

Comptes rendus - Boekbesprekingen

Lucien SFEZ. — **Critique de la décision.** Paris, Armand Colin, 1973, un volume de 368 pages. Collection de la Fondation nationale des Sciences politiques.

M. Sfez s'est fait apprécier il y a quelques années déjà dans les milieux « administrativistes » par son intéressant ouvrage sur « *L'administration prospective* » (1). Le livre qu'il nous présente aujourd'hui est plus ambitieux et, sur le plan théorique, il se veut plus important. Il s'agit en effet des éléments d'une théorie de la décision, appliquée spécialement au système politico-administratif.

Ces pages sont d'une lecture parfois malaisée, et cela pour diverses raisons. Le sujet est complexe, l'auteur fait appel pour le cerner à divers types d'approches, dont certains utilisent des concepts ou des systèmes encore peu élaborés ou vulgarisés. Enfin l'expression est elliptique, heurtée, frappante, ce qui stimule l'intérêt mais exige une dépense supplémentaire d'attention. Du reste, la démarche générale est résolument provocante, aussi éloignée que possible d'un ronron assoupissant et académique. J'en reparlerai. Quoi qu'il en soit, le livre terminé on ne regrette nullement de s'être colleté avec lui. Il s'agit d'une œuvre, en effet, qui force à réfléchir et à réagir.

Je voudrais brièvement le résumer, puis ajouter à cette analyse quelques remarques.

La décision est au centre du processus politique.

Mais ce qu'en dit M. Sfez est, à peu de chose près, valable pour tout type de décision dans l'ordre social et c'est pourquoi son travail relève autant d'une théorie générale (2) de la décision que d'une étude de la décision politique dans ce qu'elle a de spécifique.

Selon M. Sfez, l'étude de la décision a été entreprise et reste menée aujourd'hui sur trois plans : la *pré-théorie*, la *pratique théorisée*, la *théorie critique*. La *pré-théorie* est d'après lui (p. 16) « l'ensemble du système sous-jacent au comportement habituel de nos contemporains ». *Porte-valeurs* et *grille idéologique*, elle ne nous livre qu'une explication simpliste et faussée d'avance de la réalité (en l'espèce, de la décision). La *pratique théorisée* consiste à esquiver les problèmes fondamentaux en limitant l'analyse à une description systématisée du réel sous forme de classifications, de typologies, d'un savoir spécialisé reflétant l'idéologie technocratique, mais refusant la

(1) Armand COLIN, (coll. U.), Paris, 1970. Un volume de 432 pp.

(2) Non mathématisée, s'entend.

(3) Mais nous verrons que sa position elle-même ne peut échapper à une option sur les valeurs et recèle une philosophie qui affleure à tout moment dans sa démarche.

remise en question fondamentale qu'exige une théorie critique. C'est dans cette *théorie critique* que s'engage M. Sfez en l'appuyant sur la notion de fonction et non de valeur (3), en utilisant les instruments intellectuels que sont l'axiomatisation, la modélisation et le codage, en essayant de mettre à nu l'opération de « cache idéologique » qu'assurent selon lui les pratiques théorisées.

Ce qu'il appelle la *pré-théorie* fonde l'analyse de la décision sur trois éléments : la *linéarité*, la *rationalité*, la *liberté*. D'après elle, la décision est linéaire : elle s'ordonne selon une séquence logique et déductive. Elle est guidée par une rationalité univoque et cette rationalité même s'appuie sur une conception simpliste du libre-arbitre. Tel est, sommairement tracé, le schéma cartésien, hérité lui-même de la Renaissance et, au-delà, de l'antique et du christianisme. Toutes les pré-théories administratives ou politiques, déclare M. Sfez, s'y réfèrent à des degrés divers.

Ce schéma est attaqué, selon M. Sfez, dans son triple fondement, de manière insuffisante par les pratiques théorisées, et de manière radicale par la théorie critique qu'il élabore.

D'abord, à propos du caractère linéaire de la décision.

Selon lui, les « pratiques théorisées » en vérifient déjà l'invalidité. Il donnera pour exemple la critique faite par Hauriou des théories juridiques linéaires comme, plus près de nous, l'intervention dans l'analyse décisionnelle des méthodes du PPBS et de RCB (4). Quant à la rationalité, il en recherche les effets dans la plupart des doctrines modernes sur les organisations. En progrès sur les pré-théories, elles ne rencontrent pas suffisamment ses exigences. Il acceptera de ranger l'œuvre de Michel Crozier dans le « début des théories critiques », mais refuse son postulat progressiste et prétend avancer plus loin vers une méthodologie qui puisse rendre justice à la multi-rationalité dans la décision. Quant au troisième postulat traditionnel, celui de la liberté dans la décision, M. Sfez le met également en cause de manière radicale et décèle les éléments d'une critique convergeant avec la sienne dans d'autres travaux contemporains. Mais il refuse de fonder la suite de ses réflexions sur ces théories et préfère « faire quelques emprunts à des sciences méthodologiquement plus avancées » pour... « présenter finalement une théorie systématique et homogène de la liberté ».

Cette nouvelle démarche prend la forme de l'« esquisse d'une théorie politique du surcode ». On aurait aimé que ces dernières pages qui sont parmi les plus importantes du livre soient rédigées avec plus de clarté. Il entend par *surcode* une méthode de déchiffrement du processus décisionnel, et peut-être au-delà, du changement social, qui dévoile la non-linéarité, la multi-rationalité, et la diminution du rôle (voire l'effacement total) du sujet individuel (5).

Il y a dans toute opération de décapage quelque chose de salubre, même si le produit utilisé est corrosif. Il ne nous viendra donc pas à l'esprit de critiquer cet aspect de la démarche de M. Sfez. Déceler avec sévérité ce qu'a de simpliste et d'inexact une analyse de la décision fondée sur le « sens commun », dénoncer le simplisme de certaines interprétations trop répan-

(4) *Planning-Programming-Budgeting-System et Rationalisation des Choix Budgétaires.*

(5) Quel est encore l'auteur anglo-saxon qui a dit : « Decisions are not made. They happen » ?

dues, souligner la complexité du réel et le risque que présentent pour l'interprétation des outils conceptuels acceptés sans discussion : tout cela est porter à l'actif de son analyse.

D'autre part, un des apports les plus positifs du livre est la mise en œuvre de *l'approche systémique*. Il utilise abondamment le concept de *système politico-administratif* qui depuis quelques temps commence à émerger dans l'enseignement et dans la recherche en science politique et administrative et qui, par son caractère intégratif, est de nature à susciter une explication beaucoup plus satisfaisante que les démarches sectorielles ou, pis, dichotomiques, qui dans le passé opposaient le politique et l'administratif en subordonnant le second au premier de manière unilatérale.

Mais à côté de multiples éléments fort valables et que nous venons de relever, la thèse défendue par M. Sfez nous paraît mériter certaines observations qui en limitent la portée.

D'abord cette position n'est pas aussi neuve que son auteur voudrait peut-être le faire croire : depuis pas mal de temps déjà et de bien des azimuts, on a pris conscience du caractère simpliste de certaines présentations du processus décisionnel. Et l'on peut se demander si M. Sfez ne court pas le risque de triompher sans gloire en forçant à l'extrême les idées qu'il démolit avec une allègre férocité. Qui croit encore aujourd'hui aux schémas simplistes de décision qu'il nous présente pour le mieux pourfendre ? Le caractère linéaire de la décision a été battu en brèche depuis longtemps. L'idée des rationalités multiples, et en particulier de leur liaison avec les rôles, se retrouve dans pas mal de travaux : je songe notamment à ceux qui ont été consacrés à l'opposition entre « technocrates » et « politiques ». Les conditionnements de la décision ont été, aux aussi, souvent et depuis longtemps analysés. D'autre part, M. Sfez utilise un clavier de références dont on ne peut qu'admirer l'étendue : il va de la psychanalyse et de l'antipsychiatrie au structuralisme en passant encore par d'autres méthodes. Mais cela comporte un risque.

Il faut regretter aussi que M. Sfez, en déclarant se situer dans une perspective anti-humaniste, en balayant ailleurs avec mépris les « rêveries idéalistes » et les « théologies », risque de faire dériver le débat sur un terrain métaphysique où beaucoup — nous en sommes — se refuseront à le suivre.

Il insiste quelque part, et à juste titre selon nous, sur « l'impitoyable critique idéologique à laquelle doit se livrer sur soi tout chercheur en sciences humaines »... Mais peut-on dire qu'il se soit appliqué à lui-même semblable discipline ? De nombreux passages de son livre vont en sens contraire. Du même coup, il introduit entre le domaine philosophique et celui de la méthodologie une espèce de lien nécessaire qui ne nous paraît nullement se justifier.

Nous rejoignons ici le reproche qu'un J.M. Domenach (6) et après lui un Jean Ladrière (7) adressent à juste titre à certains tenants de ce structuralisme dont M. Sfez ce réclame, en même temps d'ailleurs qu'il se réfère à d'autres doctrines aujourd'hui en vogue... Si donc nous acceptons comme

(6) C'est lui en effet qui parle de la « philosophie implicite d'une méthode qui dépasse ses limites » (*Esprit*, 1967, n° 5, p. 779 - numéro spécial sur le structuralisme).

(7) Voir : « Le structuralisme entre la science et la philosophie » dans son livre : *Vie sociale et destinée*, 1973, Ed. Duculot, pp. 161-197.

judicieuses et intéressantes un bon nombre des conclusions et des suggestions de M. Sfez, c'est exclusivement au plan méthodologique.

Ajoutons que l'ensemble gêne souvent un peu par un ton qui, confinant au dogmatisme, évacue en deux coups de cuiller à pot, auteurs et théories jugés périmés, non sans tomber parfois dans des contresens assez piquants (8).

Tout ceci étant dit, répétons que le lecteur qui ne craint pas pour son confort intellectuel, qui sait faire la part des choses et ne se laisse pas émouvoir par certaines affirmations péremptoires, trouvera dans ce livre ample matière à réflexion et de fort intéressantes pistes de recherche.

A. Molitor.



Vincent OSTROM. — *The intellectual crisis in American Public Administration*, Alabama, 1973. The University of Alabama Press, un vol. de 166 pages, relié - 6 dollars, broché - 2,75 doll.

Dans ce petit ouvrage, qui est en fait le recueil de cinq conférences, M. V. Ostrom analyse ce qu'il appelle la crise intellectuelle où se débattrait d'après lui l'étude de l'administration publique aux Etats-Unis, crise qui a ses répercussions sur la gestion même du corps administratif.

Selon lui, ce malaise résulte d'un porte à faux entre, d'une part, les traditions originelles et les exigences véritables de l'administration américaine, et d'autre part, une doctrine plus récente et qu'il considère comme inacceptable. Le point de départ de la déviation se situe pour lui dans les travaux de Woodrow Wilson (« *The Study of Administration* », 1887) devenus classiques et considérés comme l'origine de la science administrative américaine. La conception Wilsonienne reflétant les traditions bureaucratiques et centralisatrices de l'Europe (surtout de la France et de l'Allemagne) aurait exercé une influence prédominante et, selon l'auteur, néfaste.

A la critique de la perspective Wilsonienne succèdent comme antidotes possibles dans la pensée de l'auteur, deux types d'approche bien différents.

Considérant d'abord le produit de l'administration publique comme un ensemble de biens et de services, il examine, en s'inspirant de ce qu'il appelle les économistes classiques de son pays, comment la production et la distribution de ces biens peut se réaliser de la manière la plus profitable et la plus équitable ainsi qu'au moindre coût pour tous et chacun des usagers. Selon lui, ce résultat n'est pas atteint par une organisation bureaucratique à large échelle, coûteuse, encombrante, peu articulée et tentée à la limite de vivre pour elle-même plutôt que par les prestations qu'elle doit fournir. Au contraire, l'efficacité maximum est susceptible d'être obtenue par un réseau d'« entreprises publiques » (au sens large du terme : pas nécessairement industrielles ou économiques), organisations auto-gérées dans la plus large

(8) Un exemple : M. SFEZ considère que l'analyse de la décision faite par feu Henri BUCH dans le *Traité de Science administrative* (Ed. Mouton) est parfaitement dépassée, et il lui oppose des arguments dont certains méritent attention. Mais il déduit du même coup que la démarche intellectuelle de Henri Buch était inspirée par un souci, conscient ou non, de préserver l'ordre bourgeois. Il oublie ou il ignore que, bien que Conseiller d'Etat en Belgique, Henri BUCH ne cachait pas des opinions fort « avancées »...

mesure possible et en appliquant au système dans son ensemble le principe de subsidiarité, c'est-à-dire en ne créant au niveau supérieur que ce qui ne peut être réalisé au niveau inférieur.

M. Ostrom souligne ensuite non sans raison que le système ainsi conçu se rapproche fort de la structure « volontariste » sur laquelle reposent aux USA tant de services publics. Et ceci le conduit à constater combien il est proche de la pensée des « pères fondateurs » qui ont élaboré la Constitution des Etats-Unis. Le chapitre IV de son livre est consacré à l'analyse de cette conception d'une « administration démocratique » qui fut celle de Hamilton et de Madison, et que Tocqueville a mise en lumière, et louée, dans son grand ouvrage sur *la Démocratie en Amérique*. C'est dans la même direction, mais compte tenu du contexte contemporain, que s'oriente la conclusion du volume : M. Ostrom souhaite que par ce retour aux sources joint à une vue plus « économique », la science comme la politique administratives de son pays se dirigent vers des perspectives et vers des solutions concrètes plus conformes au génie américain.

Le livre se lit avec intérêt. Comme souvent dans de semblables travaux, il nous semble au départ accentuer à l'excès ou forcer les traits dominants des théories qu'il critique, ce qui rend un peu trop forcée cette critique même. D'autre part, le retour à la pensée des grands ancêtres de XVIII^e siècle, avec tout ce qu'il peut comporter de valable, paraît faire fi un peu trop aisément de l'extraordinaire mutation économique et sociale qui s'est produite depuis et qui a confronté l'administration avec des problèmes situés à une échelle totalement différente. Enfin, l'étude est et se veut résolument normative. C'est une option et l'on sait combien il est malaisé, voire à la limite impossible, de distinguer dans l'étude des systèmes politico-administratifs l'analyse et le jugement de valeur. Mais l'auteur donne un peu trop l'impression de vouloir d'emblée défendre une thèse *a priori*. Ceci dit, ces pages contiennent beaucoup de bonnes idées utilisables dans le combat contre un gigantisme bureaucratique qui semble s'épuiser de ses excès mêmes. Les développements sur la participation plus directe des citoyens à l'administration méritent de retenir particulièrement l'attention. *A. Molitor.*



La continuité des services publics. Etudes publiées sous la direction de J.P. GILLI. Paris, PUF, 1973, 207 pages.

Lorsque l'on parle de continuité des services publics, l'on passe progressivement d'une notion administrative à une notion politique, que l'on songe, par exemple, à des problèmes comme la grève dans les services publics, la continuité en période de crise, la vacance de la Présidence de la République.

Dès lors, l'on s'attendrait que pour des actes aussi importants, la législation et la jurisprudence soient d'une netteté et d'une précision sans faille. A la lecture de ce petit recueil, il semble que l'on soit loin du compte. La continuité des services publics, idée-force du droit administratif a, en fait, des implications politiques constantes. Cette étude nous le prouve à maintes reprises. *J. Beaufays.*



A. BUOT de l'EPINE. — Du Conseil du Roi au Conseil d'Etat : le Comité contentieux des départements (9 août 1789 - 27 avril 1791). Paris, Presses Universitaires de France, 1972, 300 pages.

L'histoire des institutions de droit public est une discipline complexe mais fort riche en enseignements. Trop souvent, le public fait naître une institution au jour du vote de la loi qui l'établit. C'est oublier toute la filiation spirituelle qui de structure en structure aboutit à la situation actuelle. Il en est ainsi du Conseil d'Etat français. Son ancêtre, le Comité contentieux des départements est resté jusqu'à ce jour une institution méconnue voire inconnue. Créé à l'extrême fin de l'ancien régime il n'eut qu'une vie brève. Le Comité travaillait en collaboration avec les départements ministériels pour préparer les arrêtés du Conseil du Roi. Officiellement, le Comité se contente de donner un avis sur les dossiers qui lui sont transmis par les services ministériels. Le requérant ne s'adresse pas à lui, mais au Roi.

Ce beau travail d'érudition juridique et historique nous montre l'ensemble des activités du Comité à travers une foule d'exemples particulièrement bien choisis. L'auteur a le grand mérite d'exposer clairement le mode de travail des structures de l'ancien régime qui nous sont devenues bien étrangères.

J. Beaufays.



Pierre WIGNY. — Cours de droit constitutionnel. Bruxelles, Ets. E. Bruylant, 1973, 314 p.

Depuis 1952, année de parution du « Droit constitutionnel » du même auteur, le droit public belge s'est profondément modifié.

Non seulement des dispositions fondamentales ont été formellement révisées, mais aussi l'ensemble de notre régime politique a subi la pression de coutumes qu'une évolution sociale rapide a rendues plus contraignantes. Citons le rôle grandissant des partis et groupes de pression, la cohésion toujours plus étroite entre la majorité parlementaire et le gouvernement qu'elle soutient pour former ensemble le vrai moteur de toute l'action politique, l'appartenance au sein de l'Exécutif de vice-premiers ministres, de comités de la politique générale, la reconnaissance par la Cour de cassation de l'existence des principes généraux de droit...

Le nouvel ouvrage de M. P. Wigny est le manuel du cours qu'il professe aux Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur. Les exposés sont particulièrement clairs, mais on n'a jamais cherché de simplifier et d'appauvrir le fond pour faciliter la présentation.



Messages Royaux. Un choix de messages de S.M. le roi Baudouin introduits et annotés par M. John Bartier. Bruxelles, Labor, 1973, 192 pages.

Le professeur Bartier a eu l'heureuse initiative de réunir un choix de discours parmi les plus importants de S.M. le roi Baudouin. Le Roi, qui ne parle qu'avec l'assentiment d'un ministre responsable, aborde tous les grands problèmes de politique intérieure comme des relations internationales.

Qui ne se souvient notamment de l'allocution diffusée sur les ondes de l'INR au lendemain des événements de Léopoldville, le 13 janvier 1959 ?

Ce panorama de vingt-deux années de règne est un fidèle témoin de notre histoire « actuelle ». Les textes sont judicieusement choisis et brièvement présentés. Le professeur Bartier a préféré les classer par grands thèmes, plutôt que chronologiquement. Cette manière de faire permet de dégager une plus grande unité dans la pensée. La lecture de ces « messages » montre que la Belgique a pu s'adapter, sans trop de difficultés, à l'évolution du monde contemporain.

J. Beaufays.



Ch. LEPERE. — **André Cools, de la contestation à la gestion progressiste.** Bruxelles, Labor, 1972, 103 pages.

L'actuel coprésident du PSB est un personnage haut en couleurs et il eut été dommage de ne point tirer profit de cette exception : trop de nos hommes politiques sont en effet d'un terne navrant. Ch. Lepère nous décrit un André Cools touchant parce que vrai : la vie à Flémalle-Haute, la contestation politique, l'activité ministérielle.

L'accent est mis successivement sur tous les aspects du député liégeois : son bon sens, son goût de l'humour, ses grandes colères aussi. Ce petit livre alerte nous apprend beaucoup sur la psychologie d'A. Cools. Il ne nous dévoile cependant que peu de choses sur la pratique politique elle-même, ce que le politiste pourra regretter.

J. Beaufays.



POELMANS - KIRCHEN J., TOLLET R., VANDERMOTTEN

C. — Les « responsables » belges et l'environnement. Résultats d'une enquête. Collection : Etudes l'environnement - Faculté des Sciences politiques, économiques et sociales. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1973, 229 p.

Quelles vues les milieux responsables belges ont-ils sur les problèmes d'aménagement du territoire ? Comment apprécient-ils notre environnement ? Les priorités d'octroi qu'ils proposent correspondent-elles à celles exigées par l'ensemble de la population ? Par quels moyens politiques envisagent-ils d'atteindre les objectifs qu'ils se fixent ?

Autant de questions auxquelles ce livre tente, pour la première fois en Belgique, d'apporter une réponse à travers le dépouillement d'une vaste enquête menée auprès des ministres, parlementaires, bourgmestres, responsables syndicaux, d'organisations sociales et des milieux des affaires et de la presse.



DE JONGHE Eugeen. — **Sexpol en totale revolutie. De denkbeelden van Wilhelm Reich.** Antwerpen-Utrecht, De Nederlandsche Boekhandel, 1974, 206 p.

Wilhelm Reich wordt in vele kringen beschouwd als een « auteur maudit », vooral omdat hij op resolute wijze de freudiaanse theorie van de seksuali-

teit tot in haar uiterste consequenties ontwikkelt en aan zijn wetenschappelijke arbeid politieke gevolgtrekkings koppelt. Voor Reich is seksuele revolutie immers een middel, een begeleidend verschijnsel en een belangrijk deel van de totale revolutie. Juist door in de psychische structuur van de mens een meer positieve instelling tegenover de seksualiteit te introduceren wil hij de revolutie voorbereiden. Daartoe ontwikkelt hij een actieprogramma; «Sex-pol», een globaal systeem dat duidelijk een sterk revolutionair perspectief bevat. Sexpol is opnieuw actueel. Bij velen nemen de gedachten van Reich weer een centrale plaats in als waarde van een contracultuur, gedragen door een aantal jongeren die weigeren te geloven dat de permissieve maatschappij en een positieve instelling tegenover het genot tot chaos en bestialiteit zouden leiden. Anderen ergeren zich aan het extremisme van de psychoanalytisch geïnspireerde seksuoloog en socioloog Wilhelm Reich. De huidige controverse zette de auteur aan tot een analyse van de denkbeelden van Wilhelm Reich als revolutionair-communistisch denker. Hij stelt vast dat hedendaagse projecten van maatschappijhervorming, die als actuele utopieën de imaginaire uitdrukking zijn van de wijze waarop men aan de maatschappij een nieuwe gestalte wil geven, in hun concrete actieprogramma zeer dicht bij het sex-programma staan. In het boek gaat de auteur na welke de componenten zijn van het denken van W. Reich en hoe de visie van Reich in vele middens is doorgedrongen en er op verschillende wijze inspirerend werkt.



VAN ROMPUY E. — TINBERGEN Jan. De eerste Nobelprijswinnaar economie. Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1974, 95 p., bibliographie.

In het boek geeft de auteur op kritische wijze de visie weer van Tinbergen op de belangrijkste sociale en economische problemen van zijn tijd: de crisis van de jaren dertig, de methode en de functie van de planning in de markteconomie, de convergentie van de economische systemen, de problemen rond een rechtvaardige inkomensverdeling, het ontwikkelingsvraagstuk, de nieuwe wereldorde, het behoud van de wereldvrede. Dit is het eerste boek dat over de wereldvermaarde Nederlandse econoom werd geschreven. Hoewel zelf een van de eersten om de wiskunde en de statistiek in de economie in te voeren, heeft Tinbergen nooit de bedoeling gehad enkel voor economen te schrijven; ook een breder publiek kan in dit boek kennis maken met een van de meest sociaal bewogen economen van deze generatie.

