience passée;
- 2) les moyens qu'il serait souhaitable et nécessaire de mettre en œuvre et ceux qu'il est possible de mobiliser en pratique; et
- 3) les résultats escomptés dans le futur, étant donné les objectifs et les moyens définis sous (1) et (2).

Ce même schéma est valable pour les autres moments du processus historique<sup>91</sup>.

Le système O-M-R n'est évidemment pas le seul système qui définit l'acteur. Le schéma de la figure 8 résume les différents sous-systèmes constitutifs du système-acteur.

Le réseau qu'il est possible de reconstituer en partant de ce schéma devrait permettre de définir *la position sociale* de chaque acteur, et notamment sa position dans le système de distribution des ressources.

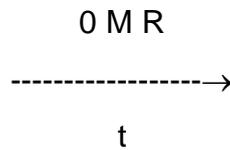
On peut encore remarquer qu'il faudrait définir les acteurs en tenant compte aussi du fait qu'ils sont cible et/ou agent de la prise de décision et de la mise en œuvre. Cette remarque suggère donc une analyse en termes de coûts et de bénéfices ainsi qu'une identification des acteurs selon qu'ils participent ou qu'ils sont exclus du processus de décision. Dans ce dernier cas, on aboutirait à classer les acteurs en deux catégories : les acteurs-in et les acteurs-out, d'où la nécessité de découvrir les conditions de leur appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories, ainsi que, dans le temps, les modalités de passage d'une catégorie à l'autre.

Au niveau collectif, la décision peut alors être envisagée comme la résultante (négociée ou imposée) de l'affrontement de différents systèmes O-M-R tels qu'ils sont portés et défendus par différents acteurs sociaux et tels qu'ils sont influencés par les autres éléments constitutifs de l'acteur (figure no. 8). Toutefois à ce niveau,

---

<sup>91</sup> Nous avons exposé pour la première fois cette conception dans URIO, "L'utilisation de l'analyse coût-bénéfice...", *loc. cit.*

les problèmes sont plus complexes. En effet, on pourrait avoir, en première approximation, une représentation temporellement et logiquement linéaire:



Elle correspond au déroulement historique et rend compte d'une certaine conception de la causalité. Pour saisir le processus de décision dans cette optique, il serait nécessaire de créer un système en temps réel, ce qui est impossible. Il faut donc procéder à des observations à des temps différents, par exemple à des temps correspondant grosso modo aux phases de la figure no. 9. Si on se place, par exemple, à la phase A (perception), on ne peut pas faire abstraction ni de la phase précédente E (environnement médiat) ni des phases ultérieures B, C et D. En effet, la phase E, qui précède la phase A en examen, est supposée avoir des effets sur cette dernière. Et la phase A en examen est à son tour supposée avoir des effets sur les phases suivantes. Mais d'autre part, cette approche linéaire n'épuise pas le sujet, car la phase précédente E déploie ses effets au temps de la phase A par le biais de la perception. C'est donc aussi au moment de A qu'il convient d'examiner E. Il en va de même pour les phases suivantes. Cette façon de concevoir le processus de décision appelle deux remarques. Premièrement, l'activité utilisée pour caractériser une phase du processus (par exemple, la perception) signifie d'une part que, dans une perspective linéaire, c'est à ce stade du processus que cette activité est la plus significative, mais que d'autre part, dans une perspective systémique, les activités caractéristiques des autres phases sont également opératoires au moment de la phase en question (perception, dans l'exemple choisi), soit par le biais de la perception (qui peut concerner aussi bien les phases passées que celles à venir), soit en tant qu'activités caractéristiques d'autres phases selon la perspective linéaire mais se manifestant néanmoins dans les processus interactifs de la phase en question (activités de traduction, compétition, décision, mise en œuvre), soit encore en tant que résultat de processus antérieurs s'étant cristallisés au niveau des structures et se manifestant partant au moment de la phase en question par le biais d'effets de structure.

La deuxième remarque découle directement de la première: nous proposons une approche qui permet de tenir compte à la fois de la perspective linéaire, telle qu'elle résulte du découpage analytique du processus de décision en un certain nombre de phases se succédant dans le temps (et caractérisées chacune par une activité exclusive) et de l'approche systémique, considérant le système de décision comme un tout existant à chacune des phases définies selon le point de vue linéaire.

On ne saurait insister suffisamment sur le fait que le modèle proposé (figure no. 9) est un système conceptuel du chercheur. En tant que système conceptuel, il "existe" à tous les moments de la recherche et doit être appliqué dans son ensemble à tous les moments du phénomène décisionnel, car celui-ci existe dans son ensemble à tous les moments, soit comme réalité concrète (processus conflictuels, consensuels entre acteurs, définition d'alternatives par les décideurs, etc.), soit comme système idéologique, conceptuel ou symbolique des acteurs. Par conséquent, il faudrait définir, à l'occasion de recherches empiriques, le système de décision aux différentes phases historiques: on définirait alors des configurations décisionnelles correspondantes à chacune de ces phases. Il faudrait ensuite déterminer les différents types de configurations décisionnelles des différentes phases, et analyser la "corrélation" entre différents types de différentes phases de différents processus de décision. On pourrait enfin définir des séquences de configurations décisionnelles et les soumettre à évaluation sur la base de différents critères: groupes bénéficiaires et groupes pénalisés, régulation ou non-régulation des conflits, efficacité dans l'utilisation des ressources (éventuellement analyse coût-efficacité du système décisionnel), maximisation ou minimisation des effets inattendus, satisfaction ou non-satisfaction des demandes, etc.

Nous sommes maintenant en mesure de présenter notre modèle d'analyse (figure no. 9). L'environnement médiat E. est perçu par les acteurs selon certaines règles, dépendantes des caractéristiques des acteurs eux-mêmes ainsi que de leurs positions réciproques. Au niveau micro-analytique, cela signifie que chaque acteur sélectionne et manipule les informations selon ses biais perceptifs, son idéologie, sa rationalité et ses capacités d'élaboration; éventuellement, mais non nécessairement, selon sa capacité de concevoir des stratégies en vue de l'action. Chaque acteur aboutit ainsi à une vision de l'environnement qui lui est propre. Il faut remarquer

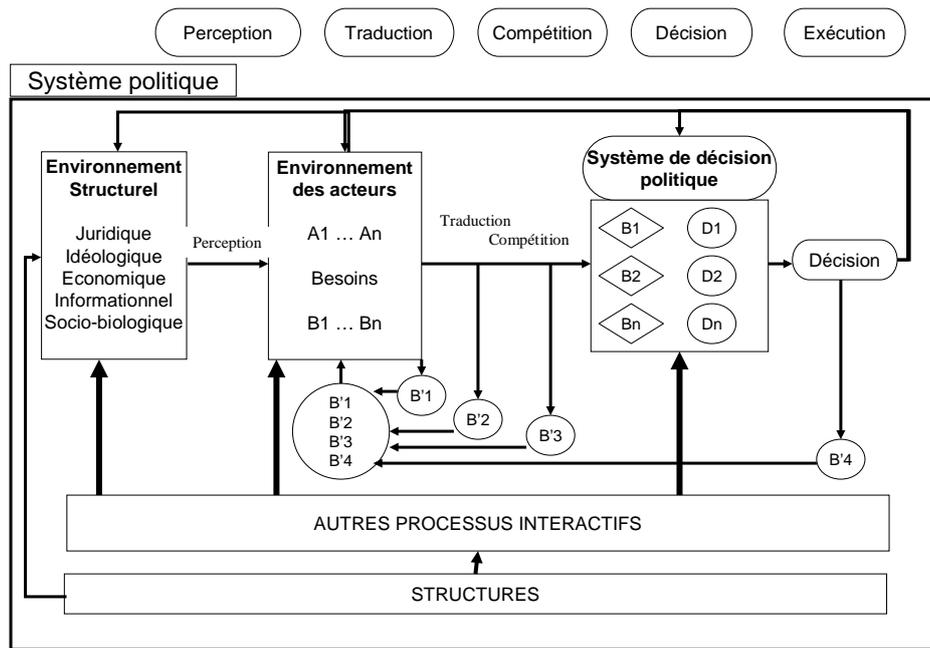
toutefois que la perception de l'acteur ne se limite pas à l'environnement structurel, mais qu'elle concerne également l'environnement constitué par les autres acteurs (environnement immédiat, figure no. 8). En outre, on peut admettre que l'acteur a intériorisé une perception du processus de décision (ainsi que des autres processus) suite à son expérience passée. Enfin, ces perceptions sont corrigées par les attentes que l'acteur formule à l'occasion de processus de décision à venir. Au niveau macro-analytique, cela se traduit par l'existence d'un réseau (ou d'une structure) des perceptions et des élaborations à un moment donné. Il y a donc un système de décision perçu à tout moment du processus historique, aussi bien au niveau individuel que collectif. D'où la nécessité de reconstituer ces deux niveaux, car c'est d'eux que dépend en partie l'implication des acteurs dans les processus sociaux, et en particulier dans le processus de décision.

Ayant ainsi perçu leur environnement et leur position dans ce contexte, les acteurs entrent en interaction pour le partage des ressources rares. Ce processus comportera des coalitions et/ou des conflits, qui aboutiront à la définition des besoins. Ceux-ci devront être formulés en termes (verbalisation, intervention de symboles) acceptables pour être introduits dans le système de décision. C'est à ce niveau que l'on pourra tout d'abord prendre en considération les effets du pouvoir-structure sur la limitation du champ décisionnel, ce qui correspond aux besoins qui n'auront pas été exprimés ou qui auront été exprimés en des termes inacceptables (besoins  $B_i$  et  $B_i'$  dans la figure no. 9). Parmi ces besoins, il y en aura certains qui pourront éventuellement apparaître à un stade ultérieur sous forme d'effets inattendus. Il en est de même pour les besoins éliminés dans la phase de compétition (besoins  $B_i''$ ), ce qui concerne aussi bien les besoins qui ne pourront pas entrer dans le système décisionnel ou qui seront exclus après entrée. Ces besoins seront soit satisfaits par d'autres moyens, soit réintroduits dans le système acteurs, et pourront également constituer la source d'effets inattendus. Les différents besoins qui auront été retenus au niveau du système décisionnel ( $B_1, B_2, \dots, B_m$ ) pourront donner lieu soit à une demande agrégée soit à des demandes conflictuelles. D'où la nécessité, dans ce dernier cas, d'une agrégation par le système de décision (transformation des demandes en  $D_x$ ). Les demandes ( $D_i$ ) non satisfaites par  $D_x$  resteront dans le système politique (système de décision et/ou système acteurs) à l'état de demandes ou de besoins, ou seront satisfaites par

d'autres moyens. Elles pourront-elles aussi réapparaître plus tard sous forme d'effets inattendus.

|                   |   |  |                |   |  |
|-------------------|---|--|----------------|---|--|
| B                 | = | besoins  | D <sub>x</sub> | = | demande(s) satisfaite(s) par la décision                                       |
| D                 | = | demandes   | A              | = | perception de l'environnement par les acteurs                                  |
| P                 | = | politiques publiques                                       | B              | = | traduction des besoins   |
| B <sub>i</sub>    | = | besoins non formulés                                       | C              | = | compétition des besoins et des demandes  |
| B <sub>i</sub> '  | = | besoins formulés en termes inacceptables                   | D              | = | décision   |
| B <sub>i</sub> '' | = | besoins éliminés dans la phase de compétition              | E              | = | mise en œuvre de la décision et ses effets sur l'ensemble du système politique |
| D <sub>i</sub>    | = | demandes non satisfaites par la décision (D <sub>x</sub> ) |                |   |  |

*Figure no. 9: Un modèle du processus de décision politique*



La demande finalement retenue ( $D_x$ ) est alors traduite en politique ( $P$ ), qui pourra être une politique-action ou une politique-non-action. Dans ce dernier cas, la décision correspond à un choix en faveur du statu quo. Dans les deux cas, la décision pourra exercer des effets aux niveaux suivants: structure du système décisionnel, structure des demandes, structure des besoins, perception des acteurs, distribution des ressources entre acteurs (et donc distribution du pouvoir), environnement médiat. Cela suggère la nécessité de définir différents types de structures: acteurs, besoins, demandes, ressources, idéologie, symboles, réponses du système de décision aux demandes. On pourrait ensuite définir un degré d'homogénéité ou d'hétérogénéité des structures (par exemple des demandes) et entre structures (par exemple entre demandes et réponses). Dans la définition de ces structures, il ne faudra pas négliger les aspects symboliques des phénomènes socio-politiques et leur influence sur la perception des acteurs ainsi que sur leur comportement.

Pour terminer, qu'il nous soit permis de signaler quelques avantages de la grille d'analyse des politiques publiques que nous venons de décrire dans ses grandes lignes. Tout d'abord, elle permet d'intégrer l'approche dite de la rationalisation des

décisions: en effet, en situant l'analyse au niveau du système décisionnel, on peut poser les questions fondamentales de cette approche : quelle technique de décision a été utilisée, était-elle appropriée à l'environnement, aux objectifs, etc. Deuxièmement, elle permet de traiter la rationalité à différents niveaux et de faire donc éclater l'approche de la rationalité unique: niveau individuel (des acteurs), niveau du groupement de domination, niveau d'une politique publique, niveau d'un ensemble de politiques publiques, niveau du système de décision, niveau du système politique. Troisièmement, elle permet de tenir compte du temps et de l'espace des différents acteurs, des différents types de feedbacks et permet de traiter de façon plus satisfaisante les problèmes des effets inattendus et de la non-décision. Enfin, elle suggère de dépasser les approches qui accordent la prééminence à l'une des phases du processus de décision (préparation, choix ou mise en œuvre) qui risquent d'aboutir à une vue tronquée, incomplète et finalement fautive du processus de décision et de ses implications politiques. Dans cette perspective, l'administration publique est appréhendée comme n'importe quel autre acteur social pouvant exercer l'une ou plusieurs des fonctions politiques susmentionnées, grâce à la mise en œuvre des ressources qu'elle possède et des processus politiques qu'elle contrôle. D'où la nécessité d'identifier, dans une situation historiquement déterminable, quels sont ces processus et ces ressources, comment sont-ils organisés, d'abord dans le cadre perceptif et idéologique de l'administration, ensuite dans le cadre des stratégies mises en œuvre par l'administration elle-même. Dans la perspective qui a été la nôtre tout au long de cet ouvrage, il est bien évident que l'approche décisionnelle que nous venons de présenter dans ce dernier chapitre n'a de sens que si elle permet de répondre à ces interrogations lors de la réalisation de recherches empiriques sur le rôle politique de l'administration publique.

## Conclusion

Dans le modèle du processus que nous venons de présenter, l'administration publique prend place à côté des autres acteurs sociaux à l'intérieur des mêmes structures sociales. Rien ne permet a priori de lui attribuer un rôle plus important que celui joué par d'autres acteurs. Toutefois, le modèle suggère des pistes de recherche, que les quelques travaux sur l'administration publique exposés ou signalés tout au long de ce travail permettent de préciser. Ainsi, la position sociale de l'administration publique et de ses fonctionnaires les place à un endroit stratégique du système politique, où convergent différents processus sociaux (économiques, idéologiques, juridiques, etc.). C'est en effet à cet endroit que se prennent les décisions sanctionnées par des processus de légitimation et/ou par l'emploi ou la menace de l'emploi de la force collective. A cet endroit, l'administration publique intervient dans les processus de préparation, d'élaboration et d'exécution des décisions. Certes, nous l'avons vu, elle n'intervient pas seule, et même lorsqu'elle a une part prépondérante dans tel ou tel processus, elle est soumise à toute une série de contrôles de la part des autres composantes du système: partis, groupes de pression, gouvernement, parlement, opinion publique.

Dans ce cadre, le déroulement de l'activité administrative dépend de plusieurs facteurs que le modèle permet de mettre en évidence, notamment par le biais du sous-modèle de l'acteur. Ainsi, par exemple, la composante "idéologie" du système-acteur permet de tenir compte à la fois des origines sociales de l'acteur (ici le fonctionnaire) et de ses orientations envers le système politique et ses composantes. Dans le premier cas, nous sommes renvoyés à la théorie de la bureaucratie représentative: on essaie alors de mettre en rapport la structure de la société (définie sur la base de certains critères) avec la structure administrative (définie sur la base de ces mêmes critères). C'est poser le problème de la représentativité passive ou structurelle. L'hypothèse sous-jacente est que les orientations qui constituent la culture politique du fonctionnaire lui ont été transmises par les différents agents de

socialisation liés à ses origines sociales. Dans le deuxième cas, nous sommes renvoyés aux travaux sur le contenu de l'idéologie ou de la culture politique des fonctionnaires. Et ici, on peut éventuellement distinguer, en s'inspirant de la théorie des élites, un sous-ensemble à l'intérieur de l'administration publique dont la position hiérarchique permet de supposer qu'il aura un rôle plus incisif dans l'orientation de l'action administrative, non seulement à l'intérieur de l'organisation, mais aussi et surtout dans ses rapports avec les autres acteurs. Si on combine ces deux premiers points de vue (représentativité passive de l'administration et théorie des élites administratives), on est presque inévitablement conduit à se poser la question du rapport entre orientations idéologiques et comportement des fonctionnaires. Dans quelle mesure les orientations idéologiques guident les fonctionnaires dans leur action? C'est aussi poser par ce biais le problème de la représentativité active, ou comportementale, de l'administration et de ses fonctionnaires, ainsi que le problème de la persistance des valeurs et normes de comportement transmises au cours des processus de socialisation antérieurs à l'entrée du fonctionnaire dans l'administration. Et alors pourquoi ne pas envisager l'administration elle-même en tant qu'agent de socialisation par rapport à ses propres membres?

Nous avons toutefois vu que les perspectives ouvertes par les théoriciens de la bureaucratie représentative ne doivent pas faire perdre de vue le fait que si l'administration publique, ou un sous-ensemble à l'intérieur de celle-ci, peut en effet représenter tel ou tel groupe social et défendre ses intérêts, elle peut aussi se poser en défenseur d'une conception de l'intérêt général qui ne sera pas nécessairement objective ou neutre, mais qui pourra néanmoins aller au bénéfice ou au détriment de différents groupes sociaux, sans qu'il soit possible a priori d'en désigner un en particulier. C'est aussi poser par ce biais le problème de l'autonomie de l'administration publique. Et si l'on poursuit dans cette voie, on peut également envisager la situation où l'administration publique pourrait défendre tout simplement ses propres intérêts, ce qui suggérerait alors l'existence d'un groupe social administratif autonome, possédant des intérêts communs à ses membres et doté d'une culture politique bureaucratique distincte de la culture politique des autres groupes sociaux.

Mais la position sociale de l'administration publique ne suffit pas à elle seule à expliquer le rôle qu'elle peut jouer dans les processus sociaux. Comme le disait très bien Max WEBER, une position sociale impliquant l'accomplissement d'activités indispensables à la société ne suffit pas à cet effet, sinon les esclaves auraient pris le pouvoir lorsqu'ils se sont trouvés dans une situation comparable. Pour répondre à cette question, nous avons tout d'abord envisagé les domaines dans lesquels l'administration publique intervient, et ce grâce aux travaux de l'école française des fonctions administratives. Puis nous avons envisagé les fonctions politiques que l'administration publique peut accomplir: fonctions de gestion et d'organisation, d'information, de décision, de contrôle social, de socialisation, de production et de distribution. Et nous avons alors montré comment les fonctionnaires peuvent intervenir par le biais de ces fonctions dans les processus sociaux. Finalement, notre dernier modèle du processus de décision nous permet d'insérer l'administration publique dans un ensemble de réseaux où tous les acteurs peuvent accomplir (à titre d'hypothèse) ces mêmes fonctions. Il devient alors crucial d'identifier les ressources que l'administration publique possède ou contrôle et qu'elle peut éventuellement faire valoir dans les différents processus de production et de distribution de ces mêmes ressources, ainsi que dans le processus global où les différents acteurs (porteurs de valeurs' de finalités, de ressources et de stratégies) s'affrontent pour la conquête, le maintien ou le partage du pouvoir. Nous avons vu, notamment aux chapitres I, II et III, que l'administration publique contrôle surtout le processus de production et de distribution d'informations, de compétences et de savoir, qui constituent pour ainsi dire ses ressources de base. Certes, le contrôle de l'information ne suffit pas à lui seul à asseoir le pouvoir de l'administration publique. Il faut qu'il soit appuyé par l'utilisation d'autres ressources, notamment juridiques, économiques et idéologiques. Nous avons vu comment l'administration publique participe activement au processus de production et de distribution de ressources juridiques (préparation de lois, de règlements et leur mise en oeuvre, prise de décisions proprement dite) et à la diffusion de valeurs culturelles ou idéologiques. De plus, en tant que bras droit du gouvernement, l'administration publique participe au processus fiscal qui lui permet de prélever les ressources financières nécessaires à son existence et à son action. Enfin, l'administration participe au processus de distribution et de redistribution des ressources économiques et financières parmi les

individus et les groupes sociaux, notamment sous forme de subventions, d'allègements fiscaux, de facilités de crédit, etc.

Certes, il faut encore une fois le répéter, l'administration publique n'agit pas seule, elle est soumise aux multiples interactions qui caractérisent les processus sociaux et à travers lesquels son pouvoir peut être limité de différentes façons. Il n'en reste pas moins que, soixante ans après WEBER, le développement de l'administration publique suscite encore aujourd'hui des craintes très vives aussi bien auprès des groupes organisés que des citoyens qui craignent, à tort ou à raison et pour des motifs différents, que leur liberté d'action ne soit sérieusement limitée par l'action administrative. Nous avons essayé de proposer au lecteur de multiples façons de saisir et d'apprécier ce phénomène, ainsi qu'un modèle global permettant d'utiliser simultanément ces différents points de vue. Nous avons également suggéré plusieurs pistes de recherche. C'est dire qu'à notre sens le chemin vers une connaissance satisfaisante des implications politiques de l'action administrative est encore long à parcourir.