

# RES PUBLICA

REVUE DE L'INSTITUT BELGE DE SCIENCE POLITIQUE  
TIJDSCHRIFT VAN HET BELGISCH INSTITUUT VOOR WETENSCHAP DER POLITIEK  
REVIEW OF BELGIAN POLITICAL SCIENCE INSTITUTE

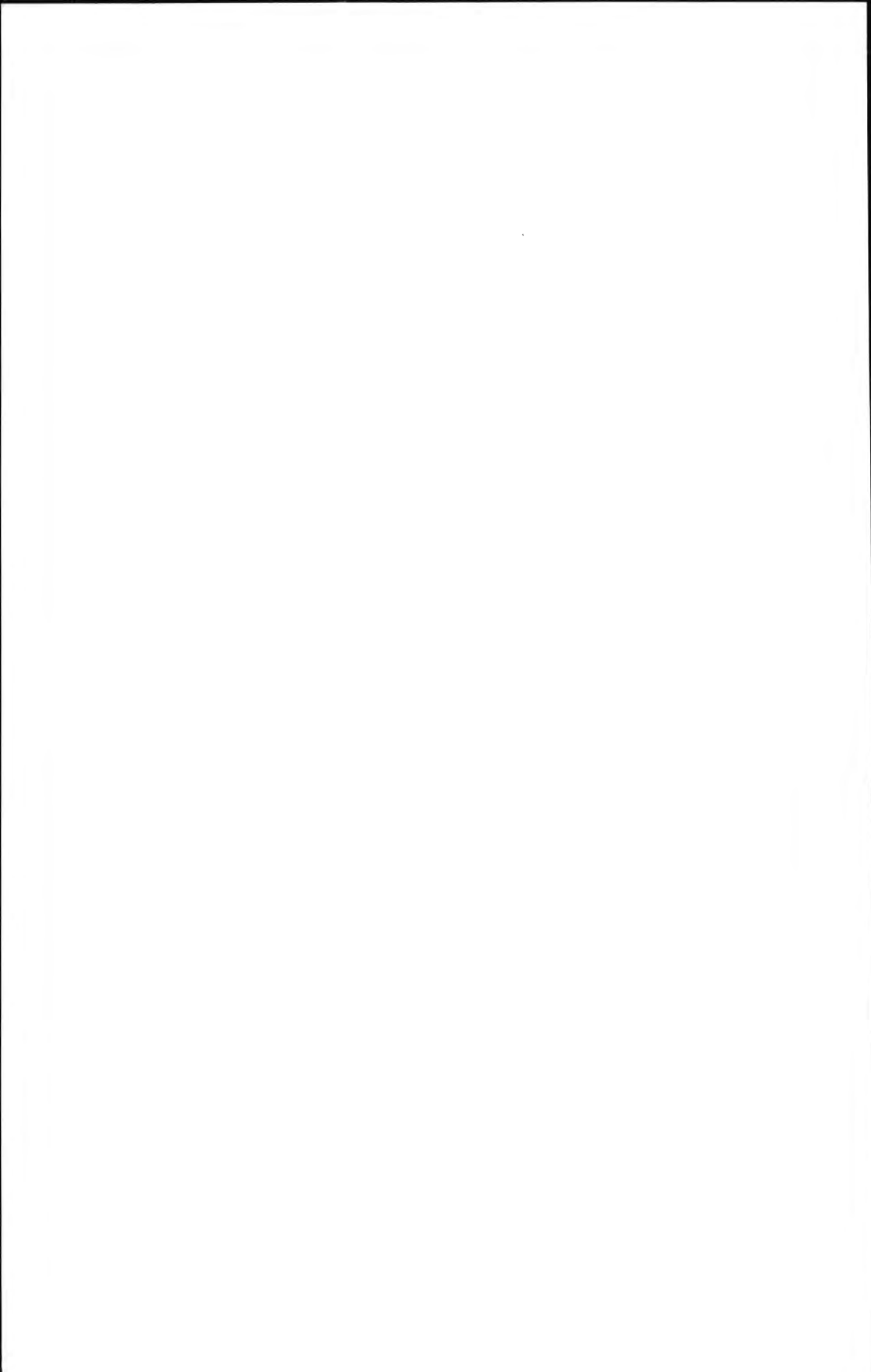
---

## SOMMAIRE - INHOUD - CONTENTS

### **La politisation de l'administration ; évolution internationale Bestuurspolitisering, een internationaal perspectief Politicization of Administration, an international survey**

Bestuurspolitisering, door Hugo VAN HASSEL . . . . .	195-198
A Framework for Comparative Research on the Political Role of Higher Civil Servants, by F.F. RIDLEY . . . . .	199-208
Politique et Technique : Le Rôle du Groupe d'Analyse Politique du Ministère Canadien des Affaires Extérieures, par André P. DONNEUR . . . . .	209-220
The « New Public Administration » (Circa 1968) : Minnowbrook Revisited, by Ira SHARKANSKY . . . . .	221-232
Politisierung der Verwaltung in modernen kapi- talistischen Gesellschaften, bei Volker RONGE . . . . .	233-246
Politisering van het Openbaar Bestuur : de be- trekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving, door U. ROSENTHAL . . . . .	247-278
Politicization of Bureaucracy : A Framework for Measurement, by R.B. JAIN . . . . .	279-302
La Politisation des Hauts Fonctionnaires en France, par Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU . . . . .	303-318
La réflexion politique d'Alfred Grosser, par Léo MOULIN . . . . .	319-330
Mededeling — Information . . . . .	331-332
Comptes rendus — Boekbespreking . . . . .	332-339

---



# Bestuurspolitisering, een internationaal perspectief ?

---

door Hugo VAN HASSEL,

Lector K.U.L.

Secretaris-generaal, Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek.

★

Eén van de fenomenen welke door de Belgische ambtenaar t.a.v. zijn buitenlands collega steeds geciteerd wordt met een tikkeltje excuus en een zeker beklag, doch ook met enige fierheid omwille van de vermeende exclusiviteit, is de bestuurspolitisering.

Men kan niet zeggen dat deze bestuurspolitisering geen actueel probleem is. Nog zopas komen twee eminente praktijkmensen er openlijk voor uit: de ene door te stellen dat de minister de topambtenaren die betrokken zijn op de beleidsvorming zou moeten uitkiezen uit een pool op grond van hun politieke strekking (1), de andere meent dat best manifest wordt wat tot nogtoe verdoken en latent bleef: « Het tijdperk van de stomdove ambtenaar, die stiekem de afschriften van zijn dossiers in alle windrichtingen verspreidt, moet nu eenmaal tot het verleden gaan behoren. De democratie grijpt in alle domeinen om zich heen: de loyauteit van de ambtenarij is belangrijker dan haar gefingeerd stilzwijgen » (vert.) (2). Echt of vermeend het probleem komt regelmatig te berde in de bestuurswetenschappelijke en politiek-sociologische middens. Impliciet zit het ook verweven in de zorg van de organisatietheorie en de beleidswetenschappen (3). In de recente

---

(1) POULLET E., De politisering van het openbaar ambt, in *Kultuurleven*, 41, 1974 (3), 291-304.

(2) DEPAS G., Interview BAYENS A., Pour Ibramco, pas de solution de remplacement, in *Le Soir*, 88, 1974, (24), 2.

(3) DELPEREE, Politique et administration, in *Res Publica*, XV, 1973 (3), 429-471; La Politisation de l'Administration, in *Res Publica*, XIII, 1971 (2); LEFEVRE T., De managers en het management: beleid tussen politiek en technologie, in *Res Publica*, XVI, 1974 (1), 7-18; LONG N.E., Politicians for Hire, in *Public Administration Review*, XXV, 1965 (2), 115-120; MERIKOSKI V., The Politicization of Public Administration, in *Revue internationale de science administrative*; XXXIX, 1973 (3), 211-224; MOULIN L., La politisation de l'administration, in *Revue générale*, 1970 (2),

bestuurswetenschappelijke werken (4) wordt het extensief behandeld, daar waar het vroeger amper werd aangeraakt, tenzij bij politieksociologisch geïntereerde wetenschappers (5).

Het bleef tevens een aardige kluij voor parlementairen (6) en joernalisten. Hoe men het ook draait of keert het verdeskundigen van de beleidsvorming t.a.v. de interdependente en complexe collectieve behoeftenbevrediging in de verzorgingsstaat, houdt reeds een politisering in se in. De ambtenarij wordt trouwens meer en meer rechtstreeks in de beleidsvorming betrokken. De deskundige waardencriteria die als keuzetoets worden aangewend door de ambtenarij wortelen in een technocratiserende en mechanistische maatschappij-opvatting, nauw verwant met de economische rationaliteit waarvan de plechtankers thans de multinationalen en verwanten zijn. Vanuit andere waardenoriëntaties zoals ze bij de progressieve partijbasis, vakbond en welzijnszorgers leven, zal er uiteraard opgetreden worden om deze politisering af te vlakken, om te buigen of te integreren.

Hierdoor komt het dan dat wat men gewoonlijk politisering noemt eerder een contra-politisering is. Het is hier niet de plaats om hier dit proces verder uit de doeken te doen (7).

Het ligt hier eerder in de bedoeling de Belgische exclusiviteit inzake politisering te relativieren aan de hand van enkele geselecteerde internationale ervaringen terzake. Politisering is inderdaad een algemeen verschijnsel geworden in de westerse wereld.

Dit nummer zal dan ook een eerste dokumentatie zijn om dit verschijnsel over de grenzen heen te zien.

Het ligt hier evenwel geenszins in de bedoeling aan vergelijkend studiewerk te doen. Wel zien we wel degelijk de problematiek terzake.

47-62 ; NORRENBERG D., Réponse du fonctionnaire au sociologue, in *Res Publica*, XIII, 1971 (2), 173-180 ; NORRENBERG D., La politisation de l'administration, in *Socialisme*, 1972 (112), 349-354 ; ROSENTHAL U., De Overheidsbureaucratie in politiek perspectief, in *Acta Politica*, VI, 1971 (4), 334-353 ; VANDENDRIES J., L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique, in *Revue internationale de science administrative*, XXIV, 1958, 512-522 ; VAN GUNSTEREN H.R., Planning en Politiek, in *Bestuurswetenschappen*, 28, 1974 (1), 27-49 ; VAN HASSEL H., Politics and Public Servants in Belgium, in *Res Publica*, IX, 1967 (3), 535-552 ; VAN HASSEL H., Het verpolitiseren van de Administratie in *Res Publica*, XIII, 1971 (2), 195-203.

(4) CAIDEN G.E., *The Dynamics of Public Administration*, New York, Holt, Rinehart, Winston, 1971, 341 pp. ; SELF P., *Administrative theories and Politics*, London, Allen & Unwin, 1972, 308 pp.

(5) KINGSLEY H.D., *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Antioch, 1944, 324 pp. ; LIPSET S.M., *Agrarian Socialism*, Berkeley, U.P. California, 1967, 315 pp.

(6) VANDEZANDE R., Zo benoemen de christelijken en de socialisten, in *Nieuwe Kijk*, IV, 1973 (9), 1-2.

(7) Cfr. in dat verband mijn binnenkort te verschijnen : Ministerieel Kabinet : een sociologische duiding.

Daarom net *professor Ridley's* bijdrage die een rasterwerk voorstelt waartegenaan vergelijkende studies inzake de groeiende rol van de ambtenarij bij de beleidsvorming kunnen worden opgehangen en getoetst (8). Deze politieke rol van de deskundige ambtenaar, wordt uit de praktijk geduid door *professor Donneur*, in zijn analyse van de beleidsalternatieven zoals ze zich vormen in de Policy Analysis Group van het Canadees Ministerie voor Buitenlandse Zaken.

Deze politieke rol van de ambtenarij wordt niet alleen op grond van deskundige argumenten opgeëist, maar in het zogenoemde Minnowbrook perspectief ook omwille van politieke motieven : systematische politieke militante zorg vanwege de ambtenarij voor de vergeten groepen en de verdrukte minderheden, militante sociale wetenschappen ten voordele van de rechtvaardige herverdeling tegen het establishment en de machtige groepen in, promotie van de open confrontatie en uitbouw van een dynamische overheidsorganisatie volgens maatschappijverantwoorde, samenwerkende (consociated) principes (9).

*Professor Scharkansky's* bijdrage hier, is des te belangrijker daar hij aan Minnowbrook deelnam en er zich thans van distantieert in de mate dat het een nieuw keurslijf voor het bestuursproces zou kunnen worden.

Volgens *dr. Völker Ronge* wortelt de bestuurspolitiserings sociologisch in veranderingen in het kapitalistisch systeem. Ze gaat gepaard met een vermaatschappelijking en economisering van de politiek. De formele consensus-mechanismen geven het bestuur geen bedding meer voor veilige legitieme actie, maar ze wordt permanent in vraag gesteld, zoals de neo-kapitalistische maatschappij zelf, zodat het bestuur en zijn actie permanent politiek strijdveld wordt. Politiek wordt gevierendeeld tussen economische en sociaal systeem. Uit de contradicties tussen beide ontstaat de politisering van het bestuur : er is een verschuiving waarbij door de dysfuncties van het economisch bestel het politieke meer moet gaan ingrijpen in het economische via het bestuur. Politisering van het bestuur is dus functie van de dysfuncties in het kapitalistische systeem.

De sturingsfunctie terzake en de consensus vormen in het bestuur het kernprobleem. Niet meer legaal bestuur, maar succesvol bestuur t.a.v. economische imponderabilia is goed bestuur. De consensus op andere

---

(8) Cfr. ook in dit verband het van de pers komend : DOGAM M., ed. *The Mandarins of Western Europe ; The political role of top civil servants* waarin ook bijdragen over België.

(9) MARINI F., ed., *Toward a New Public Administration, The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Chandler, 1971, 372 pp. ; i.v.m. « consociated » staff, vooral KIRKHAART L., *Toward a Theory of Public Administration*, 127-164.

basis dan de formele wordt evenwel meer precair: de groepen die erdoor geschaad worden zullen deze aanvechten, als ze gefnuikt worden. Politisering van het bestuur ligt eensdeels in de planningsfunctie als staatsingreep in het economisch bestel en anderdeels in een nieuwe vorm van participatie in de zin van aanwezig zijn in de konkrete besluitvorming ter legitimering van de planning. Deze participatie is moeilijk stuurbaar evenwel en bron van verandering.

Ook wordt de nederlandse situatie geanalyseerd door *Drs. Rosenthal* t.a.v. het politiseringsverschijnsel, waarbij ook naar voor komt dat het beeld van de politiek-acceptische nederlandse ambtenaar een mythe is geweest en dat men er op zoek is naar nieuwe relatievormen tussen bestuur en politiek.

*Dr. Jain* uit India, merkt een sterke tendens naar de politisering van het « neutrale » bestuur onder maatschappelijke drukking, omdat o.m. politiek succes vooral afhankelijk wordt van bestuursprestaties. Op zoek naar indicatoren voor de meting van de politisering stelt hij een metingsmodel voor. Dan is er ook nog op meer bekend terrein dan, de franse bijdrage over de politisering van de hoge ambtenarij in Frankrijk door *dr. J. Siwek-Pouydesseau* en dat op de achtergrond van de bloei der ministeriële kabinetten.

Moge deze bundel een bijdrage zijn tot het verder open trekken van nieuwe perspectieven inzake bestuur, hopen met *Sharkansky*: « that it fosters a politics of love and not a politics of suppression ».

En excuus voor deze terminologie die nog even aan de « sixties » doet terugdenken!



# A framework for comparative research on the political role of higher civil servants

---

by F.F. RIDLEY,

Professor of Political Theory and Institutions, University of Liverpool.

★

## I

The topic I am suggesting will, I hope, combine two interests and serve a number of useful purposes in the study of comparative administration.

1. First, a contribution to the methodology of comparative administration: the purpose is to develop conceptual frameworks for analysing and comparing the environmental factors that shape the administrative/bureaucratic systems of a group of related countries. At the simplest, one might hope to agree on ways in which the relevant material for each country can be organized so that systems-in-their-environment can be described in ways that make comparison between countries possible. If one takes countries where a number of major environmental factors are similar (notably the stage of socio-economic development and the broad values underlying the political system), one might hope to pin-point more easily some of the reasons for difference. There may even be some practical use if one comes to consider the possibility of transferring administrative arrangements from one country to another, e.g. in the context of some domestic reform programme.

2. From a number of conversations with visiting academics, I get the impression that a particular topic of interest at the moment is the political role of higher civil servants in Europe. Indeed, some research is in progress and this is always a good starting point. Apart from the academic interest of explaining why bureaucracies differ in this respect, this again seems to me a question of some practical political importance.

My idea, therefore, is to link the two aspects mentioned above by looking at :

1. The political role of bureaucracies in the countries of Western Europe.

2. The environmental factors that shape this role.

3. The way in which these factors can be organized in a conceptual framework. This would be a pigeon-hole framework in the first place, though one might go on to propose a generalised model of influences on the bureaucratic system.

4. If we can get beyond these preliminary stages, i.e. collect sufficient data to fill the pigeon holes, we may be able to see what the similarities and differences are, and whether a number of more concrete, though still ideal-type, environmental models emerge. We may be able to differentiate between primary and secondary environmental factors, a point relevant to the transferability of institutions.

5. Put more specifically in terms of the political role of bureaucracies, we may see not merely why different bureaucracies play different roles but also how important these are for the overall working of the administrative systems of the countries concerned.

I would like to make a number of points in amplification of the above with reference to the emphasis on Western European countries, the definition of political role, the definition of bureaucracy, and the broad listing of environmental factors.

## II

I deliberately stress Western Europe because I want to suggest the methodological and practical advantage of comparing bureaucratic systems in environments which ought, on the face of it, to have a fair amount in common : advanced (complex and industrialized) economies with considerable mixed-economy elements ; urbanised societies with relatively high living standards, extensive social services and a relatively educated population ; liberal-democratic politics (or at least political ideologies) with party and interest group participation in policy making and formalized protection of citizens' rights ; legal-rational administrative systems with large and highly qualified bureaucracies, subject to extensive career regulations, and with the administration itself subject to a wide variety of parliamentary, judicial and ombudsman-type con-



trols ; extensive state intervention on economic and social affairs for reasons including the complexity of socio-economic life, the expectation of citizens that the state will promote economic prosperity and social justice, and probably the acceptance of considerable moral responsibility for such development by the bureaucracy itself.

This should make explanation of the nevertheless very significant differences between Western European bureaucracies more specific, and thus rather more concrete, than might otherwise be the case. The ecological analysis of administrative systems has so far tended to concentrate on developing and third world countries with major socio-economic differences as well as differences of culture. Studies of public administration in Western Europe, on the other hand, have for a variety of reasons tended to be non-comparative and, on the whole, non-ecological. It seems to me, therefore, that there is a major gap in the literature of comparative administration here.

### III

By the political role of bureaucracies I mean a number of things. Broadly, one could start with the following three headings.

1. Doctrine : their role defined by :

- a) ideology of the political system,
- b) constitutional principles,
- c) formal rules relating to the public service.

2. Attitudes.

- a) self-perception — how bureaucrats see their role in state and society, professional values,
- b) perception of others — including politicians, organisations, public at large.

3. Activities : what they actually do.

This brings us to the problem of defining political activity. The word political is notoriously ambiguous but it is probably wise to start with as comprehensive notions as possible for fear of missing something important, even if one later narrows the definition. One might distinguish between :

1. Political as used in popular speech, basically party-political.

2. Political in a machinery of government sense, e.g. exercise of functions that might elsewhere be the responsibility of elected rather than appointed officials.

3. Political in the sense of participating in the decision-making or policy proprocess.

I would suggest the following classification, however, which includes all the above but categorises from the point of view of the administrative system, taking as starting point whether the activities are internal or external to be administration.

1. *External activities :*

a) public expression of views on (party-political) controversial matters,

b) participation in party-political and similar activities,

c) participation in own right in the political institutions of the country, e.g. elected assemblies,

d) participation in own name in other bodies,

e) participation in the work of political or other bodies on behalf of the government (unmandated representative),

f) participation, more narrowly, as spokesman of the government (mandated representative).

2. *Internal activities :*

a) representation of ministers in more than a « his master's voice » capacity — whether in terms of discretion allowed or simply form of speech (use of « I » rather than « my minister ») — e.g. as national representative on EEC committees or in dealing with interest groups and local authorities,

b) official exercise of functions that might in some systems be regarded as political or governmental, e.g. certain functions of French prefects as « representatives of the state », or heading government agencies that might elsewhere have ministerial heads, e.g. the French Planning Commissariat,

c) participation within the administration in bureaux which have a more or less recognized political character, e.g. the French *cabinet*, or doing work of a political character for the minister, e.g. as private secretary,

*d)* participation in the policy-making process and influence on policy outcomes — if we are not careful, however, we come close to a discussion of the much wider question of civil servants' influence in general (this may remain true even if one restricts attention to a number of cases of politically controversial policy making),

*e)* extent to which policy advice can be couched in political language or must remain formally neutral,

*f)* discretion in the making of individual decisions that have a recognised or latent political character.

I would expect a better list, perhaps with more examples as a guide, to emerge from preliminary suggestions, papers and discussion.

#### IV

We now come to the definition of the bureaucracy with whose political role we are concerned here. I take it we mean the higher civil service and not, say, the private party-political activities of lower grades. But there may well be a problem of defining the higher service in terms comparable between countries.

It may, moreover, be felt relevant to include the political role of civil service unions, and this would certainly include all grades.

There is a more serious question. It is easy enough to discuss the political activities of individual civil servants. But the purpose here is to consider the role of the bureaucracy. Talk about the bureaucracy (or, for example, technocracy) tends to imply that members form a class, share attitudes and, more important in this context, act as a class. I do not want to enter here the problems of defining class or other terms that serve a similar purpose, or whether the higher civil service merely forms an elite which includes influentials. I think, however, one might ask the following sorts of questions.

1. What role do individual bureaucrats play? How many? Are there patterns?

2. Is the bureaucracy united in outlook and interests? Has it an ideology, a tradition, shared values, a common interest? Are there any respects in which it acts as a class?

3. Is the bureaucracy sub-divided into several groups, each with its own set of attitudes and perhaps different roles?

*a)* If so, is this a reflection of organisational factors?

1° administrative structures : division of responsibility between different administrative agencies or services (e.g. financial and technical ; saving and spending ; central and field ; line and staff ; executive and supervisory),

2° civil service structures : probably linked with the foregoing, e.g. into corps with different functions and traditions.

b) Is it a reflection of non-organisational factors, e.g. groups formed by officials sharing party-political or other opinions ?

4. If it seems that civil servants play a political role or have political influence as individuals, how far do they nevertheless depend for their effectiveness on their official position ?

Could they play the same role if they were private citizens ?

5. Indeed, taking this further, how far are their attitudes and activities in such cases shaped by their membership of the bureaucracy at all ? Would they be the same if they were private citizens ?

## V

I now turn to what I would like to regard as the central theme of this proposal, the environment in which bureaucracies operate. The first thing is to see if one can list in advance of research the sorts of factors that are likely to shape the political role of bureaucrats. It seems to me that one might as well start off with something like a check-list rather than a model. I put it this way because, certainly at this first attempt, it seems very hard to produce a clearly defined set of categories between which all influences could be divided, so that one could draw a picture with the bureaucratic sub-system at the centre and a number of forces surrounding it and acting on it. Too many factors seem to come under several headings, not necessarily because of their ambiguity but because one set of external factors may be translated into other external factors and then into internal ones : e.g. history turns into political culture and constitutional principles, which turn into public service rules. As a start, however, it does seem worth listing as extensively as possible (regardless of duplication) all the types of factors that may affect bureaucratic systems and explain differences between them, leaving it to later contributions and discussion to see whether a neater model can be drawn.

I referred earlier to pigeon-holes. By that I mean that for the sake of providing a comprehensive check-list/framework, we may have to leave open the question whether hard data is available, or is even likely

to become available later. In some cases, indeed, relevant data is by its nature not suitable for quantification and to that extent may not be regarded as sufficiently hard by some. The advantage of pigeon-holes is that one can use them to sort out what one has, leaving some empty, if necessary, for reference.

Certainly, I think one may have to start with impressions rather than figures, and in certain respects one may have to end in this way also. I do not think this should detract from the enterprise. Too many projects in comparative administration, I suspect, have structured their research to the quantifiable and have thus seriously limited the scope of their comparison, neglecting important factors as a result. The purpose, here, is to compare bureaucratic systems in their entire environment, to see it as an inter-related whole, and a price must be paid for this.

To that extent, it may be sensible to start with straight accounts of each country, as full as possible but based on available knowledge and not hesitating to make use of general impressions where necessary. One can see as one goes along how much can be drawn out of this. In that sense, a check-list may be treated as a way of presenting this material.

One way to start the list is to distinguish between influences that are external and internal to the administration (as we are focusing on bureaucracies, the administrative system may be treated as environmental).

1. *External to the administration.*

a) History : in a way this is a catch-all category as everything, even the most formalised arrangements, had its origins in something that happened in the past (indeed, even regulations — or the making of the regulations — can be treated as a historical event). Some repetition in historical format is nevertheless worthwhile because it gives an overview and a sense of causal relations that may be harder to grasp in too analytic an approach. Moreover, there are likely to be a number of historical factors, more or less unique to each country and not easily classifiable, for which this heading could serve as a residual category.

b) Political culture : in some ways a repetition of the above. Ideology of the system ; political values ; public attitudes ; civic culture ; deference ; respect for authority or expertise ; legitimacy of the government.

c) Formal constitutional order : principles of the constitution and governmental system, e.g. formal distribution of powers, principles of ministerial responsibility.

d) Current politics : the role of party politics ; political and other conflicts ; stability and instability of the governmental system ; acceptance of the party in power ; specific political issues such as postwar purges or cold war elimination of communists from the public service, etc.

e) Prevailing socio-economic conditions : the tasks facing the government and bureaucrats at the time ; economic crises ; demands for social reform ; technological problems.

f) Socio-economic system : classes and the background of bureaucrats ; class attitudes and class interests ; religious and linguistic divisions of society and their reflection in the bureaucracy ; mobility between public and private sectors (e.g. *pantouflage*) ; social and other links between senior civil servants and other elites.

g) Power structure in society : other elites and their roles ; reaction of bureaucrats ; scope left e.g. existence of a power vacuum or a balance which allows bureaucrats to arbitrate.

b) Éducational system : as it affects the recruitment and attitudes of bureaucrats.

## 2. *Internal to the administration.*

a) Formal rules governing the public service : career rules relating to recruitment, promotion and security of tenure ; rules specifically relating to political neutrality ; rules regarding appointment to certain posts, e.g. appointments at government's discretion.

Practice with regard to above.

b) Formal organisation of the executive, e.g. :

- directorial posts at government's discretion, perhaps with semi-political character ;
- private offices of ministers (*cabinets*) ;
- special advisory groups, think-tanks, outside experts serving for a period ;
- civil service posts with some political or state-representative functions such as prefects ;
- semi-autonomous or non-ministerial agencies with civil service heads, e.g. Planning Commissariat ;

- distribution of authority within public service ;
- separation of functions within public service between policy making and office management (e.g. old Administrative/Executive Classes in Britain); separation between different branches of the administration (e.g. the existence of specialist corps with responsibility for a sector of affairs, the French technical corps); between line administrators and specialist advisers ; other organisational factors.

Practice with regard to all the above. Links between structure of the civil service and elitism or technocracy.

c) Formal rules governing administrative procedures and methods of control ;

- judicial controls, administrative courts, extent to which administration is regarded as a quasi-judicial process and extent of discretion in individual decisions ;
- public expenditure controls.

Practice with regard to above.

d) Training within the administration : role of Civil Service Schools and attitudes acquired.

e) Effects of change within the administration ; growth and decline of the bureaucracy and its effects on staffing and attitudes : effect of new functions, new agencies, new techniques and new types of personnel ; effect of stability and instability.

f) Forms of interaction with external environment : dealings with parliamentarians, local authorities, organised interests, other bodies.

The list of internal factors is more detailed than that of external factors simply because, as a student of governmental institutions rather than a political sociologist, I have found it easier to think quickly of such categories. But this is again only a first effort and one would hope for something both fuller and neater to emerge.

## VI

This framework is concerned in the main with factors determining e.g. whether bureaucrats are allowed to play a political role, how they see that role and how they actually play it. It is only tangentially concerned with their actual political views or the policies they advocate. It concentrates, in other words, on the form not the content.

This was really my intention — to consider the role of the bureaucracy in the governmental system in the same way as one might consider the role of the legislature or even political parties in general terms, as one of the structure of the system.

But clearly it can be argued that their political views are relevant to how bureaucrats see their role and the part they play. A reformist will see it differently and act differently from a supporter of the status quo. To that extent political views are another intermediary factor, shaped e.g. by the social background of officials and shaping their self-perception of their role.

It is equally clear that a comparison of form rather than content would leave a crucial part of the picture unpainted. Certain of the headings in my check-lists in fact relate to political content but more would have to be added. On the other hand, a model of environmental influences might become quite unmanageable if it also tries to explain political attitudes, and even more so if it added policy orientations. The same would apply if one tried to compare not merely the place the bureaucracy occupies in the political system but also the politics it pursues.





# Politique et technique : le rôle du groupe d'analyse politique du ministère canadien des Affaires extérieures

---

par André P. DONNEUR,  
Université du Québec, à Montréal.

★

## Introduction.

Dans les problèmes que posent les relations entre technique et politique, le Policy Analysis Group ou Groupe d'Analyse politique (1) du Ministère canadien des Affaires extérieures présente un cas intéressant (2). La politique étrangère est, en effet, le secteur de l'activité gouvernementale qui, avec la défense nationale, subit l'influence la plus marquante de l'administration (Rourke, 1965). L'avis des experts, dans ce domaine, revêt une importance capitale. La conduite de la politique étrangère américaine depuis 1945 fournit un témoignage révélateur de ce fait. Une étude fouillée de la prise de décision américaine dans l'Affaire des fusées de Cuba, en 1962, a montré, par exemple, éloquemment de quel poids considérable a pesé l'avis des experts dans la décision du président Kennedy (Allison, 1969).

De plus, le Groupe d'Analyse politique ou Policy Analysis Group (PAG) du Ministère canadien des Affaires extérieures (3) est appelé, par son rôle même, à influencer considérablement sur la prise de décision politique. Sans entrer dans le détail de sa fonction, dont nous traiterons plus loin, notons simplement que le Groupe doit étudier et formuler des recommandations sur la politique étrangère canadienne à long et à moyen terme. C'est dire qu'il est à la base de décisions gouvernementales sur

---

(1) Le titre anglais de cet organisme rend mieux compte de sa fonction que son appellation française.

(2) L'auteur, en congé de son Université, a été, durant l'année universitaire 1972-73, membre à temps plein de ce Groupe d'Analyse politique.

(3) Nous emploierons l'abréviation PAG, qui est couramment utilisée au sein du Ministère.

les grandes orientations de la politique étrangère canadienne et non sur des décisions mineures.

Pour entrer plus avant dans le vif du sujet, il convient de définir la place du PAG dans la structure du Ministère canadien des Affaires extérieures. Nous décrivons ensuite le rôle administratif qui lui est assigné et nous comparerons celui-ci avec d'autres organismes semblables dans d'autres pays. Puis nous examinerons ensuite l'action du PAG dans l'élaboration d'une orientation précise de la politique étrangère canadienne. Nous évaluerons le rôle politique qu'il joue. Enfin, nous tâcherons de généraliser à partir de l'exemple du PAG et en tenant compte d'autres organismes semblables à lui, sur l'importance du « technicien » par rapport au politique dans la formulation des grandes options de politique étrangère.

### **Structure du Ministère canadien des Affaires extérieures.**

Le Groupe d'Analyse politique s'insère dans la structure du Ministère canadien des Affaires extérieures. Au sommet de la hiérarchie du Ministère, immédiatement au-dessous du Ministre se trouve le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Celui-ci ou plus précisément son cabinet, fait la liaison entre le Ministre et le Ministère. Le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures est entouré d'un état-major comprenant le Sous-secrétaire d'Etat associé ainsi que cinq Sous-secrétaires d'Etat adjoints. Il dispose d'un secrétariat central pour assurer la liaison avec le reste du Ministère. Est également directement rattaché au Sous-secrétaire d'Etat, le Groupe d'Analyse politique.

Au-dessous du cabinet du Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures se trouvent les bureaux qui couvrent soit de grandes régions géographiques — Afrique et Moyen Orient, Asie et Pacifique, Europe, Hémisphère occidental — soit des opérations fonctionnelles — Affaires consulaires, économiques et scientifiques, juridiques, des Nations Unies, publiques, communications, coordination, défense et contrôle des armements, finance et administration, sécurité et renseignements, personnel —. Ces bureaux, à leur tour, regroupent des divisions, soit géographiques, soit fonctionnelles. Ainsi, le Bureau des Affaires d'Europe contrôle les Divisions de l'Europe de l'est, de l'Europe du Nord-ouest et de l'Europe de l'ouest, alors que le Bureau des Affaires économiques et scientifiques a en charge les Divisions de l'aide et du développement, de la politique commerciale, des relations scientifiques et des problèmes de l'environnement, ainsi que celles des transports, des communications et de l'énergie.

Dans ses travaux, le PAG doit compter non seulement avec le cabinet du Sous-secrétaire d'Etat, mais également avec les Bureaux et Divisions

qui, comme nous aurons l'occasion de le voir, ont leur mot à dire dans le processus d'élaboration des études que poursuit le PAG.

### **La fonction du Groupe d'Analyse politique.**

Le Groupe d'Analyse politique pense donc à long terme, contrairement aux Bureaux et Divisions qui sont impliqués dans le travail opérationnel journalier. C'est précisément pour éviter que la politique étrangère canadienne soit menée uniquement en fonction de décisions prises au jour le jour que le PAG a été créé.

Composé d'un petit nombre de personnes — cinq au total — le PAG n'a pas de Directeur, mais un Président pour bien marquer le caractère d'équipe du Groupe. Depuis 1972, un universitaire, détaché pour un an de son Université, fait partie du Groupe. Il y est intégré complètement et son travail ne diffère pas de celui d'un autre membre du Groupe. Il est là toutefois pour mettre au service du PAG les méthodes les plus récentes et les plus scientifiques en relations internationales.

Le PAG s'adjoint également l'été, sur une base temporaire, un étudiant chargé de petits travaux de recherches.

Qui prend l'initiative des études à faire ? Le Groupe d'Analyse politique est lui-même à l'origine de certaines études, mais l'initiative peut venir également du Sous-secrétaire d'Etat et de son état-major, des Bureaux et des Divisions.

L'opportunité de faire des études est discutée au niveau du Comité senior du Ministère qui comprend le Sous-secrétaire d'Etat et son état-major, les Directeurs des bureaux et le Président du Groupe d'Analyse politique. Régulièrement, soit au moins une fois l'an, un ordre de priorité des études à faire est décidé à ce niveau. La tâche de faire l'étude sera assignée au Groupe d'Analyse politique dans le cas où le sujet est assez général et regroupe plusieurs régions géographiques. Mais le Groupe peut aussi avoir la responsabilité d'une étude sur une région géographique ou un pays spécifique ; dans ce cas, il collaborera avec le Bureau et la Division intéressés. Des études sur des problèmes ou des pays spécifiques seront confiées à une Division en particulier ; cependant, dans un tel cas, le Groupe d'Analyse politique devra fournir l'aide technique nécessaire — généralement un de ses membres y participe — et veiller à la méthodologie de l'étude.

Après s'être vu confier une étude, dans un premier temps, le PAG, ou la Division concernée, fera un projet présentant les grandes lignes du travail. Bien entendu, si le PAG n'est pas chargé de l'étude, il surveillera et, éventuellement, fera modifier le projet. Ce projet sera

soumis à l'approbation du Sous-secrétaire d'Etat qui donnera ensuite le feu vert, sans ou après modification du texte initial.

L'étude proprement dite sera ensuite menée au PAG, ou dans la division assignée en collaboration avec le PAG. Pour les études qu'il mène, le PAG demande des contributions sur des points précis aux divisions spécialisées. Cet appel à la collaboration d'autres divisions répond à deux considérations : premièrement, le PAG compte un nombre réduit de membres qui ne peuvent traiter de tous les détails d'une étude et sont heureux de pouvoir bénéficier du concours de collègues familiers avec une région ou un problème particulier ; deuxièmement, la participation d'autres secteurs du Ministère au travail de planification et de prévision de la politique étrangère canadienne est bénéfique en ce sens que, associées à la planification de la politique étrangère à moyen et à long terme, les divisions prennent l'habitude de voir au-delà des tâches journalières et sont plus prêtes ainsi à modifier éventuellement leur comportement, si une étude aboutit à un changement dans l'orientation d'une politique dont ils sont les exécuteurs.

Etat-major du Ministère, bureaux et divisions sont aussi mis à contribution pour commenter les élaborations successives de l'étude. On fait circuler à travers le Ministère des « papiers » à divers stades de l'étude. Des réunions de travail groupant un nombre choisi de participants de l'état-major, des bureaux, voire de certaines divisions discutent la substance de l'étude et proposent des modifications et des compléments.

Cette procédure me paraît particulièrement fructueuse, parce qu'en associant les bureaux et les divisions au travail de planification, le PAG n'apparaît pas comme un club exclusif, planant dans les nuages de la grande politique et ignorant des réalités concrètes de la politique menée jour après jour. Le contraste est frappant avec l'expérience du groupe de planification du Ministère allemand des Affaires étrangères. Celui-ci, de taille comparable au PAG, dépend directement du Ministre et travaille complètement isolé des divisions opérationnelles. Celles-ci sont très méfiantes à l'égard du travail de ce groupe de planification, qui, d'autre part, n'a aucune influence directe sur leur travail. Le rôle du groupe dépend essentiellement de ses relations avec le Ministre et de l'importance que celui-ci a dans la conduite de la politique étrangère allemande. Ainsi, alors que Willy Brandt était Ministre des Affaires étrangères, Egon Bahr dirigeait le groupe de planification allemand. L'élaboration de la politique d'ouverture à l'est s'est faite à cette époque. Mais, la réalisation de cette politique a été accomplie alors que Brandt était devenu Chancelier et que Egon Bahr avait quitté le groupe de planification pour seconder brillamment Brandt dans la politique d'ouverture à l'est. Le Ministère

des Affaires étrangères est resté alors dans l'ombre et le groupe de planification également.

On constate le même phénomène de cloisonnement entre divisions opérationnelles et groupe de planification au sein du Ministère japonais des Affaires étrangères. Les divisions opérationnelles sont même assez hostiles au groupe de planification, qu'elles accusent de marcher sur leurs plates-bandes. Dans le cas américain, on rencontre un phénomène observé déjà dans le cas allemand, découlant de la part immense prise par le Chef du gouvernement dans la conduite de la politique étrangère. Aux Etats-Unis, on aboutit même à ce qu'à côté du Policy Planning and Coordination Group du Secrétariat d'Etat, existe un groupe de planification dirigé par le Conseiller spécial du Président en matière de politique étrangère. Le rôle du groupe de planification du secrétariat est donc réduit et ses études, bien que fort fouillées grâce à un personnel très étoffé, risquent de rester purement académiques ou, au plus, complémentaires à celles élaborées par Henry Kissinger et ses collaborateurs.

Rien de tel au Canada, où le Groupe d'Analyse politique reste au cœur de toutes les études, sans que le Bureau du Conseil privé (Cabinet du Premier ministre) ne s'occupe de la planification de la politique étrangère. La collaboration des Bureaux et Divisions du Ministère les associe à cette planification. Notons également que le Groupe d'Analyse politique consulte également, suivant la nature de l'étude, d'autres ministères orientés vers l'extérieur — commerce, immigration — ou même vers l'intérieur, mais dont le concours est indispensable à la mise en œuvre d'une politique — énergie, finance —. Cela répond à une préoccupation générale du gouvernement qui est concrétisée par l'existence d'un comité inter-ministériel des Affaires extérieures groupant des ministères tournés vers l'extérieur et présidé par le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Il est, par exemple, essentiel que les autres ministères aient été consultés et, par là, impliqués, dans l'étude que le Groupe d'Analyse politique a menée, durant les années 1971 et 1972, en collaboration avec le Bureau de l'Hémisphère occidental, sur la politique canadienne à l'égard des Etats-Unis, puisque ces relations concernent largement l'économie.

L'étude une fois complétée, après ses divers remaniements, est soumise, par le Groupe d'Analyse politique, pour approbation au Sous-secrétaire d'Etat et au Comité senior. Elle va ensuite au Ministre et au Cabinet pour décision. Une étude comporte généralement en conclusion plusieurs options de la politique à mener et une recommandation sur l'option que le Groupe estime la plus appropriée. C'est le Ministre et le Cabinet qui ont le choix définitif entre les options et prennent la décision qui engage dorénavant la politique étrangère canadienne sur ce point.

Depuis sa création en 1969, le Groupe d'Analyse politique a joué le rôle moteur dans la grande étude de révision de la philosophie globale de la politique étrangère canadienne, publiée en 1970, sous le titre « Une politique étrangère au service des Canadiens » (Sharp, 1970). C'est une orientation à très long terme et en lignes générales de la politique étrangère canadienne. Mais, l'exemple qui me paraît le plus intéressant est celui de l'étude sur la politique canadienne à l'égard des Etats-Unis.

### **Exemple d'étude : La politique canadienne à l'égard des Etats-Unis.**

Menée durant l'année 1971-72, l'étude sur les relations canado-américaines a abouti à une décision du Cabinet et le choix du gouvernement canadien fut rendu public par un article signé par le Ministre des Affaires extérieures (Sharp, 1972).

L'initiative de l'étude est partie, semble-t-il, du Bureau de l'Hémisphère occidental, quoique, l'idée étant dans l'air, il est un peu illusoire de faire une stricte recherche en paternité. Une étude sur la politique canadienne à l'égard des Etats-Unis s'imposait pratiquement. En effet, des commentateurs du monde académique notamment, s'étaient étonnés que la grande revue intitulée une *Politique étrangère au service des Canadiens*, livrée sous forme de six fascicules (Sharp, 1970), ne comporte pas de fascicule spécifique consacré aux Etats-Unis, à côté de ceux dévolus à l'Europe, l'Amérique latine et au Pacifique. Le Ministère avait fait remarquer avec raison qu'à plusieurs endroits dans l'étude, à commencer par le premier fascicule portant sur les objectifs fondamentaux, références avaient été faites aux relations avec les Etats-Unis. Le Ministère arguait de plus, que ces relations étaient si imbriquées qu'elles touchaient pratiquement à tous les secteurs des relations étrangères du Canada. Il n'en reste pas moins que l'importance et l'imbrication mêmes de ces relations faisaient ressortir la nécessité de les étudier sérieusement et de prendre une orientation précise à l'égard des Etats-Unis. Donc l'idée d'une telle étude flottait aussi bien au Bureau de l'Hémisphère occidental et à la division des Etats-Unis qu'à l'état-major du Ministère et au Groupe d'Analyse politique.

Toujours est-il que le principe d'une telle étude fut décidé au niveau du Comité senior. Un projet fut élaboré par le Bureau de l'Hémisphère occidental et le Groupe d'Analyse politique, et adopté. L'étude proprement dite, menée principalement au Groupe d'Analyse politique en collaboration avec le Bureau de l'Hémisphère occidental et la division des Etats-Unis, consista en trois papiers successifs qui furent communiqués pour commentaires dans l'une ou l'autre version successive, non seulement au membre du Comité senior, mais à d'autres ministères et organismes

gouvernementaux. Des suggestions furent faites et des modifications apportées.

D'autre part, au cours de l'année, l'Inter-University Seminar in International Relations, regroupant des universitaires de diverses universités canadiennes spécialisées en relations internationales, tint trois réunions portant sur les relations bilatérales ou dyades entre divers pays. Le président du PAG joua un rôle important dans l'organisation de ce séminaire. D'autres fonctionnaires des ministères des Affaires extérieures et du Commerce y participèrent. La dernière session porta sur la dyade canado-américaine et fut organisée sous les auspices du Ministère. Ces travaux apportèrent un impact non négligeable à l'étude du Groupe d'Analyse politique sur les relations avec les Etats-Unis.

Finalement, un mémoire définitif, après approbation du Comité senior et du Sous-secrétaire d'Etat, fut soumis au Ministre, puis au Cabinet. Le mémoire contenait une évaluation des relations du Canada avec les Etats-Unis sous tous les aspects : politique, militaire, économique et culturel. Pour l'avenir, le mémoire voyait trois options possibles :

- continuer les relations telles qu'elles existaient ;
- une intégration économique avec les Etats-Unis ;
- rendre le Canada plus indépendant des Etats-Unis.

La première option impliquait que les relations resteraient basées sur des décisions pragmatiques, traitant de cas en cas les rapports avec les Etats-Unis. Le mémoire prévoyait qu'avec une telle politique, le Canada dépendrait insensiblement de plus en plus des Etats-Unis. La deuxième option soutenait que l'intégration économique avec les Etats-Unis mènerait rapidement à l'intégration politique du Canada avec son puissant voisin. La troisième option, dont le mémoire recommandait l'adoption, impliquait tout d'abord de penser globalement la politique à l'égard des Etats-Unis. Pour rendre le Canada plus indépendant, un certain nombre de mesures s'imposait dans les domaines culturel et économique. Une réduction du flot des émissions de télévision en provenance des Etats-Unis, imposant un contenu canadien de 60 % au minimum des émissions projetées, déjà décidé par le Conseil canadien de la Radio et de la Télévision, était cité comme exemple de mesure à prendre. Une limitation des investissements étrangers (soit américains surtout), une politique cohérente de l'énergie et une diversification du commerce sont des exemples-type d'actions à prendre dans le domaine économique.

Cette troisième option a effectivement été adoptée par le Cabinet et un article, signé du Ministre des Affaires extérieures, développe en termes diplomatiques la substance du mémoire (Sharp, 1972).

### Le rôle politique du Groupe d'Analyse politique.

Le Groupe d'Analyse politique du Ministère canadien des Affaires extérieures est là, d'abord, en collaboration avec les autres services du Ministère et d'autres ministères, pour apporter un certain nombre de connaissances techniques au Ministre et au Cabinet en général. Ses membres, qui ont assimilé et assimilent les méthodes de recherche utilisées en relations internationales et dans la prévision en général, donnent de la rigueur à l'élaboration de la politique étrangère à moyen et à long terme. Sans ces connaissances, la politique étrangère serait laissée à l'improvisation ou, tout au moins, à une poursuite au jour le jour de politiques déjà en vigueur.

Mais le Groupe d'Analyse politique n'utilise pas ses connaissances techniques et ne les met pas à la disposition d'autres secteurs du Ministère dans l'abstrait. Ces connaissances servent à traiter une matière concrète, et cette matière est éminemment politique, puisque c'est la politique étrangère du Canada. On peut toutefois concevoir qu'une évaluation, la plus objective possible de la politique étrangère canadienne dans tel ou tel domaine ou région, est concevable et peut rester en somme du domaine *technique*, plus que politique (dans le sens de *policy-oriented*).

Cependant, à partir du moment où le Groupe d'Analyse politique présente des options possibles concernant une politique — par exemple à l'égard des Etats-Unis — il joue un rôle important dans la prise de décision, un rôle qu'on peut difficilement qualifier autrement que par politique. On peut objecter que les options elles-mêmes découlent nécessairement d'une analyse objective de la situation et garde un côté essentiellement technique. Peut-être à la limite, quoique les options contiennent déjà un certain nombre de recommandations implicites sur ce que serait la politique du Canada si le Cabinet marque son accord.

Mais il est évident qu'en recommandant l'adoption d'une option précise parmi celles présentées, le Groupe d'Analyse politique oriente le choix du Ministre et du Cabinet. Certes, techniquement, certains éléments peuvent faire préférer une option, mais le choix comporte aussi un élément de valeur qui me paraît décisif. Par exemple, ce n'est pas seulement parce qu'un sondage d'opinion indique objectivement que la majorité de la population canadienne ne désire pas l'intégration aux Etats-Unis, que le PAG a recommandé la troisième option, soit une indépendance plus grande à l'égard des Etats-Unis. Entre le statu quo et la troisième option, les sondages ne donnent pas, d'ailleurs, des indications claires. Je suis persuadé qu'un certain nombre de valeurs, dont celle d'un nationalisme modéré, ont influencé les rédacteurs du mémoire au Ministre.



Donc, il me paraît incontestable, en tout cas dans l'orientation du choix, mais aussi plus généralement dans l'élaboration des politiques à moyen et à long terme, que le Groupe d'Analyse politique joue un rôle politique. Fait aussi à remarquer : par la collaboration qu'il entretient avec les bureaux et divisions, voire avec d'autres ministères, et en sollicitant leurs commentaires sur les études en cours, le PAG contribue aussi à faire jouer un rôle politique aux autres services. De toute façon, il serait facile de montrer — mais ce n'est pas l'objet de cette communication — que, dans leur travail opérationnel quotidien, les bureaux et divisions du Ministère jouent également un rôle politique en formulant peu à peu et au jour le jour la politique étrangère. En dehors des grandes options et des décisions spécifiques importantes, une myriade d'actes mineurs font la politique étrangère du Canada et ce sont les diplomates (4) au Ministère et relativement dans les ambassades qui prennent les décisions.

Pendant, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle des fonctionnaires. Tout d'abord, la création du Groupe d'Analyse politique a répondu à une insatisfaction du Premier ministre Trudeau devant l'inertie du Ministère des Affaires extérieures à l'égard du changement. PAG fut créé peu après que Pierre Elliott Trudeau soit devenu Premier ministre. Un organisme capable de voir au-delà de la routine quotidienne et d'innover correspondait au désir du Premier ministre de donner un peu plus de mouvement à la politique étrangère canadienne. Donc, PAG était d'abord destiné à débloquer le frein de l'administration traditionnelle.

En second lieu, le choix entre les options proposées par le PAG appartient finalement au Cabinet. Je suis persuadé que, si par exemple, le Groupe d'Analyse politique avait proposé de choisir une option politique à l'égard des Etats-Unis qui impliquait la nationalisation rapide des principales entreprises ou filiales de sociétés américaines, le Cabinet l'aurait refusée et choisi une autre. Il est significatif d'ailleurs que le PAG n'ait même pas, parmi les trois options étudiées, envisagé celle-ci. D'avance, le Groupe d'Analyse politique et le Bureau de l'Hémisphère occidental savaient qu'une telle option était inacceptable au gouvernement et, d'ailleurs, à eux-mêmes aussi.

Enfin, par le mécanisme même de l'élaboration des études qui implique la consultation de divers secteurs de l'administration, le rôle politique du PAG est fortement atténué. L'unanimité existe rarement, disons même jamais, sur tous les aspects d'une politique et les commentaires et

---

(4) Je qualifie de diplomates aussi bien les fonctionnaires en mission à l'étranger que ceux travaillant à Ottawa. Il n'y a d'ailleurs aucun cloisonnement entre les deux groupes, puisque chaque diplomate est astreint à des périodes à Ottawa et à l'étranger.

suggestions des divisions, bureaux, ministères et organismes tendent à corriger et à atténuer ce qui pourrait être les idées propres du Groupe d'Analyse politique et diminue son influence directe sur l'orientation de la politique étrangère canadienne à moyen et à long terme.

### **Conclusion : L'importance du « technicien » dans l'élaboration des politiques étrangères.**

L'exemple du Groupe d'Analyse politique du Ministère canadien des Affaires extérieures illustre bien l'affirmation des politicologues qui estiment que les techniciens jouent un rôle important, mais non suprême, dans l'élaboration des politiques (Meynaud, 1960). On ne peut parler d'une technocratie qui gouvernerait en réalité, tandis que les Ministres ne seraient que des figurants.

Tout d'abord, l'unanimité parmi les diplomates est extrêmement rare. A l'égard d'une grande orientation de la politique étrangère, les divergences sont forcément nombreuses. Nous l'avons constaté pour le PAG confirmant là une observation faite sur les hautes administrations en général (Gournay, 1964).

Ensuite, comme le constatait un éminent politicologue, les hauts fonctionnaires ont tendance à agir par anticipation des désirs du gouvernement (Friedrich, 1965). Nous l'avons remarqué à propos du PAG excluant au départ l'option des nationalisations massives des entreprises américaines. De même, en Allemagne fédérale, l'élaboration de politique d'ouverture à l'est par le Groupe de planification du Ministère des Affaires étrangères sous la direction d'Egon Bahr répondait certainement à une volonté d'ouverture à l'est du Ministre, soit Willy Brandt à l'époque. Même lorsque l'expert paraît jouer un rôle éminent, voire prépondérant, comme c'est le cas pour Henry Kissinger, on oublie trop facilement qu'avant même d'avoir rencontré Kissinger, Nixon alors dans l'opposition et traversant un désert politique, avait voyagé, notamment à Moscou et à Paris, et pris conscience des réalités du système international, d'où l'appréciation élogieuse du général de Gaulle à son égard (de Gaulle, 1970).

Enfin, le Ministre et le Cabinet gardent toujours le dernier mot. Ce sont eux qui, dans les grandes décisions, dans les grandes options, décident, font le choix. Et n'est-ce pas précisément ce choix ou cet arbitrage entre objectifs qui relève essentiellement du politique ? (Gournay, 1964).

Il n'en reste pas moins, que le rôle des techniciens est extrêmement important. Mais cela tient en grande partie au fait que les problèmes sont devenus plus complexes et surtout les moyens mis en œuvre sont considérables. On n'est plus à l'époque où l'orientation de la politique étrangère d'un pays se prenait sur un coup de dé. Du moins si un

gouvernement veut mener une politique cohérente évitant les risques de catastrophe, puisque le souvenir d'Hitler nous rappelle que la politique de l'irrationnel a pu faire irruption en plein XX<sup>e</sup> siècle. Mais d'une manière générale, si on exclut ce cas pathologique, la conduite de la politique implique des connaissances solides, que les experts seuls peuvent fournir. Max Weber a particulièrement souligné cette influence croissante des connaissances dans la civilisation moderne et le pouvoir qui en découle pour qui possède cette connaissance (Gerth et Mills, 1946). On assiste ainsi à une imbrication du technique et du politique.

Ce phénomène me paraît particulièrement accusé en politique étrangère. Les fonctionnaires d'un Ministère des transports ont, certes, à compter avec des problèmes politiques, comme par exemple la nécessité d'assurer un service public de transport en commun non rentable à de petites localités. Mais une grande partie des données qu'ils traitent est essentiellement technique. Par contraste, dans un Ministère des Affaires étrangères, la matière traitée est presque totalement de nature politique. Ce que les spécialistes ou techniciens manient est une matière politique, même si des connaissances précises, techniques en somme, sont nécessaires pour les traiter. Si la réflexion de Carl Friedrich selon laquelle politique et administration ne sont pas des boîtes qui s'excluent mutuellement, mais sont des aspects étroitement liés d'un même processus (Friderich, 1965), est justifiée, c'est particulièrement vrai pour la politique étrangère.

Les planificateurs préparent le choix en délimitant les grandes options. Ils vont même jusqu'à recommander l'option qui leur paraît s'imposer, qu'ils considèrent comme la meilleure. Leur influence peut donc être considérable.

En définitive, il me paraît évident que les techniciens, en l'occurrence diplomates de carrière et experts recrutés temporairement dans le monde universitaire, jouent un rôle important dans l'élaboration et le choix des grandes options de politique étrangère. Toutefois, les politiques ont toujours le dernier mot. La décision finale dépend donc largement de leur compétence et surtout de leur volonté de gouverner. Un gouvernement ou un Ministre faible laisse évidemment plus de champ aux fonctionnaires. Mais un gouvernement, bien décidé à agir choisira les orientations qu'il veut, même si celles-ci correspondent souvent à celles que ses fonctionnaires, anticipant ses réactions, lui recommandent.

### **Bibliographie.**

ALLISON Graham T. (1969). « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. » *The American Political Science Review*, 63, pp. 689-718.

- DE GAULLE Charles (1970). *Mémoires d'espoir*. Paris, Plon.
- FRIEDRICH Carl. J. (1965). « Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility », in Bourke (1965), pp. 165-175.
- GERTH H.H. et MILLS C. Wright (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press.
- GOURNAY B. (1964). *L'administration*. Paris, PUF, 124 pages.
- MEYNAUD Jean (1960). *Technocratie et Politique*. Lausanne.
- ROURKE Francis E. (1965). *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston, Little, Brown.
- SHARP Mitchell (publié avec l'autorisation de) (1970). *Politique étrangère au service des Canadiens*. Ottawa, Information Canada, 6 fascicules :
- « Amérique latine » (34 pages).
  - « Nations Unies » (35 pages).
  - « Le Pacifique » (26 pages).
  - « Europe » (34 pages).
  - « Développement international » (24 pages).
- SHARP Mitchell (1972). « Relations canado-américaines : choix pour l'avenir ». *Perspectives internationales*, automne 1972, 27 pages.



# The « New Public Administration » (Circa 1968) : Minnowbrook revisited\*

---

by Ira SHARKANSKY,

The University of Wisconsin-Madison.

★

In September, 1968 thirty-three young academics wrote papers and met to discuss themes pertaining to the « New Public Administration » at the Minnowbrook Conference Center of Syracuse University. The historical setting of the Conference made itself felt. The previous five years had been marked by upheaval and changes in basic features of American politics and administration, and the preceding five months had provided fresh signs of turmoil. The list of stimuli range in time from the assassination of John Kennedy, conflagrations in Watts and other urban ghettos, the first years of the Johnson Administration and the development of Community Action with its concern for « maximum feasible participation », Vietnam and most recently the assassinations of Martin Luther King and Robert Kennedy, plus the confrontations at the Democratic Convention in Chicago.

## **The Minnowbrook perspective.**

It is appropriate to note the incidence of sharp disagreements among the authors and other participants at the conference. Yet most seemed to share certain points of view. Although these were not articulated into any tight framework, they do bear some affinity for one another and seem to reflect the era that preceded the conference. To paraphrase

---

This essay is revised slightly from a version presented at a panel on Politization of Administration, World Congress of the International Political Science Association, Montreal 19-25 August, 1973. Many thanks for the constructive criticisms received there, and from Matthew Holden, Jr., my colleague at the University of Wisconsin.

a prominent reviewer of the conference volume (1), its perspective includes :

- a) a perception of revolutionary ferment and change ;
- b) a perception of government being repressive and unresponsive to demands from racial and low-income minorities ;
- c) claims for the maturity of young people ;
- d) advocacy that social science, including public administration, adopt explicit value orientations to promote equity in income and power, and to identify with the interests of powerless minorities ;
- e) urge overt political roles for public administrators ;
- f) advocate a political process of confrontation rather than negotiation and compromise.

The participants signalled their commitment to confrontation by challenging the leadership of the conference itself. Although nine authors had accepted invitations to prepare papers and were — at least in my case — expecting to discuss their merits and inadequacies in a traditional conference-seminar format, we consumed many hours debating the purpose of our meeting : Why did we have to have formal papers ? If we were really the young and the new, why were we so bound by the traditional in our conference arrangements ? Who chose the topics ? Weren't there more important topics ? (2).

In 1971 the Chandler Publishing Company produced *Toward A New Public Administration : The Minnowbrook Perspective*, edited by the conference chairman, and including the papers initially written in the summer of 1968, plus formal critiques of those papers, excerpts from the discussions at the conference, four additional essays and a preface written by the organizers after the conference. There are several indications that the conference had some impact on its participants and others. Courses titled « New Public Administration » have appeared in the curriculum of some institutions, there have been efforts to reestablish contacts among the conferees, and occasional essays on the conference have appeared in the *Public Administration Review*. At least one dissertation is under way on the topic of the Minnowbrook Conference.

---

(1) See the review by Victor A. Thompson in *The American Political Science Review*, LXVI (June 1972), pp. 620 ff.

(2) Frank MARINI, « Introduction : A New Public Administration ? » in Marini, ed., *Toward a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective* (Scranton, Pa. : Chandler Publishing Co., 1971), p. 4.

My own experience at Minnowbrook was extreme discomfort in the fact of obvious and basic disagreements with most participants, and the difficulties of transportation that kept me from leaving when it became clear that the confrontation was hostile and unpleasant. We were isolated some fifty miles into the Adirondack Mountains, and dependent on a charter bus that would not arrive until the scheduled end of the meetings. In the five years since that time, the pain has dulled enough for me to open the book, re-read the essays, and reflect on their significance.

This essay is conceived narrowly as a review of the Minnowbrook publication. Even more narrowly, it concentrates on those papers and related discussions which reveal most fully what has come to be considered the « Minnowbrook perspective ». The reader should not view this as an assessment of the more general issues subsumed within the topics of advocacy administration ; and administration privileges, rights and responsibilities. These are important issues, and should not be dismissed lightly. Perhaps the Minnowbrook perspective deserves a more persuasive expression than it receives in the volume to be reviewed here.

My impressions of the Minnowbrook papers are hardly more positive five years removed from the conference than they were at the time. As I read my colleagues' papers and the editor's report of the discussion, I recall the writers who prematurely abandoned the social scientist's quest for learning to take up the role of advocacy. The administrator's freedom and the client's needs occupied primacy in the Minnowbrook value structure. The authors claimed to be expressing a social conscience, but the equal positions of the administrators' freedom of action and the clients' needs is only one instance where the strength of feeling seemed to mask difficult issues. What if the needs of the administrative insiders and outsiders were in conflict ? There is no clear answer, but such excerpts as the following sound suspiciously self-serving in listing the « life opportunities » of insiders ahead of the outsiders : ... [O]ur primary normative premise should be that *the purpose of public organization is the reduction of economic, social, and psychic suffering and the enhancement of life opportunities for those inside and outside the organization* (3).

The papers contain a number of sweeping allegations that are simplistic and fadish, but not documented and in some cases clearly wrong : for example, assertions about the « increasing youthfulness » of a

---

(3) Todd R. LAPORTE, « The Recovery of Relevance in the Study of Public Organizations », in Marini, ed., p. 32 italics in original.

population whose demographics were already showing increasing age (4) ; and allegations about the discrete policy biases built into such macroscopic phenomena as « pluralistic government » or « the procedures of representative democracy » (5). One writer wrote about unnamed strawmen who stand for « the mode of objective social science » and « most contemporary theories of organization » that allegedly « assume that productivity is good if it is efficient, [and] that rational decision making will somehow return good decisions in terms of the social conditions associated with them » (6) — in order to knock these down and leave room for his own mode of value relevance.

In their concern to promote policy-making by administrators, most conferees at Minnowbrook overlooked the problems of administrative control and discipline. Indeed, the criticisms of Weberian hierarchy and the advocacy of confrontation and « consociated » (7) models of administration suggest the writers felt that control was inherent in the proposed structures. Few writers concerned themselves with the historic roles of the constitutional branches of government (i.e., those established by the Magna Charta and at other prominent episodes in Western history for the express purpose of controlling the administrative units of government).

Some conferees were clearly spokesmen for administrators in their quest for more power and subordinated issues of administrative control. In the words one writer : In searching for the foundations of a new approach to normative theory in Public Administration, this essay has thus far suggested two general guidelines : 1° that such a theory must accommodate the values and motives of individual public administrators to theories of administrative responsibility ; and 2° that the essential congruence of administrative freedom and political freedom must be recognized. Stated in somewhat more generic terms, the presumed distinction between freedom and responsibility (or between freedom for self and freedom for others) should be rejected (8).

---

(4) Orion F. WHITE, Jr., « Social Change and Administrative Adaptation », in Marini, ed., p. 61.

(5) H. George FREDERICKSON, « Toward a New Public Administration », in Marini, ed., p. 311.

(6) LAPORTE, p. 31.

(7) « Consociated » models are offered as an alternative to the bureaucratic model, and are said to include a « multivalent authority structure » summarized as « a. no permanent hierarchy ; b. situational leadership ; and c. diverse authority patterns among various project teams ». See Larry KIRKHART, « Toward a Theory of Public Administration », in Marini, ed., pp. 158-161.

(8) Michael M. HARMON, « Normative Theory and Public Administration : Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility », in Marini, ed., p. 179.



To me, this passage says that « administrators' freedom » is equivalent or superior in value to « administrative responsibility ». During part of the discussion that was recorded, one participant went even further with the notion of an administrator's prerogatives ; and seemed to provide a blanket justification for administrator's sabotage of their own organizations : « How does an administrator justify organizationally destructive forms of activity, or at what point is it justifiable for an administrator or anybody in an organization to justify destructive kinds of behavior ? But the question can very appropriately be reversed . At what point does an organization justify not letting an individual destroy his organization ? The burden is really on the organization. The assumption behind the idea that an individual must justify his sabotage is that organizational permanence is a legitimate value. I don't think it is » (9).

Another author likened Public Administration with the Supreme Court, both in their recently increased involvement in policy-making and in the likelihood that the Court and Public Administration will speak for disadvantaged minorities while « elected officials speak basically for the majority and for the privileged minorities... » (10). This same author suggests a future hostility between elected officials and the Administration and would not keep Public Administration in a passive role *vis a vis* the elected officials : ... Public Administration... must find means by which it can enhance the reelection probabilities of supporting incumbents... building and maintaining of roads or other capital facilities in the legislators' district, establishing high-employment facilities, such as federal office buildings, county courthouses, police precincts, and the like, and distributing public relations materials favorable to the incumbent legislator... As a consequence it is entirely possible to imagine legislators becoming strong spokesmen for less hierarchic and less authoritative bureaucraties (11).

This kind of patronage is standard operating procedure in relations between the elected chief executive and members of the legislature. Yet the Minnowbrook perspective would have administrators dispense patronage in order to reduce the chief executive's control over the bureaucracy. Just who within the administrative units would have the opportunity to dispense patronage ? The conferees do not make it clear. Indeed, it is not clear what they mean by Public Administration (the words are always capitalized in the published volume). At times the

---

(9) MARINI, p. 11.

(10) FREDERICKSON, p. 329.

(11) FREDERICKSON, p. 326.

meaning seems to be the academic discipline ; at times some undefined group of government personnel. It is not surprising to find vagueness and imprecision where there is no little anger expressed against aspects of the status quo and intense advocacy of change. Yet this does not make the prescriptions offered any more intelligible, or less threatening to an orderly process of government.

What is surprising in the papers that advocate more power for undefined personnel in the administration is the virtual lack of concern that the devolution of authority may turn against the values expressed by the writers. What would control the brutality of an unrestrained police officer, the racism of a school teacher, the undisciplined infantry lieutenant in Vietnam, or the Air Force General who would ignore specific orders of his superiors against bombing ? Each of these events was a feature of the era that prompted the Minnowbrook conferees to urge more political and policy-making activity by administrators. Yet the conferees seemed blind to the possibility that the freedom they urged upon administrators would loosen vital control procedures and unleash more of the forces they abhor.

None of the formal papers mentions the extensive literature and juridical commentaries developed out of the war crimes trials of the Nazis, and later reexamined in the trials centering on Vietnam. If the advocates of looser administration had considered that material, they might have recognized a difference between a standard that frees an administrator from his superior's control when the superior's instructions violate the most basic of moral precepts, and a standard that simply frees an administrator from his superior's control. The one temporarily replaces bureaucratic order with a limited set of higher virtues ; the other challenges control altogether and threatens chaos. One writer recognized that the « politics of love » associated with the Minnowbrook perspective might become a « politics of suppression ». But in his final sentence he could offer only « hope » that things would go the right way (12).

The Minnowbrook participants demonstrated their commitment to confrontation and showed their capacity to take over the conference organization. But that should not be taken as an indication of their skills at what one called « multivalent authority structures ». During the student revolts of the era it was said that the weak administrative structures of universities made them inviting targets. The Minnowbrook Conference was weaker administratively, and more inviting to confrontation than even a university. The setting was isolated ; the population

---

(12) WHITE, p. 83.

entirely self-contained ; there was plenty of alternative means of recreation for those participants who wearied of the battle ; there seemed to be a sizable majority of participants in favor of a departure from traditional formats ( many, presumably, were attending their first academic conference and thus had little familiarity with the usual patterns ) ; and the chairman was clearly without the capacity and perhaps without the motivation to maintain the customary procedures. Without having kept up with most participants, I cannot say how their successful assault on the conference may have shaped subsequent careers. Yet it is appropriate to take a look at the intervening years in American politics to assess the continued relevance of the 1968 intellectual output.

### A retrospective assessment of Minnowbrook.

To assess the utility of the papers and discussions for what has ensued since Minnowbrook, it will be necessary to select a definition for public administration. This may violate the assumptions of some papers ; none defined clearly the field at hand, although several lamented the problems of unclear boundaries. One author struggled with the issue before concluding : ... that, when all is said and done, the major and perhaps only point of general agreement among us is that the process of *cooperative rational action* is the conceptual tie that binds (13).

For my purposes, that tie is not tight enough as a definition of public administration. Recognizing that I will leave out some of what my colleagues might include (but not knowing just what they would exclude), I will proceed with the assumption that the issue concerns the « administrative branch of government », i.e., those departments, agencies, bureaus, offices, *et al.*, separate from the legislative and judicial branches, and usually arrayed on organizational charts under the chief executive ; but *excluding* the elected chief executive and his immediate supporting staffs (e.g., the Executive Office of the President) (14). Thus, we have the notion of four branches of government in the context of the United States, three of them (legislative, judicial, and executive) defined in the Constitution and traditionally having the responsibility for controlling the fourth (the administrative).

My analysis will focus on the growth or decline of administrative policy-making. This may be a far cry from the intellectual excitement of Minnowbrook. Yet the empirical questions of growth and decline will

---

(13) LAPORTE, p. 23.

(14) For greater explication of these boundaries see my *Public Administration : Policy-Making in Government Agencies* (Chicago : Markham 1972), Chapter 1.

permit us to determine if the Minnowbrook preference for a growing administrative role tapped a chord whose appreciation was shared by important other actors in politics. After looking at some indications of growth and decline, I shall raise some further questions about the norms of Minnowbrook; I will note the free-wheeling behavior of administrators that many of us would judge undesirable, and suggest a benefit-cost evaluation of greater administrative freedom.

### **The executive's growth.**

As I assess the years since Minnowbrook, it does not appear to be the administrative branch that has shown the most growth. Indeed, the administrative branch of the United States national government has decreased in absolute numbers: from 3,018,125 civilians in 1968 to 2,796,911 in 1972 (15). State and local administrative employees in the United States have continued to increase in number from approximately 6,387,000 in 1960 to 9,358,000 in 1968, to 10,444,000 in 1971 when the latest figures are available, but the rate of growth has declined. Agencies at all levels of American governments grew in size during most of the 1960's, largely in response to growing demands from an increasing population, and the actions of supportive legislative and executive branches in Washington controlled by the Democrats. As the war babies of the 1940's and their younger brothers and sisters aged their way through elementary school and later to higher education they produced the demands for more facilities and personnel. As the new people grew — and as the total economy expanded to provide for them — we added the personnel to plan and implement new highways, parks, hunting and fishing opportunities, hospitals, job training facilities, welfare programs, and correctional facilities. Now that the rate of population growth has diminished — and the demographic bulge of the 1940's, 1950's and 1960's has not yet reached the nursing home bracket — the demands on all levels of government have declined in intensity. With a retrenchment-minded Republican in the White House, the size of the national administration has actually declined. In state and local governments (whose administrators spend much of their time on programs designed or funded in Washington), we can find a decline in the rates of growth for administrative personnel starting about 1968. For the eight years prior to then, state and local personnel increased at an average rate of 5.8 %

---

(15) *Statistical Abstract of the United States, 1972* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1973), p. 400.

per year. During the four years after then, the average rate of increase dropped to 3.8 % per year.

It may be deemed improper to challenge the Minnowbrook perspective with anything as mundane as data showing declines (or declining growth rates) in administrative personnel. Yet the figures are only part of the story. They reflect other conditions that suggest growth sectors of policy-making power in American politics were in the executive branches of national and state governments during 1968-1972 and not in the administrative agencies. Some of the signs were already apparent at the time of Minnowbrook, but have increased in intensity. Vietnam was a President's war, fought with only the passive support of Congress and with the President himself involved in the intimate details : selecting bombing targets in the Johnson years, and directing the withdrawal and overseeing armistice negotiations during the Nixon years. It is not possible to summarize the record of the relevant administrative units in Vietnam policy-making. The military seems to have been sharply divided over the wisdom and nature of escalation and deescalation ; and cases of the Army lieutenant who ordered the massacre at My Lai, and the Air Force general whose self-conceived bombing embarrassed his commander-in-chief and upset one effort at armistice negotiations do not provide salutary examples of the Minnowbrook perspective in operation. Outside of the military sector the executive branch also showed signs of greater prominence than the administration. Nixon's initiatives with respect to the USSR and China seem to have rested largely on his own shoulders or those of his personal emissaries rather than the State Department ; the Office of Economic Opportunity and its Community Action Agencies had given the greatest impetus to the Minnowbrook perspective during the 1964-1968 period, but it went into sharp decline with the Nixon Presidency ; the Watergate scandal also represents the growth of executive power, although in this case beyond the range of the chief executive himself to control (or perhaps to know) what transpired. Looking again at figures to summarize these movements in power, the Executive Office of the President grew almost 40 % during the first term of Richard Nixon : from 1,851 employees in 1968 to 2,585 in 1972 (16).

Among state governments, some evidence of increasing executive power appeared in the incidence or reorganizations that favored the governors' position. The 1972-73 edition of *The Book of the States* records that more than 30 states have studied reorganization recently, and that some 12 have

---

(16) *Loc. Cit.*, with the figures for the Executive Office excluding those for the Office of Economic Opportunity which has operated more like a « line » unit of the administrative branch than a truly integrated unit of the executive staff.

completed substantial reorganizations in the last 5 years. The dominant pattern has given more power into the hands of state chief executives by consolidating departments ; permitting the governor to appoint more of the administrative heads ; permitting the governor to reorganize the administration further by executive order ; extending the term of the governor ; removing limitations against a governor's succeeding himself ; providing a transition staff for a governor-elect ; and centralizing various revenue, budgetary and expenditure controls under the governor's authority (17). Such proposals for executive-centered reorganizations continued into 1973, but meet severe resistance. My own observation of one proposal in Wisconsin indicated that reactions against the Watergate scandal at the national level have permeated the entire political system to work against the further extension of any executive's authority.

### **The balance of risk and benefit in administrative discretion.**

What seems most naive about the essays presented at Minnowbrook is the lack of attention to practices under the heading of administrative discretion that would turn against the values of its proponents. How guard against actions of administrators that counter policies laid down by established constitutional authorities ? Or the callous, intemperate and occasionally uncivilized acts of administrators acting under the color of public authority ? How determine if the nature of such actions is sufficient to place the emphasizes on administrative discipline rather than discretion ? At this point, we do not know enough about these issues to advocate major changes for the administrator's role in the formulation or implementation of public policy.

We do know that administrators exercise considerable discretion within the provisions of existing programs, and often take the lead in formulating the measures considered by the executive and legislative branches. At issue, however, are demands that administrative discretion be enlarged and given more formal autonomy from the other branches.

The evidence on behalf of administrators acting in accordance with values we all consider salutary is not clearly better than that of the officials and procedures evolved over the years to direct and control the administrators. If the American chief executive must share responsibility for the war in Vietnam with his counterparts in North and South Vietnam and the leadership of the Vietcong, then certain American officers

---

(17) George A. BELL, « State Administrative Organization Activities 1970-71 », in *The Book of the States 1972-1973* (Lexington, Ky. : The Council of State Governments, 1972), pp. 141 ff.

and enlisted personnel (fitting into most definitions of administrators) must accept responsibility for destructive acts taken on their own which violated explicit orders from their commander-in-chief. Although the Mayor of Chicago (a chief executive) has received widespread condemnation for denying freedom of expression in his city during the Democratic Convention of 1968, it was members of his police force (administrators) seeming to act in an undisciplined manner who acquired the label of police riots. While administrators in local programs funded by the Office of Economic Opportunity have earned much praise from those who applaud initiative from within the ranks of public agencies, these programs have also earned much scorn. As I drafted this essay, administrative personnel of an OEO-funded agency in Montgomery, Alabama were being investigated on allegations that they directed the involuntary sterilization of young black females. Are these merely instances of errant behavior on the part of generally creative and benevolent administrators? Or are they signs of chronic problems that warrant continued efforts to direct and control administrators through mutually suspicious executive, legislative or judicial personnel who owe their own selections to the procedures the American society has evolved to protect itself from capricious governors? The question we must pose to those who express the Minnowbrook perspective is : will we risk more than we gain in creative and benevolent government by granting more discretion to administrators? My own reading of the Minnowbrook papers reveals no research strategy that will produce appropriate benefit-cost ratios.

### **The future of a Minnowbrook perspective.**

What is also unknown is the holding power of the Minnowbrook perspective among academics and government personnel involved in public administration. The heady days of maximum feasible participation during the mid-1960's and the campus-centered challenges of government authority in the late 1960's and early 1970's may leave their mark strongly, especially on academics who matured intellectually during that period. There are ambiguous signs of the future strength for each branch of government. It is not possible to judge the full particulars of the Watergate scandal, much less how it may affect the executive branch and perhaps allow a resurgence of legislative, judicial, or administrative powers in the national government or elsewhere. The critiques of administrative procedures represented by Ralph Nader and his associates began to appear mostly during the period of executive ascendancy, yet may serve as a counter-movement to encourage independent-minded, socially-conscious administrators. Insofar as Minnowbrook did not

prescribe a rigid or logically consistent code of behavior, but was merely a « perspective » involving predispositions toward greater administrative freedoms in policy to the public, then it may survive the intemperate and imprecise nature of its birth in upstate New York. If it does survive, then we should hope along with one of its advocates that it fosters a politics of love and not a politics of suppression.





# Politisierung der Verwaltung in modernen kapitalistischen Gesellschaften\*

---

by Volker RONGE,

Max-Planck-Institut, Starnberg.

★

1. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung lässt sich in unterschiedlicher Weise konzeptualisieren, je nach der Art der « Arbeitsteilung », die als zwischen ihnen bestehend angenommen wird. Das traditionelle Modell (*Max Weber*) basiert auf einer hierarchischen Zuordnung von Institutionen : die Politik setzt die Zwecke, die Verwaltung stellt entsprechende Mittel bereit ; oder : die Politik trifft Entscheidungen, die Verwaltung führt sie aus. Dieses Modell ist zu Recht häufig als der Realität inadäquat kritisiert worden (1). Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung lassen sich nicht sauber

---

\* Der vorliegende Artikel ist die deutsche Fassung des Referates, das ich auf dem IX. Weltkongress der International Political Science Association in Montreal, Kanada, im August 1973 gehalten habe. Die Umarbeitung ging über die wortgetreue Übersetzung hinaus. Trotz der Überarbeitung des Referat-Textes behält die vorliegende Fassung den Status einer — zugegebenermaßen noch vagen und oberflächlichen — Hypothese zur Interpretation von « policies », d.h. von output und outcome des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses. Die hier vertretenen Thesen sind im Kontext derzeitiger Verwaltungswissenschaft zu sehen. Nach meiner Meinung dominieren darin komparative Untersuchungen, die eher die Differenzen zwischen Gesellschaftssystemen als Parallelen und Gleichförmigkeiten in den Blick nehmen. Über der Betrachtung institutioneller und prozessualer Variablen werden allzu leicht zugrundeliegende Strukturen übersehen, die nur politökonomisch bestimmbar sind. Damit soll keineswegs die Bedeutung anderer Variablen geschmälert werden, etwa kultureller, ethischer, sprachlicher, institutioneller etc. Ich wende mich nur gegen einen deutlichen Trend, Variablen des « Überbaus » allein in Betracht zu ziehen. Ökonomie oder Kultur als Determinante der Politik ist sicherlich eine falsche Alternative. Wird das zugestanden, dann erst stellt sich das entscheidende wissenschaftliche Problem, die « Vermittlungen » zwischen Basis und Überbau oder, in der Sprache der Systemtheorie, zwischen System und Umwelt nachzuzeichnen.

(1) Siehe etwa L. KIRKHART, « Toward a Theory of Public Administration », in : F. MARINI (Hrsg.), *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*, Scranton/London/Toronto 1971, S. 127 ff. ; B.H. KAPLAN, « Notes on a Non-Weberian Model of Bureaucracy : The Case of Development Bureaucracy », in : *Administrative Science Quarterly* 1968, S. 471 ff. ; N. LUHMANN, « Zweck - Herrschaft - System : Grundbegriffe und Prämissen Max Webers », in : ders., *Politische Planung*, Opladen, 1971, S. 90 ff.

abtrennen : Informationsströmen « von unten nach oben » entsprechen umgekehrt verlaufende ; Weisungsströme « von oben nach unten » werden durch informelle gegenläufige Ströme konterkariert. In der funktionalen Systemtheorie (2) sieht man demgegenüber in Politik und Verwaltung getrennte gesellschaftliche Subsysteme innerhalb des Subsystems « Politik ». Während im institutionellen Modell klare Zuständigkeitsgrenzen und Funktionen bestehen — das wissenschaftliche Modell übernimmt nur die Normkonstellation der Praxis —, erfordert die Verwendung des systemtheoretischen Modells zuallererst die funktionale Definition von « Politik » und « Verwaltung ». Zwischen den beiden Modellen besteht keine Differenz in der Hinsicht, dass Politik wie Verwaltung Erbringung von Leistungen für die Gesellschaft beinhalten, nicht zum (oder höchstens auf dem Umweg über den) eigenen Vorteil der Akteure. Diese allgemeine Leistungs- oder output-Orientierung gegenüber der sozialen Umwelt begründet das Konzept der Politik als sozialem *Subsystem*. Die allgemeine Funktion der Politik (im weiteren Sinne) besteht dann in der Herstellung gesellschaftlich bindender Entscheidungen über soziale Güter und Werte (3). Das politische System stellt somit eine Transformationsagentur dar, die nach bestimmten Regeln Entscheidungen trifft und exekutiert.

Innerhalb dieser allgemeinen Funktion des politischen Systems lassen sich spezifischer administrative und im engeren Sinne politische Funktionen unterscheiden (4). Die Funktion der Verwaltung ist die Produktion von Entscheidungen über die gesellschaftliche Verteilung von Gütern und Werten zwischen sozialen Gruppen und Individuen. Dieser Kernfunktion ist die Politik im engeren Sinne attachiert als Mobilisierung ausreichender Unterstützung oder Legitimität für die administrativen Entscheidungen. *Lowi* hat beide Funktionen präzise folgendermassen beschrieben : « Administration is a means of routinizing coercion. Government is a means of legitimizing it » (5).

An dieser funktionalen Bestimmung von Politik und Verwaltung möchte ich zwei Aspekte hervorheben. Erstens : Obwohl beide Subsysteme als prinzipiell gleichwertig gelten müssen, kann man doch sagen,

(2) Die funktionale Systemtheorie verdrängte ältere Ansätze, sowohl institutionsorientierte wie etwa idealtypologische à la Weber, um überhaupt komparativ arbeiten zu können. Siehe etwa N. LUHMANN, « Funktionale Methode und Systemtheorie », in : ders., *Soziologische Aufklärung*, Köln-Opladen, 1970, S. 31 ff.

(3) Vgl. D. EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, New York/London/Sydney 1965, S. 21.

(4) Vgl. N. LUHMANN, « Soziologie des politischen Systems », in : ders., *Soziologische Aufklärung*, aaO, S. 154 ff. ; und « Politische Planung », in : ders., *Politische Planung*, aaO, S. 66 ff.

(5) T. LOWI, « Decision Making vs. Policy Making : Toward an Antidote for Technocracy », in : *Public Administration Review* 1970, S. 314 ff. (314).

dass die Kernfunktion des politischen Systems in der Verwaltung liegt, während die Politik im engeren Sinne auf diese Funktion hin orientiert ist, quasi Hilfscharakter trägt. Zweitens : Zwischen beiden Subsystemen bestehen klare Grenzlinien im Hinblick auf Mitglieder-rekrutierung und -bewusstsein, Rollenverhalten, Handlungs-rationalität, etc.

Innerhalb dieses konzeptuellen Kontextes kann die Politisierung der Verwaltung näherungsweise beschrieben werden als tendenzielle Funktionsvermischung zwischen Politik und Verwaltung. Die Probleme, die eine ausdifferenzierte Politik zu lösen hat, schlagen auf die Verwaltungstätigkeit zurück und umgekehrt. Es liessen sich empirische Beispiele dafür zeigen, dass Verwaltungen nicht mehr ohne weiteres politisch mobilisierten Konsens für ihre Entscheidungen und Aktivitäten voraussetzen können und auf Konsensschranken stossen, dass — mit anderen Worten — eine Lücke zwischen benötigtem und vorhandenem Konsens sich auftut (6).

Das Problem lässt sich präzisieren mit Hilfe der Unterscheidung von *generellem* (oder pauschalem) und *spezifischem* Konsens. Die Verwaltung setzt im allgemeinen generellen Konsens voraus. Ihre Routineentscheidungen müssen entlastet sein von Erwägungen über Legitimität, Akzeptabilität ; gerade dadurch wird Bürokratie effizient : die abstrakte Funktion der Ausdifferenzierung ist ja Leistungssteigerung. Die traditionellen Methoden und Institutionen zur Mobilisierung generellen politischen Konsenses aber, Prozeduren und Ideologie repräsentativer Herrschaft, insbesondere politische Wahlen, erfüllen zunehmend diese Funktion nicht mehr. Daraus erwächst der Verwaltung ein Implementationsrisiko für ihre Entscheidungen, wie es sichtbar wird im Zusammenhang von Bürgerinitiativen, d.h. politischer Aktivität ausserhalb etablierter Institutionen, Parteien, Parlamente, etc. Das hat zur Folge, dass die Verwaltung mehr und mehr dazu gezwungen wird, spezifischen Konsens für ihre Politik zu mobilisieren.

Der im folgenden unternommene Versuch, diese generellen Aussagen zu substantiieren, ist zu verstehen als Interpretation der Veränderung der administrativen Funktion in Abhängigkeit von tiefreichenden evolutionären Wandlungen, die in jüngster Zeit in modernen industrialisierten Gesellschaften erfolgen. Das Novum scheint darin zu bestehen, dass die zentralen Werte pluralistischer Demokratie — prinzipielle Akzeptierung der politischen und sozialen Strukturen, Anerkennung der « Spielregeln » für soziale Interaktionen, Beschränkung auf legitime Handlungsformen und -medien, Verhandlung und Kompromiss als den

---

(6) Vgl. C. OFFE, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/M. 1972, bes. S. 27 ff.

Methoden politischer Auseinandersetzung (7) — zunehmend in Frage gestellt und sogar verletzt werden, wenn etwa soziale Gruppen mit den Prozessergebnissen dieser Strukturen unzufrieden sind und sich als strukturell unterprivilegiert fühlen.

Meine Interpretation bedient sich zwar systemtheoretisch-funktionalistischer Erkenntnisse und Formulierungen, geht aber doch inhaltlich über sie hinaus. Zwar kann die Politisierung der Verwaltung beschrieben werden als Vermischung von ehemals relativ autonomen Funktionen, anders formuliert : als mindestens partielle Rücknahme eines bereits erreichten Ausdifferenzierungsniveaus. Aber dieser Funktionenmix kann nicht als evolutionär höhere Rationalitätsstufe interpretiert werden und erst recht nicht als zweckgerichtete Strategie, sondern stellt einen Anpassungsreflex auf sozioökonomische Veränderungen dar. Die Politisierung der Verwaltung reflektiert veränderte Funktionsbedingungen und Funktionen politisch-administrativer Aktivität in modernen kapitalistischen Gesellschaften. In die Anpassung des politischen Systems an die veränderten externen Bedingungen — nämlich die Politisierung der Verwaltung — gehen Widersprüche ein, die den grundlegenden Widersprüchen der kapitalistischen Produktionsweise korrespondieren.

Meine These ist also, dass die Politisierung der Verwaltung veränderte Funktionen des kapitalistischen Staates zur Grundlage hat und nur von diesen her richtig zu interpretieren ist. Im funktionalistischen Modell fungiert die Politik als Transmission zwischen der über Allokationsentscheidungen verfügenden Verwaltung und der von diesen Entscheidungen betroffenen Gesellschaft. Die scheinbar intrasystemische Veränderung unter dem Namen « Politisierung der Verwaltung » reflektiert in Wahrheit einen gesamtgesellschaftlichen Wandel, der als « *Ver-gesellschaftung der Politik* » bezeichnet werden kann.

2. Die hier vertretene These, dass die Politisierung der Verwaltung unabhängig davon aufgezwungen wird, ob ihr das gefällt oder nicht, und folglich nicht als innovativer Prozess zur Erlangung gesteigerter sozialer Kontrolle, sondern als Reaktion interpretiert werden muss, verweist auf die Umwelt des politischen Systems als vorrangigem Erklärungsgrund für systeminterne Veränderungen (8). Eine Verwaltungswissenschaft, die ihr Blickfeld auf interne Prozesse des politischen oder gar, noch enger, des administrativen Systems beschränkt, kann zu solcher Erklärung nicht gelangen. Ich beziehe damit einen eindeutigen

---

(7) Vgl. L.C. GAWTHROP, *Administrative Politics and Social Change*, New York, 1971, S. 44.

(8) Vgl. S.H. RAKOFF/G.F. SCHAEFER, « Politics, Policy, and Political Science : Theoretical Alternatives », in : *Politics and Society*, Nov. 1970, S. 51 ff.

Standort zwischen zwei differierenden Strategien der politischen Verwaltungswissenschaft : auf der einen Seite kann man nach Möglichkeiten der « Intelligenzsteigerung » des politischen Systems suchen, ohne sich weiter um die politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen für politisch-administrative Aktivität zu kümmern. Dieses begrenzte Interesse steht offenbar im Mittelpunkt der herrschenden Verwaltungswissenschaft (einschliesslich der « Policy Sciences »), ohne dass daraus Erfolge im Sinne grösseren sozialen Friedens erwachsen wären. Auf der anderen Seite kann man fragen, warum die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit des politischen Systems so gering ist, dass es die soziale Konflikt- und Krisenhaftigkeit nicht aufzuheben in der Lage ist (9).

Mich beschäftigt die letztere Frage und meine tentative Antwort geht dahin, dass die sichtbare Defizienz der Politik keine kontingente Erscheinung ist und mit vermehrter wissenschaftlicher Beratung und Reformwillen der Akteure nicht überwunden werden kann, dass sich vielmehr darin ein strukturelles und unter spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen nicht überwindbares Zurückbleiben der Politik gegenüber der gesellschaftlichen Entwicklung manifestiert. Diese Sichtweise setzt voraus eine historische und komparative Unterscheidung von sozialen Systemstrukturen (historisch : Gesellschaftsformationen), bedingt durch differierende Produktions- und Reproduktionsweisen, mit anderen Worten : die Unterscheidung von kapitalistischen und nicht-kapitalistischen (sozialistischen) Systemen. (Im folgenden ist nur noch von kapitalistischen Systemen die Rede.)

Diese Sichtweise führt anstatt zu harmonisierenden Reformvorschlägen in krisentheoretische Fragestellungen, etwa : ob eine historische Situation und Problemkonstellation denkbar ist, in der das politische System auf die ihm gestellten Probleme nicht mehr adäquat entscheidungsmässig « antworten » kann, eine angemessene Antwort vielmehr abhängig wird von (nicht einer Umstrukturierung des politischen Systems, sondern) einer Umstrukturierung der gesamten Gesellschaft, d.h. Veränderung der Produktionsweise.

Damit ergibt sich eine Konzeption, in der das politische System nicht aus seiner sozialen Umwelt losgelöst und allein unter Steuerungsaspekten betrachtet wird, sondern ins Verhältnis zu seiner (system-)spezifischen Umwelt gesetzt wird, die etwa eine kapitalistisch sich reproduzierende Gesellschaft ist, woraus seine nur begrenzte, relative Autonomie abgeleitet werden kann.

---

(9) Vgl. C. OFFE, « Krisen des Krisenmanagement : Elemente einer politischen Krisentheorie », in : M. Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen, 1973, S. 197 ff.

3. Die Konzeptualisierung der relativen Autonomie ist nun entscheidend. Über den kapitalistischen Staat in der Begrifflichkeit der funktionalen Systemtheorie zu reden, erscheint dann möglich, wenn das politische System nicht von seiner Umwelt abgetrennt und nicht ausschliesslich als Handlungsergebnis der politischen Akteure begriffen wird. Allerdings reicht die abstrakte Bemerkung von wechselseitigen Interdependenzen zwischen politischem System und seiner Umwelt nicht aus; sie ist sogar tautologisch, da Systeme ja gerade durch die Existenz einer System-Umwelt-Grenze und System-Umwelt-Interdependenz definiert sind. Folglich muss die Umweltbeziehung des politischen Systems spezifischer gefasst werden. Das im folgenden beschriebene grobe Modell (10) unterscheidet sich von üblichen systemtheoretischen Modellen darin, dass nicht ein betrachtetes (Sub-)System einer unstrukturierten, jedenfalls nicht näher analysierten Umwelt konfrontiert, sondern von einem sehr spezifischen System-Umwelt-Verhältnis zwischen politischem und ökonomischem System ausgegangen wird, worin der kapitalistische Charakter der Gesellschaftsstruktur erscheint (11). Die Interdependenzbeziehungen dieses Modells sind wechselseitig. Das politische System steuert seine soziale Umwelt bzw. versucht, sie zu steuern. Andererseits restringiert die Umwelt und besonders die Ökonomie die Aktivität der Politik.

Man kann ganz formal unterscheiden : 1. ein gesellschaftliches Subsystem der materiellen Produktion (kurz : *Ökonomie*), das vornehmlich durch private, unkoordinierte (nämlich in Konkurrenz aufeinander bezogene) Steuerungsentscheidungen (Investitionsentscheidungen) bestimmt wird und in dem der Markt als wichtigster Koordinierungsmechanismus wirkt ; 2. ein *politisches Subsystem*, das seine ursprüngliche Funktion der Aufrechterhaltung eines allgemeinen sozialen Rahmens von « Ruhe und Ordnung » für diese Produktion — die besonders prekär deshalb ist, weil die kapitalistische Gesellschaft klassengespalten ist in Produktionsmitteleigner oder -verfügende und Nichtbesitzende bzw. -verfü-

---

(10) Vgl. ebenda und V. RONGE/G. SCHMIEG, *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt/M., 1973, S. 307.

(11) Um Missverständnisse zu vermeiden, möchte ich eine Bemerkung zur Verwendung des Begriffs « kapitalistisch » machen. Im vorliegenden Zusammenhang dient er zur Kennzeichnung des politischen outcome. Die hier vorfindbaren Restriktionen können der kapitalistischen Sozialstruktur zugerechnet werden, in der die privaten Einzelkapitale eine Aktionssouveränität besitzen, die der des Staates (nach innen) durchaus vergleichbar ist. Systemische Restriktionen dieser Art treten in sozialistischen Systemen mit verstaatlichten Produktionsmitteln nicht auf.

Möglicherweise ist die funktionale Politikbeschreibung für sozialistische Systeme überhaupt inadäquat — mindestens für sozialistische Idealmodelle. Denn diese sind charakterisiert durch eine Art genereller Partizipation, die eine separate Funktion der Konsensmobilisierung überflüssig macht.

gende — zunehmend erweitert bzw. erweitern muss um Funktionen, die der Aufrechterhaltung eines Produktionsprozesses auf ausreichendem Niveau dienen (diese Tendenz kann als funktionale « Ökonomisierung » der Politik bezeichnet werden); 3. ein *soziales Basissystem* als Substrat politischer und ökonomischer, staatlicher und privater Aktivität, in dem soziale Normen von der Art herrschen und reproduziert werden, dass der Bestand der Produktionsweise ungefährdet bleibt.

Innerhalb dieser Modellstruktur können die strukturellen Restriktionen bezeichnet werden, die administrative Entscheidungen und Handlungen treffen. Nach der Seite des sozialen Systems hin besteht die relative Autonomie des politischen Systems darin, dass die Variation politischer Entscheidungen nicht unabhängig von politischem Konsens ist. Das heisst, eine notwendig werdende quantitative oder qualitative Veränderung politischer Entscheidungstätigkeit macht ihre Konsensbasis prekär (12). Zur Seite der Ökonomie hin ist die Restringierung politischer Autonomie wesentlich rigider : aufgrund der Schlüsselbedeutung der ökonomisch-materiellen Produktion für die gesellschaftliche Reproduktion einerseits, der « Souveränität » der Ökonomie, die sich als naturwüchsige Generierung von durch den Staat nicht beeinflussbaren « Daten » äussert, andererseits ergibt sich ein grundsätzlich reaktives Verhalten des Staates auf ökonomische Funktionsanforderungen und Problemstellungen.

Diese doppelseitige Abhängigkeit der Politik ist die analytische Grundlage der Politisierung der Verwaltung. Das daraus folgende allgemeine Problem besteht in der Ausbalancierung der Anforderungen beider Seiten. Die Abhängigkeit verändert sich historisch. Zum Problem wird sie überhaupt erst im historischen Zusammenhang der Entwicklung der kapitalistischen Produktionsweise und der bürgerlichen Gesellschaft. Weder primitive noch feudale Gesellschaften hatten ein Problem dieser Art. In diesen war entweder die eine oder die andere Seite oder waren sogar beide Seiten des politischen Systems — falls dieser Begriff dort überhaupt adäquat ist — so unproblematisch, dass sie keine politische Berücksichtigung oder Aktivität verlangten.

Anders formuliert : Betrachtet man das politische System als Organisation der Transformation von zwei unterschiedlichen inputs in einen homogenen output von Entscheidungen, so besteht sein modernes Dilemma darin, dass die inputs zunehmend widersprüchlich werden. Da keiner der inputs einfach vernachlässigt werden kann, folgt aus der Widersprüchlichkeit eine wachsende Schwierigkeit der Integration.

---

(12) Vgl. R.L. SIMPSON, « Beyond Rational Bureaucracy : Changing Values and Social Integration in Post-Industrial Society », in : *Social Forces*, 1972, S. 1 ff.

Es könnte gefragt werden (13), welche Seite, Akkumulation in der Ökonomie oder Legitimationsanforderungen des Sozialsystems, die gesellschaftliche Evolution und damit die Veränderung der Politikfunktion stärker bestimmt. Die Frage kann nicht beantwortet werden, empirisch sowieso nicht. Sie ist eigentlich falsch gestellt. Beide Faktoren sind dialektisch miteinander verwoben und dürfen nicht auseinandergerissen werden.

4. Die historische Entwicklung der beiden widersprüchlichen politischen Funktionsprobleme soll kurz angedeutet werden (14). Die Mechanismen pauschaler Konsenserzeugung der Politik — Repräsentation, generelles Mandat, Regierung auf Zeit-waren (erfolgreich) zugeschnitten auf eine politische Funktion und Entscheidungstätigkeit, die sich vorwiegend auf die Sicherung allgemeinen, friedlichen sozialen Verhaltens als gesellschaftlichem Ordnungsrahmen beschränkte. Das pauschale Mandat der politischen Akteure diente dazu, generelle, abstrakt-allgemeine Normensetzung zu ermöglichen (bürgerliches Recht, Eigentums- und Vertragsrecht, Strafrecht, etc.). Von diesen Normierungen wurden alle gleichermaßen erfasst; sie galten für Situationen, in die jeder und niemand hineinkommen konnte. Wer sich gesetzmässig verhielt, kam nicht mit dem Gesetz in Konflikt. Legalität oder Rechtsstaatlichkeit waren das abstrakte Ideal. Dieser Ordnungsrahmen schützte Privatheit — auch die Privatheit des ökonomischen Prozesses und Verkehrs. Im übrigen enthielt sich Politik von Interventionen in den ökonomischen Prozess, sowohl bezüglich seiner Steuerung (Investitionen) wie seinem Inhalt als Arbeitsprozess. Die im engeren Sinne politische Legitimität ergab sich unmittelbar aus der Abstraktheit und Allgemeinheit legal zustandegekommener, d.h. politisch kontrollierter und bürokratischer Normen.

Diese Konstellation, die man auch als liberale Phase bezeichnen kann, konnte erfolgreich sein, solange der ökonomische Prozess als legitim erschien oder, anders formuliert: seine eigene Legitimation automatisch mit-produzierte. Spätestens mit der Weltwirtschaftskrise der zwanziger Jahre ging diese Legitimität verloren. Ein weiterhin kapitalistisch-privater Wirtschaftsprozess verlangte staatliche Intervention. *Keynes* hat diese neue politische Funktion theoretisch formuliert. Übersehen wird aber meist über der Betrachtung der Funktionsprobleme der Ökonomie die Konsequenz, die aus den veränderten staatlichen Aufgaben für die Konsensseite folgt. Denn mit der Funktionsgefährdung des kapita-

---

(13) Vgl. etwa die Frage nach dem « funktionalen Primat » bei N. LUHMANN, « Wirtschaft als soziales System », in: ders., *Soziologische Aufklärung*, aaO, S. 204 ff.

(14) Vgl. dazu U.K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, Frankfurt/M. 1973.



listischen Prozesses einher musste eine Erosion seiner — vorher selbstverständlichen — Legitimität gehen. Die kapitalistische Produktionsweise verlor den Mythos der Fortschrittlichkeit. Zunehmend wurde damit die Erzeugung von Konsens für die interventionistischen staatlichen Massnahmen zum Problem der Politik.

Diese Art von Konsens aber konnte nicht mehr erfolgreich mit den « alten » Konsensbildungsmechanismen erzeugt werden. Denn immer mehr mussten die ökonomischen Prozesse als *gemacht* erscheinen — und zwar mit-gemacht durch den intervenierenden Staat. Die « invisible hand » verlor ihren apologetischen Stellenwert. Mit dem Einspringen des Staates in ökonomische Funktionslücken, insbesondere seiner Infrastrukturtätigkeit, wurde der Staat als Mitverantwortlicher zum politischen Adressaten für ökonomische Interessen, Bedürfnisse und Betroffenheiten. Die notwendig gewordene Formveränderung der Politik zu Zweckprogrammen oder Planung (15) machte eine Anpassung des modus der Konsensbeschaffung erforderlich und zwar aus zwei Gründen : erstens wegen der offenbar gewordenen und zum Programm erhobenen Mitverantwortlichkeit des Staates für eine erfolgreiche, d.h. möglichst krisenfreie ökonomische Reproduktion ; zweitens, weil die veränderte Form der staatlichen Massnahmen — spezifische und konkrete Intervention statt allgemein-abstrakter Verhaltensregel — eine andere Art der Legitimation erfordert als die des demokratisch-bürokratischen Zustandekommens.

Die hier vertretene These besagt also, dass die Politisierung der Verwaltung den erzwungenen Reflex des politischen Systems auf seine Funktionsveränderung darstellt, welche als *Ökonomisierung der Politik* charakterisiert werden kann. Ökonomisierung der Politik beinhaltet eine zunehmende Verantwortungs- und Aufgabenübernahme des Staates an ökonomischen Funktionen : Produktionsvoraussetzungen und Mobilisierung der Produktionsfaktoren (16). Daraus folgt, dass sich in der Politisierung der Verwaltung die kapitalistische Widersprüchlichkeit und Krisenlatenz reproduziert, freilich in anderer Form.

---

(15) Vgl. N. LUHMANN, « Politische Planung », in : ders., *Politische Planung*, aaO, S. 66 ff. ; V. RONGE/G. SCHMIEG (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München, 1971 ; R. MAYNTZ/F. SCHARPF (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München, 1973.

(16) Es ist wichtig, die Staatsfunktion auf Kapital und Arbeit zu beziehen, wenn man mit den oberflächlichen Begriffen der Produktionsfaktorentheorie arbeitet. Denn die Reproduktion des Kapitals liegt — innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft — im *allgemeinen* Interesse. Stofflich bedeutet Kapital die Produktionsmittel, an denen die Arbeiter ihren Lebensunterhalt verdienen, sich reproduzieren können. Der Staat ist (u.a.) Verwalter dieses allgemeinen Interesses. Vgl. S.v. FLATOW/F. HUISKEN, « Zum Problem der Ableitung des bürgerlichen Staates », in : *Probleme des Klassenkampfes* Nr. 7 (Mai 1973), S. 83 ff.

5. Die doppelte Veränderung der Staatsfunktion — die Ausdehnung seiner Steuerungsaufgaben in die Ökonomie hinein und der wachsende und qualitativ veränderte Konsensbedarf entsprechender Politik — wäre unproblematisch, wenn nicht Ressourcenknappheit bestehen würde. Zunehmende, selbst widersprüchliche Staatsaufgaben könnten dann mittels weiterer Ausdifferenzierung erfolgreich erledigt werden. (Ich will auf eine im Individuum liegende mögliche Grenze funktionaler Belastbarkeit mit widersprüchlichen Anforderungen — anders ausgedrückt : Entfremdungsgrenze — hier nicht eingehen.) Drei Kategorien von Ressourcen der Staatstätigkeit lassen sich unterscheiden (17) : 1. fiskalische Ressourcen, 2. legitimatorische Ressourcen, 3. bürokratische Reformkapazität oder Rationalistatsressource.

Der Staat benötigt einen zunehmenden Anteil am gesellschaftlichen Wertprodukt, um seine wachsenden und sich wandelnden Aufgaben erfüllen zu können. Während in ihrer liberalen Phase die Staatstätigkeit nicht viel mehr kostete, als der Staat Personal beschäftigte, ist Wirtschaftspolitik, sowohl keynesianische Einkommenspolitik wie Wachstumspolitik, nur noch in wenigen Bereichen geldlos zu bewerkstelligen (Geld- und Zollpolitik), wirkt vielmehr über das Medium von Investitionen. Antizyklische Konjunkturpolitik, Subventions- und Wachstumspolitik erfordern fiskalische Ressourcen. Auch « Legitimationserzeugungspolitik » kostet zunehmend Geld, wie exemplarisch Sozialpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik zeigen. Die Forderung eines wachsenden Staatsanteils am Volkseinkommen und darin eines wachsenden Anteils öffentlicher Investitionen steht deshalb auf der Tagesordnung der Reformpolitik. Die Wissenschaft thematisiert entsprechend die « fiskalische Krise » (18).

Legitimationen sind nicht beliebig produzierbar (19). Sie sind gebunden — wenn auch schwer zu sagen ist, in welcher Weise — an jeweils herrschende Überzeugungen und Wertsysteme. Zwar kann man heute von einer Positivierung derart ausgehen, dass Ideologien machbar sind. Aber aus dem Beharrungsvermögen von Traditionen und Weltbildern folgt wahrscheinlich eine Grenze der Variierbarkeit. Insbesondere dürfte es problematisch sein, allzu widersprüchliche Orientierungen zugleich zu verlangen.

---

(17) Vgl. C. OFFE, « Krisen des Krisenmanagement », aaO, S. 217.

(18) Vgl. J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, 1973 ; C. OFFE/V. RONGE, « Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Ausgaben-rationalisierung », in : *Leviathan* 1973, S. 189 ff.

(19) Vgl. J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973.

Während die beiden bisher genannten Ressourcen eigenständigen Charakter besitzen, ist die Ressource « administrative Rationalität » von diesen abgeleitet. Sie bestimmt die Fähigkeit des Staates, seine zwei Funktionen aktuell zu verbinden, sie simultan zu machen. « Politisierung der Verwaltung » bezeichnet eben die Strategie, administrative Rationalität zu erhöhen, d.h. den veränderten Anforderungen anzupassen. Ob und wie das möglich ist und welche Kosten oder Folgen dabei auftreten, ist die entscheidende Frage.

Der politischen Wissenschaft stellt sich die Aufgabe, Dimension und Qualität der Ressourcenknappheit zu untersuchen. Einen wichtigen Aspekt dabei stellen die « terms of trade » zwischen den einzelnen Ressourcen dar, etwa ob und inwieweit die fiskalische Krise durch erhöhte Loyalität kompensiert werden kann, wobei unter Loyalität verschiedene Formen zu verstehen sind : Apathie, aktive Unterstützung oder gewaltartige Formierung.

6. Meine zentrale These lässt sich vor diesem analytischen Hintergrund ausbreiten : die Verbindung der zwei Anforderungen bzw. Funktionen ist dem Staat nicht problemlos möglich, sie wird vielmehr immer prekärer. Politisierung der Verwaltung ist die Strategie zur Lösung dieses Dilemmas ; sie wird aber nur zu begrenztem Erfolg führen. Erfolgreiche Intervention des Staates in die Ökonomie hat den Preis sozialer Konflikte, die der offenbare Ausdruck mangelnder politischer Loyalität sind. Insofern verändert sich die « Staatlichkeit » der Politik : sie verliert an Souveränität. Darüberhinaus kosten die Folgepolitiken des Krisenmanagements Geld, verschärfen also das fiskalische Dilemma und wirken auf diesem Weg auf die Möglichkeiten des Krisenmanagements zurück.

Für die folgende Begründung sei einmal vorausgesetzt, dass die interventionistische Wirtschaftspolitik insofern erfolgreich ist, dass keine bestandsgefährdenden ökonomischen Krisen auftreten (20). Dann lautet das (Folge-)Problem für die Politik, ob und wie ausreichender Konsens für diese veränderte Politik mobilisiert werden kann. Nach den bisherigen Erwägungen ergibt sich für die Antwort folgende Argumentationslinie. Im liberalen Modell legitimierte sich der Staat : 1. durch demokratische Willensbildung im input-Bereich ; 2. durch die höchste Form der Rationalität, mit der input in output transformiert werden kann, nämlich die bürokratische ; und 3. durch die Allgemeinheit des

---

(20) Diese Annahme ist sicherlich heroisch. Insbesondere kann die Absenz von ökonomischen Krisen nicht bruchlos auf erfolgreiche Staatstätigkeit zurückgeführt werden. Vgl. dazu V. RONGE/G. SCHMIEG, *Restriktionen politischer Planung*, aaO, bes. 5. Kap.

normförmigen outputs, durch den die Individuen ökonomisch relativ « frei-gesetzt » wurden. Das Legitimationsproblem des interventionistischen Staates ergibt sich durch die von der output-Seite her erzwungene Änderung der « Richtung der Konversion » : die im liberalen Modell input-bestimmten Entscheidungen werden zunehmend ersetzt und überlagert durch output- oder funktions-bestimmte Entscheidungen (21). Dafür muss die Verwaltung (gegenüber den Einzelkapitalen) autonomer werden, aber ihre Konsensbasis wird prekär : der Preis der Autonomie ist Gefährdung der Loyalität. Der « Test » einer « guten Politik » ist damit nicht mehr ihr *legales* Zustandekommen, sondern ihr *funktionaler* Erfolg (22).

Der Erfolg einer Politik ist selbstverständlich abhängig von den politischen Ressourcen. Eine Sozialpolitik ermöglichende « Wachstumsdividende » entschärft sicherlich das Problem, wenn auch nicht vollständig. Neu und problematisch aber sind die Interventionen an sich. Der Staat wird zunehmend zum Akteur in einem bereits mit anderen Akteuren « besetzten » Feld. In diesem besitzen die Einzelkapitale eine dem Staat gleichberechtigte Souveränität. Und die wirtschafts- und strukturpolitisch betroffenen Individuen und Gruppen können sich in der Implementationsphase der Politik « verweigern ». Politischer output und sozialer outcome fallen auseinander. Anders formuliert : die Exekution von Politik erfolgt immer mehr durch die gesellschaftlichen Gruppen, nicht mehr allein durch die Verwaltung ; Konsens für die neue Politik nimmt deshalb immer mehr die Form sozialer Partizipation an. Das ist gemeint mit dem Begriff der « Sozialisierung der Politik ».

Das Gesagte lässt sich noch erläutern durch die Unterscheidung von zwei Hauptfunktionen der Wirtschaftspolitik. Einerseits soll der Staat ein gewisses Mass ökonomischer Nachfrage sichern und dabei zyklische Schwankungen ausgleichen — das ist der angewandte *Keynes*. Andererseits wird der Staat immer mehr zur Angebotssteuerung in Anspruch genommen : er soll auf dem Wege über Infrastruktur- und Subventionspolitik einen gewissen Wachstumspfad ermöglichen. Beide Fälle sind sichtbarer Ausdruck der Tatsache, dass der ökonomische Prozess der staatlichen Intervention bedarf und nicht mehr autonom funktioniert. (Ich sehe einmal davon ab, dass damit eine Widersprüchlichkeit gesetzt ist, die der Staat nicht zu überwinden in der Lage ist.) Worauf

---

(21) Vgl. L.C. GAWTHROP, *Administrative Politics and Social Change*, aaO, S. 68 ; U.K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, aaO, S. 85, S. 107 ; R. MAYNTZ/F.W. SCHARPF, « Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik », in : dies. (Hrsg.), *Planungsorganisation*, aaO, S. 115 ff.

(22) Vgl. R. MAYNTZ, « Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung », in : R. MAYNTZ/F. SCHARPF, *Planungsorganisation*, aaO, S. 98 ff.

es hier ankommt, ist, dass die Perzeption der Staatstätigkeit und -verantwortung in beiden Fällen differiert. Im Fall der Konjunkturpolitik zeigt sich die staatliche « Mittäterschaft » und Mitverantwortung nur abstrakt : der Staat erscheint als reaktiv und in schwacher Position gegenüber der Naturgewalt ökonomischer Tendenzen und Gesetzmäßigkeiten. Demgegenüber offenbart sich im Falle der Wachstumspolitik der Staat als direkter Akteur. Von seinen strukturpolitischen Massnahmen werden bestimmte Individuen und Gruppen direkt betroffen ; sie machen die konkrete Erfahrung der ökonomischen Staatstätigkeit, machen den Staat deshalb für sein Tun verantwortlich, obstruieren gegebenenfalls. Verzicht auf Obstruktion ist deshalb die Form, in der die soziale Exekution administrativer Entscheidungen bestenfalls erfolgt.

7. In der Politisierung der Verwaltung kommen also zwei unterschiedliche « Innovationen » zusammen : erstens der Übergang von Konditionalprogrammen zu Zweckprogrammen oder *Planung* als Medien erzwungener staatlicher Intervention in die Ökonomie ; zweitens der dadurch hervorgerufene Zwang zur Berücksichtigung und Ausnutzung von *Partizipation*. Ich habe hier den zweiten Aspekt in den Vordergrund gerückt. Einerseits handelt es sich um eine andere Art von Partizipation als die, die im repräsentativen Parlamentarismus angelegt ist. Dieser war ein zureichender Legitimationsmodus für abstrakt-allgemeine Normensetzung bei vorausgesetztem Konsens über die Wirtschaftsordnung. Der konkreten und besonderen Betroffenheit durch staatliche Wirtschaftspolitik im modernen Kapitalismus entspricht dagegen eine Partizipation « vor Ort ». In diesem Kontext sind Bürgerinitiativen zu interpretieren — sowohl ihr Entstehen, wie das Interesse der Verwaltung an ihnen (23). Sie sind der sichtbare Ausdruck von Legitimationsentzug aufgrund veränderter Staatstätigkeit. Und sie werden gebraucht als semi-exekutive Institutionen. Andererseits aber liegt in dieser neuen Partizipation eine Gefahr für den Staat, die sich aus der « Dialektik von Reform und Revolution » ergibt. So angewiesen der Staat auf Partizipation als politischem Exekutionsmedium ist, so wenig kann er sie vollständig steuern und funktionalisieren (24). Die These der « rising expectations » trifft vielleicht nur, aber auch gerade auf Partizipation und Demokratisierung zu.

---

(23) In der BRD werden bereits viele Bürgerinitiativen öffentlich (von den Kommunen) finanziert. Man versucht, damit und auf andere Weise, sie zu « funktionalisieren ».

Vgl. zur « Produktivkraft Partizipation » F. NASCHOLD, « Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen », in : FEHL/FESTER/KUHNERT (Hrsg.), *Planung und Information*, Gütersloh, 1972, S. 69 ff.

(24) Vgl. Rote Hilfe West-Berlin, « Staatsgewalt, Reformismus und die Politik der Linken », in : *Kursbuch* 31 (Mai 1973), S. 29 ff. (43).

**Summary.**

*Politicization of administration is generally held to be an innovative process : the administration seems to strip off its neutral phenotype. This false notion stems from a model of analysis that ignores the administration's environmental interrelations and the administrative function. A functional systems model is proposed which is capable of avoiding normative implications. This model helps to understand politicization of administration as an adaptive process of the capitalist state which is thus reacting to trends of economization and « socialization » of politics. The adaptation is held to be partially successful only. Political and administrative problem-solving tends to come out more and more critical. The only solution to this — extended participation — cannot be conceded for system's reasons.*



# Politisering van het openbaar bestuur : de betrekkingen tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving

---

door U. ROSENTHAL,

Erasmus Universiteit Rotterdam.

★

## 1. Inleiding : naar een ordening van problemen.

De relatie tussen politiek en bestuur staat op het ogenblik in het middelpunt van de belangstelling. Vooral wanneer men een dynamische terminologie introduceert en spreekt over de politisering van het bestuur weet vrijwel iedereen wel een mening ten beste te geven. Het komt er meestal op neer dat de politisering van het openbaar bestuur als een onvermijdelijke en onstuitbare ontwikkeling wordt beschouwd. Men laat het dan aan anderen over zich te bezinnen op de vraag wat nu eigenlijk het verband is tussen de soms zeer ongelijksoortige beweringen die zonder uitzondering als een « bewijs » voor de politisering van het openbaar bestuur aan ons worden voorgelegd.

Onder de politisering van het openbaar bestuur kan men in eerste aanleg verstaan een steeds frequenter en intensiever patroon van interacties tussen « politiek » en « bestuur ». Het « bestuur » wordt steeds meer gevoed met impulsen vanuit de « politieke » sectoren in de maatschappij. Het treedt zelf meer en meer in een « politieke » gedaante op. Het is vanuit deze in wezen uiterst cryptische uitgangspositie, dat ik een aantal problemen zal behandelen. Zodra men enige orde probeert aan te brengen in de wirwar van beweringen merkt men al gauw dat men eigenlijk niet verder komt dan het signaleren van op zichzelf zeer gecompliceerde vraagstukken. Door in deze materie door te denken haalt men zich steeds weer nieuwe complicerende problemen op de hals. Ik zal dan ook niet veel verder gaan dan het aanstippen van de complexiteit van het onderwerp en het suggereren van

enige wegen om de verschillende dimensies scherper van elkaar te onderscheiden. Twee punten moeten daarbij voorop gesteld worden.

In de eerste plaats wordt het thema van de relatie tussen politiek en bestuur — welhaast meer dan enig ander thema, of het zou dat van de « democratisering » moeten zijn — overwoekerd door een volslagen onvermogen feiten en normen van elkaar te onderscheiden. Men voert meer dan eens op een wat naïeve wijze normatieve overwegingen — hoe de relatie tussen politiek en bestuur behoort te zijn — aan als een empirisch bewijs dat de relatie tussen politiek en bestuur één zonder problemen is. Daarom lijkt het mij gewenst hier de feiten en de normen van elkaar los te maken. Ik zal mij eerst uitvoerig bezig houden met de feitelijke situatie en daarna enige opmerkingen over de normatieve aspecten maken.

In de tweede plaats is een verfijning van de uitgangspositie nodig : zowel « politiek » als « bestuur » zijn meerduidige begrippen. Ten aanzien van « politieke » verschijnselen ligt de oplossing niet in een geforceerde begrenzing van het begrip. Duidelijkheid wordt juist gecreëerd door een ruime interpretatie. Ik zou het politieke aspect van het openbaar bestuur niet willen beperken tot de invloed van politieke partijen op het openbaar bestuur. Wij hebben dan te maken met de « institutionele » benadering van de politiek. In dit geval zou de politisering van het openbaar bestuur zoveel betekenen als de toenemende invloed van de politieke partijen, waarbij de specifieke belangen van de partijen penetreren ten koste van de verwezenlijking van een gebundeld nationaal beleid (1). De ruime interpretatie, die ik voorsta, laat het hier niet bij. Politieke aspecten van het openbaar bestuur zijn overduidelijk aanwezig in wat niet voor niets « the politics of administration » of « bureaucratische politiek » genoemd wordt (2). Daar hebben wij te maken met de « groepsbenadering » van de politiek. Het is een benadering, waarin het politieke proces — niet de formeel-juridische regelingen of de puur institutionele kaders — centraal staat. Vanzelfsprekend wordt hier vooral gelet op de dynamische acties en reacties van groepen in hun strijd om materiële en immateriële schaarse goederen. Een rustpunt is weliswaar te vinden in de stabiliserende rol van de « rules of the game ». Maar het is zeer de vraag of het openbaar bestuur plotseling kan worden beschouwd als een groep met een « eigen verantwoordelijkheid »

---

(1) Zie V. MERIKOSKI, *The politicization of public administration*, in : *F.I.S.A.*, 39 (1973), p. 211.

(2) Zie R.L. PEABODY en F.E. ROURKE, *Public bureaucracies*, in : J. March edit., *Handbook of organizations*, Chicago, 1965, p. 817.



voor de structurering van dit dynamische proces (3). Men kan dan ook zeggen dat de overheid als elke andere « groep » poogt in het politieke proces een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen — niet meer en niet minder. En zelfs kan men verdedigen dat — waar het openbaar bestuur zijn bijzondere plaats verliest — alle reden bestaat om de openbare bestuursorganisatie op zichzelf te beschouwen als een conglomeraat van groepen die met elkaar in conflict kunnen zijn en die, net als alle andere groepen in de maatschappij, door steunopwekking zullen proberen hun eigen positie zo krachtig mogelijk te maken. De politisering van het openbaar bestuur zou zich hier moeten manifesteren in een toenemende frequentie en intensiteit van de conflicten en pogingen tot samenwerking tussen de instanties binnen de openbare bestuursorganisatie onderling, en tussen hen en groepen in de externe omgeving.

Het is ook nodig duidelijker te omschrijven wat wij voor hebben met de bestuurlijke dimensie. De gangbare opvatting is dat het openbaar bestuur de politieke leiding (de « Chief Executive ») en het bestuursapparaat (de bureaucratie) omvat (4). En het is dezelfde gangbare opvatting, die ons thema — de relatie tussen politiek en bestuur — zo gecompliceerd maakt. Is de politieke leiding een politieke component of is zij, als onderdeel van het openbaar bestuursstelsel, een bestuurlijke component? Is er sprake van de politisering van het openbaar bestuur, indien de politieke leiding de ambtelijke component onder druk zet? En is er wel sprake van een frequenter en intensiever patroon van interacties tussen « politiek » en « bestuur », als de ambtelijke top zich niet zonder meer neerlegt bij de beslissingen van de politieke leiding? En als men de politieke leiding beschouwt als een bestuurlijke component, moet dan niet de politisering van het openbaar bestuur eerder gezocht worden in impulsen vanuit de omgeving van het openbaar bestuursstelsel? Alvorens dergelijke vragen aan een nadere analyse te onderwerpen wil ik opmerken dat de hier vermelde gangbare opvatting de behandeling van ons thema weliswaar gecompliceerd maakt, maar juist daardoor de weg opent naar nieuwe perspectieven. Anders gezegd: wij worden gedwongen de omgeving van het openbaar bestuur in onze beschouwingen te betrekken. Tezeldertijd blijft er ruimte bestaan om iets minder ver door te redeneren. Hoewel zowel de politieke leiding als het overheidsapparaat binnen het openbaar bestuursstelsel te vinden zijn en dus beide categorieën een « bestuurlijke » functie vervullen (men denke aan de regentenmentaliteit van politieke leiders),

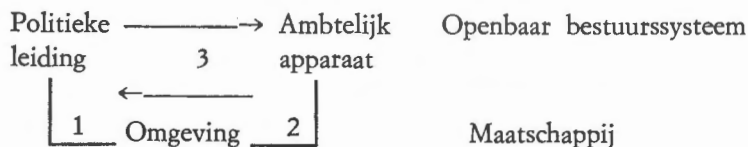
---

(3) Zie O.R. YOUNG, *Systems of political science*, Engl. Cl. (N.J.) 1968, blz. 84-87.

(4) Bijvoorbeeld G.H. SCHOLTEN, *Politiek en bestuur*, Alphen a.d.Rijn, 1972.

is het tevens verdedigbaar dat men de politieke leiding doorgaans de meer strategisch-politieke functie en de bureaucratie de bij uitstek administratief-bestuurlijke functie toedenkt. In dat verband kan de relatie tussen « politiek » en « bestuur » op een wat orthodoxe manier geanalyseerd worden. Het gaat dan zonder meer om de problematiek van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Wij komen zo bij een meer geordende uitgangspositie terecht. De relatie tussen politiek en bestuur kan nu precieser geanalyseerd worden. Daartoe is het gewenst de relaties tussen politieke leiding, ambtelijk apparaat en omgeving steeds afzonderlijk te bekijken: ten eerste de relaties tussen de politieke leiding en de omgeving, ten tweede de relaties tussen het ambtelijk apparaat en de omgeving, ten derde de relaties tussen de politieke leiding en het ambtelijk apparaat (vooral de ambtelijke top).



## 2. De relaties tussen de politieke leiding en de omgeving.

Men kan de politisering van het openbaar bestuur zien in het licht van de toenemende druk, waaronder de politieke leiding — de gezagsdragers — in de Westers-democratische samenlevingen gebukt pleegt te gaan. Nederland is een zeer goed voorbeeld. In het kader van een halve eeuw pacificatiepolitiek (1917-1967) hadden de elites van de drie levensbeschouwelijke zuilen (de Rooms-Katholieke, de Protestants-Christelijke en de algemene) voor de overkoepeling van de tegenstellingen aan de basis gezorgd. Zij hielden zich aan een aantal spelregels, die voor een belangrijk deel het regentenkarakter van het Nederlandse openbaar bestuursysteem verklaarden. Het ging daarbij niet om formele of zelfs informele beslissingen, maar slechts om min of meer stilzwijgende afspraken, die pas later tot expliciete elementen in de Nederlandse politieke cultuur werden. Tot die spelregels behoorden de normen van zakelijkheid, depolitisering en het overwicht van de regering over het parlement. De politiek-verantwoordelijke bewindslieden werden geacht « geroepen » te zijn tot een immens zware taak, die niet mocht worden geperverteerd door enghartige, « politieke » overwegingen. Zij werden geroepen tot een ambt. De regering moest als het ware vergeten te bestaan uit een groep personen, die hun positie te danken

hadden aan de steun uit een bepaalde partijpolitieke hoek en niet aan de sympathie van een mythisch « Nederlands volk » (5). Vandaar ook het zo scherp gevoelde onderscheid tussen « de regering » en « het kabinet ». De regering diende zakelijkheid te laten prevaleren, moest moeilijke kwesties buiten de politieke strijd houden en moest beseffen dat de politiek een zeer ernstig zaak was. Zij moest geen politiek bedrijven, maar besturen.

Eén van de basiscondities voor het succes van de pacificatiepolitiek in een maatschappij is de betrekkelijke passiviteit van de bevolking. De politisering van de politieke leiding heeft rechtstreeks te maken met de afbrokkeling van deze passiviteit. In grote delen van de Nederlandse maatschappij valt nu een proces van bewustwording te constateren en het is hier dat de « bestuurlijke » oriëntatie van de politieke leiding niet langer aanvaard lijkt te worden. Maar mogen wij hier eigenlijk wel van politisering spreken? Is er wel ooit sprake geweest van een a-politieke, « bestuurlijke » oriëntatie? Als wij immers in dit verband over politisering spreken, bedoelen wij eigenlijk dat de zo lang passief gebleven massa's zich ervan bewust zijn geworden dat zakelijkheid, depolitisering en de regel, dat « de regering regeert », ook uitgelegd kunnen worden als pogingen een voor de elites aantrekkelijke situatie voort te zetten. Door, éénmaal in de elite en zeker in de politieke leiding opgenomen, geen « partij » te kiezen draagt men bij tot het in stand houden van een reeds bestaande situatie; men kan zeggen dat geregeerd wordt door middel van niet-beslissingen (6). De bewustwording wordt vertaald in het uitoefenen van druk op de politieke leiding: indien deze geen beslissingen neemt, moet zij wel beseffen dat zij niet minder een politieke, een « partijdige » keuze doet dan waar zij wel beslissingen neemt. Met dit alles is tevens gezegd dat ook reeds ten tijde van de pacificatiepolitiek politiek bedreven werd door diegenen die het aureool van de regent-bestuurder met zich meevoerden. Wanneer men denkt dat de bewindslieden zich heden ten dage « politieker » opstellen, is dit slechts een aanwijzing voor het feit dat men niet-beslissingen niet langer duldt. Men wil dat zij zich uitspreken, kleur durven bekennen en zich niet « zakelijk », « boven de partijen staande », opstellen.

---

(5) Coalitiekabinetten vergemakkelijken natuurlijk al gauw deze vergeetachtigheid.

(6) Zie P. BACHRACH en M.S. BARATZ, *Power and poverty*, New York, 1970. Hun toetssteen voor de aanwezigheid van niet-beslissingen is de verdeling van baten en lasten, die voortdurend ten gunste van de ene groep en tegen de belangen van de andere groep blijkt te werken.

### 3. De relaties tussen het ambtelijk apparaat en de omgeving.

De overheidsbureaucratie in Nederland krijgt tot op zekere hoogte met dezelfde problemen te kampen die wij hierboven aan de politieke leiding toeschreven. De bureaucratie komt zelfs nog meer onder druk te staan. De overheidsambtenaren zijn voor het overgrote deel op grond van hun deskundigheid en ervaring gerecruiteerd. De Nederlandse bureaucratie was welhaast de natuurlijke hoeder van de spelregels die ik hierboven genoemd heb. De bewustwordingsprocessen, die zich in de Nederlandse samenleving hebben voltrokken, leiden er nu toe dat de overheidsbureaucratie wordt gedwongen haar standpunt te bepalen over datgene, wat zij doet of niet doet. Ook zij kan zich steeds minder beroepen op pragmatische, technische argumenten — als zouden die een substituut kunnen zijn voor een politieke keuze.

Wij kunnen hier evenwel niet mee volstaan. Nu wij de betrekkingen tussen de overheidsbureaucratie en de externe omgeving aan de orde stellen, is het element van de « bureaucratische politiek » onmisbaar. Er valt nauwelijks iets zinnigs te zeggen over de externe betrekkingen van het overheidsapparaat, als men niet tegelijkertijd eraan toevoegt dat het overheidsapparaat niet een harmonieuze, eensgezinde, monolithische organisatie is. Het zijn instanties, binnen het overheidsapparaat werkzaam, die externe betrekkingen onderhouden met een groter of kleiner aantal groepen of individuele burgers in de omgeving. Binnen het overheidsapparaat ontkomt men niet aan tegenstellingen en conflicten. Men heeft te maken met structurele conflicten. Functionele rivaliteit en allocationele rivaliteit zijn in iedere grote organisatie te vinden. Zodra andere instanties activiteiten verrichten, die de eigen activiteiten wellicht minder pregnant zouden kunnen maken, is de kiem van functionele rivaliteit aanwezig. De toedeling van schaarse middelen — financieel, materiëel, personeel — levert een voortdurende botsing op. Daarnaast moet erop gewezen worden dat de bureaucratische vorm van de overheidsorganisatie — vandaar overheidsbureaucratie — de rivaliteit meestal aanwakkert. Ik wil daarmee niet de bekende kant opgaan. Natuurlijk zal bureaupathisch gedrag voorkomen, waarbij het conflict om wille van het conflict zal worden uitgevochten. Maar minstens zozeer denk ik aan wat Kohn na empirisch onderzoek heeft gesuggereerd: de zekerheid van de eigen positie brengt de bureaucraat er eerder dan de niet-bureaucraat toe meer te willen, innovaties te stimuleren (7).

---

(7) M.L. KOHN, *Bureaucratic man: a portrait and an interpretation*, in: *American Sociological Review*, 36 (1971), blz. 461-474.

De rivaliteit binnen het overheidsapparaat wekt onze aandacht voor een zeer belangrijk verschijnsel. Als wij het overheidsapparaat benaderen als een conglomeraat van elkaar bestrijdende departementen, afdelingen, bureaus en diensten, moet de tegenhanger van het conflict, dat wil zeggen het element van de samenwerking, coalitie en steunopwekking, eveneens ter sprake komen. Iedere instantie binnen het overheidsapparaat moet steun zoeken, omdat zij anders in het gevecht om competenties en schaarse middelen ten onder zal gaan. Naast de deskundigheid en ervaring is er dus nog een andere hulpbron voor de bureaucratische instantie : dat is de steun, die haar door anderen gegeven wordt (8). Het zou onjuist zijn de opwekking van steun te beschouwen als een louter « interne » aangelegenheid. Integendeel : het gaat er voor vele bureaucratische instanties om groepen buiten het openbaar bestuursstelsel te vinden, die hen de nodige steun kunnen geven. De ene bureaucratische instantie lijkt daar meer mogelijkheden voor te hebben dan de andere. Soms heeft zij een duidelijk herkenbare clientele, die meteen in het geweer komt, als zij het moeilijk dreigt te krijgen. In bepaalde gevallen komt het zelfs voor dat zij de clientele een pittige rol toedenkt in haar gevecht met andere instanties. De « backstop » associaties van krijgsmachtspersoneel in de Verenigde Staten krijgen op gezette tijden ingeseind dat het moment gekomen is voor het uitdragen van vergaande claims (9).

Het behoeft geen betoog dat iedere bureaucratische instantie er goed aan doet zeer alert te zijn op de ontwikkelingen in haar naaste omgeving (10). Daarbij is het van belang aan de ene kant een goed georganiseerde clientele te hebben, aan de andere kant de omgeving voldoende gediversificeerd te laten zijn om niet tot een gevangene van de clientele te worden. Aan de ene kant moet men binnen de omgeving een structuur kunnen aantreffen, die gereguleerd contact mogelijk maakt, de voorspelbaarheid van de eigen externe betrekkingen vergroot en — last but not least — de krachtige positie van de clientele in zijn strijd met andere groepen bevestigt. Aan de andere kant moet de bureaucratische instantie voorkomen ingekapseld te worden door « haar » belangorganisatie.

Zij kan hieraan ontkomen door haar taak-omgeving zo gediversificeerd mogelijk te maken — of wat op hetzelfde neerkomt : door

---

(8) Zie met name F.E. ROURKE, *Bureaucracy, politics, and public policy*, Boston, 1969.

(9) Zie S.P. HUNTINGTON, *The common defense*, New York, etc., 1966, blz. 394-398.

(10) Voor organisatiesociologische proposities kan men terecht bij J.D. THOMPSON, *Organizations in action*, New York, etc., 1967. Zie vooral hoofdstuk 3 voor het begrip « task-environment ».

op subtiële wijze de competitie binnen de taak-omgeving te stimuleren. Doet zij dit niet, dan loopt zij bijvoorbeeld het gevaar aan bepaalde verschuivingen in het behoeftenpatroon in de samenleving voorbij te gaan. Meer dan eens heeft een bureaucratische instantie te lang gevaren op het kompas van « haar » belangenorganisatie en heeft zij mede om die reden geen oog gehad voor dergelijke veranderingen. Het geldt vooral daar, waar de splitsing tussen « erkende » en « niet-erkende » belangenorganisaties het dynamische pressiekarakter van de « erkende » groeperingen ondermijnt en vervolgens hun vertegenwoordigende kracht aantast. Het ingroeiingsproces van de landbouworganisaties in Nederland toont de gevaren die ik hier geschetst heb. Het Departement van Landbouw liet zich na de oorlog volledig leiden door de erkende landbouworganisaties. Binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie droegen die zelfs vanaf de jaren vijftig een directe verantwoordelijkheid voor delen van het gevoerde landbouwbeleid. Het was bij de eerste tekenen van onbehagen over dit ingroeiingsproces geen wonder dat de « Vrije Boeren » geen gehoor vonden bij de erkende landbouworganisaties. Maar wat wel opviel was het onvermogen van het departement om de problemen op hun juiste omvang en diepgang te schatten. Het voer blindelings op het kompas van de erkende landbouworganisaties. Ik heb al gezegd dat niet iedere bureaucratische instantie even gemakkelijk steun in de omgeving van het openbaar bestuursstelsel mobiliseert. Ten eerste kan het takenpakket van een instantie zo verscheiden zijn dat zij nauwelijks kan terugvallen op een hechte, homogene groep in de bevolking. Men kan dit ook in die zin opvatten dat het opwekken van steun in de externe omgeving zich goeddeels op subdepartementaal niveau zal voltrekken. Op dat niveau immers vinden we instanties met een beperkte focus en een betrekkelijk kleine groep van cliënten. Ten tweede is het mogelijk dat de functie van het departement of de instantie daarbinnen zodanig is dat een herkenbare steungroep in de omgeving ontbreekt. Departementen van Financiën krijgen amper actieve steun vanuit de omgeving. Samenvoeging met een departement van Economische Zaken levert het merkwaardige beeld op van een steungroep — de werkgevers — die tezelfdertijd de traditionele vijand is : een hecht superministerie valt daar nauwelijks te verwachten. In het algemeen is de publieke opinie soms zo sterk gekant tegen de activiteiten, dat externe steun bij voorbaat uitgesloten lijkt. Het staat echter vast dat men zich alleen niet redden kan. Men bouwt dan een netwerk van goede relaties binnen het overheidsapparaat op, daarbij geholpen door het prestige dat men in kringen van het openbaar bestuur zelf toch nogal eens pleegt te genieten. Men kan hier denken aan

departementen als Binnenlandse Zaken en Justitie. En Financiën is en blijft een zeer noodzakelijk kwaad. Daar is iedereen het wel over eens.

Het is duidelijk dat « the politics of administration » betrekking heeft op én clientele én intern-gerichte instanties. Met betrekking tot de clientele instanties wil ik het politieke aspect nog eens accentueren door te wijzen op wat wel het niveau van de « subsystem politics » genoemd is (11). Het kan zijn nut hebben een cliëntele instantie — analytisch gezien — uit het overheidsapparaat te lichten, om dan vervolgens te bekijken welke relatiepatronen tussen haar en verschillende groepen waarneembaar zijn: de belangenorganisatie(s), maar ook een parlamentscommissie en andere groepen binnen het overheidsapparaat. Zeer belangrijke — en ik zou durven zeggen: de meeste — beslissingen worden op dit niveau genomen: in de Verenigde Staten, maar ook in Nederland, België en alle andere Westers-geïndustrialiseerde landen. Macropolitieke problemen krijgen wellicht meer aandacht — maar « de politiek » wordt menigmaal op het subsysteemniveau gemaakt en gecontinueerd.

Voor die instanties, die een dergelijk patroon van betrekkingen niet kunnen opbouwen, blijft de bureaucratie toch een niet te verwaarlozen onderdeel van hun activiteiten. Het is van groot belang dat in de eigen groep functionarissen aanwezig zijn die « politieke » feeling en een « politieke » gerichtheid hebben. Het zijn degenen die hun eigen organisatie niet als een gesloten, maar als een open systeem zien. Het zijn degenen die beseffen van anderen afhankelijk te zijn — al was het maar voor het verwerven van financiële, materiële en personele middelen. Maar die ook weten dat anderen van hen afhankelijk zijn. Het gaat om « administrative politicians », overigens zonder enige suggestie van boosaardige op buit beluste piraten (12).

Is er hier nu sprake van de politisering van het openbaar bestuur? De toenemende druk op de overheidsbureaucratie om zich uit te spreken, om zich niet te verschuilen achter facades van zakelijkheid, deskundigheid, ervaring en « algemeen belang » is een symptoom van de bewustwording onder grote groepen van de bevolking. Ook hier betekent die bewustwording een groeiend besef omtrent het politieke karakter van het openbaar bestuur, ja zelfs van die zo bestuurlijke component: het bestuursapparaat. Het moge dan geen bindende beslissingen van strategische aard nemen, ook hier betekent het zich onttrekken

---

(11) Zie hiervoor E.S. REDFORD, *Democracy in the administrative state*, New York, etc., 1969, vooral hoofdstuk 4.

(12) Ook Holden waarschuwt tegen een dergelijke suggestie. Zie M. HOLDEN jr, « Imperialism » in bureaucracy, in: *The American Political Science Review*, 60 (1966), blz. 943-944.

aan het nemen van beslissingen zoveel als een politieke keuze ten behoeve van een voortzetting van de status quo.

De politisering van het ambtelijk apparaat zou ook kunnen betekenen dat de bureaucratische politiek steeds feller vormen aanneemt en dat bureaucratische instanties meer en meer zoeken naar mogelijkheden om contacten met andere groepen, in en buiten het bestuursapparaat, te leggen. Het lijkt mij dat wij zeer voorzichtig moeten zijn met ons oordeel. De externe betrekkingen van vele bureaucratische instanties zijn van oudsher uiterst veelvuldig en intensief geweest. Binnen het overheidsapparaat zijn conflict en concurrentie geen verschijnselen van deze tijd. Niet voor niets ben ik mijn schets van de bureaucratische politiek begonnen met de opmerking dat men in het overheidsapparaat niet ontkomt aan tegenstellingen en conflicten. Functionele, allocatieve en met de bureaucratische vorm samenhangende rivaliteitstypen zijn structurele kenmerken van de overheidsorganisatie. Men kan hoogstens suggereren dat de groeiende complexiteit van de maatschappij de verstrengeling van functies in het bestuursapparaat heeft doen toenemen. En harde gegevens over een fellere strijd om de middelen zijn er eigenlijk niet. Wel mag gezegd worden dat bijvoorbeeld in Nederland bureaucratische instanties hun rivaliteit wat eerder naar buiten brengen en openlijker dan voorheen opwekken tot steun aan hun doelstellingen. Dan is evenwel de enige conclusie dat wat de één pas nu ziet door de ander misschien al veel eerder gezien is. Het doorprikken van facades — misschien moeten wij zeggen: het slechten van de muren rondom het overheidsapparaat — gelukt de één eerder dan de ander. En wat dan nog? Het maakt geen verschil voor de empirische situatie: die was en is één van bureaucratische politiek.

#### **4. De relaties tussen de politieke leiding en het ambtelijk apparaat.**

Wanneer men zich voor de eerste keer gaat beraden over het thema van de relatie tussen politiek en bestuur — of in de dynamische terminologie: de politisering van het openbaar bestuur — concentreert men zich meestal op de politiek-ambtelijke verhoudingen. De scheiding tussen politiek en bestuur, de neutraliteit en loyaliteit van het ambtelijk apparaat, en meer specifiek de verhoudingen tussen de wisselende politieke leiding en de permanente ambtelijk top zijn de vraagstukken die in dit verband besproken plegen te worden. Ik ben begonnen vanuit een andere hoek. Ik heb eerst de relaties tussen de politieke top en de externe omgeving — zo men wil de maatschappij — en die tussen de overheidsbureaucratie en de externe omgeving geschetst. Het zou



echter een tekortkoming zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen, in de orthodoxe zin van het woord, buiten beschouwing te laten.

Men verbindt de politisering van het openbaar bestuur veelal met de verstrengeling van « politiek » en « bestuur » — dit in weerwil van het befaamde pleidooi van Woodrow Wilson voor hun strikte scheiding —, met een « partijdige » en niet-loyale ambtelijke top, en meer specifiek met de ondermijning van de positie der politieke leiding ten gevolge van de voortdurende regeringswisselingen in de democratie (vooral de parlementaire democratie). Als men dan suggereert dat er tijden zijn geweest, waarin het bestuursapparaat zich « neutraal » en zonder meer « loyaal » aan de uitvoering van de door de politieke leiding genomen beslissingen wijdde, moeten hier toch wel vraagtekens bij gezet worden.

De scheiding tussen « politics » en « administration » werd door Woodrow Wilson reeds op het einde van de vorige eeuw met klem aanbevolen. Hij achtte het noodzakelijk dat de administratieve sfeer gevrijwaard zou zijn van allerlei complicerende en vertekende politieke invloeden. De administratie van het sociale systeem moest op dezelfde beginselen berusten als bijvoorbeeld met de « business administration » het geval was. Men heeft terecht gewezen op de nauwe relatie tussen deze klassieke « public administration » beginselen en de zelfs traditionele leer van de machtenscheiding. Volgens de leer van de trias politica formuleert de wetgevende macht de doeleinden, terwijl de uitvoerende macht de middelen voor het verwezenlijken van die doeleinden zal gebruiken. Het parlement formuleert en beslist; de bureaucratie, als verlengstuk van de « Chief Executive », draagt met behulp van niet-politieke instrumenten zorg voor de uitvoering. Vanzelfsprekend is de werkelijkheid anders dan deze formele constructie. De Nederlandse grondwet zegt dat de Staten-Generaal soeverein zijn. Maar het is feitelijk de ministerraad die de heerschappij uitoefent (13). Waar wij ons rekenschap van moeten geven is dat de ambtelijke top aan de voorbereiding van de bindende beslissingen in de samenleving deelneemt. Zij brengt haar ervaring en deskundigheid in en draagt informatie aan. Structureel gezien heeft zij een uiterst belangrijke positie in de organisatie. Zij beheerst de communicatielijnen in de bureaucratische, dat wil zeggen hiërarchische organisatie. Zij moet de politieke leiding voortdurend voorzien van doses voorverwerkte informatie. Die voorverwerking is van enorme betekenis. Het is meer dan alleen de beperking van de voorhanden informatie. Het is ook — en wellicht met name —

---

(13) Zie H.T.J.F. van MAARSEVEEN, *De heerschappij van de ministerraad*, Den Haag, 1969.

het bijsturen van de informatie, die bij haar binnenkomt. Op het moment immers dat de informatie de ambtelijke top heeft bereikt is een correctiefactor onmisbaar. Veel informatie is in de pyramide blijven hangen of zeer vertekend op de plaats van bestemming aangekomen. Het administratieve proces is wel vergeleken met een chemisch proces, waarin het eindproduct sterk verschilt van de verschillende grondstoffen, die de input vormden (14). De structurele betekenis van de ambtelijke top laat zich echter ook nog in een andere richting aflezen. De trias politica mag dan ertoe leiden dat velen de uitvoering van bindende beslissingen als een puur « administratieve », routinematige activiteit afdoen — ook hier is de werkelijkheid volkomen anders. Het is zeer de vraag of men zonder enig voorbehoud het nemen van de strategisch-politieke beslissingen als het « moment suprême » in het politieke proces mag beschouwen. Smith spreekt in dit verband over een algemene veronderstelling dat « once a policy has been made the policy will be implemented » (15). Men kan, zo meent hij, ook een geheel andere redenering opbouwen. Dan ziet men een beleid, dat door de politieke leiding is geformuleerd, als een spannend veroorzakende factor in de maatschappij. Bij de uitvoering ontstaan spanningen en conflicten, waaraan ook de ambtelijke organisatie deel heeft (16). Ik wil hier nu niet verder op ingaan. Maar het zal duidelijk zijn dat men er met de formulering van de bindende beslissingen nog niet is. En dan zal de ambtelijke top, die de eerste schakel in de informatielijn van politieke leiding naar doelgroep is, wederom een belangrijke positie bezetten.

Een absolute scheiding tussen de activiteitsferen van de politieke en ambtelijke top is onjuist. Zowel in de voorbereidende als in de « uitvoerende » fase van het beleidsproces zijn « politics » en « administration » nauw met elkaar verweven. In de voorbereidende fase kunnen beslissende bijdragen aan de formulering van de bindende beslissingen geleverd worden. In de uitvoerende fase kunnen bindende beslissingen beslissend herinterpreteerd worden.

Kan men hier dan van politisering van het openbaar bestuur spreken? Zijn de politieke leiding en de ambtelijke top meer en meer met elkaar vergroeid geraakt? Wederom is voorzichtigheid geboden. Toen Wilson zijn befaamde rede uitsprak, hadden de Verenigde Staten net de eerste stap gezet naar een « classified service ».

---

(14) Bij L.C. GAWTHROP, *Bureaucratic behavior in the executive branch*, New York, etc., 1969, blz. 17.

(15) T.B. SMITH, The policy implementation process, in : *Policy Sciences*, 4 (1973), blz. 197.

(16) T.B. SMITH, *op. cit.*, blz. 202.

Het leek een scheiding tussen politiek en bestuur te betekenen. Maar het was in feite aanleiding tot een andere ontwikkeling : het bestuursapparaat vermengde zich nu niet langer op grond van patronage, maar op grond van zijn deskundigheid met de politieke top. In Europa was de gang van zaken niet veel anders. Van een aristocratische verstrengeling tussen de politieke en de ambtelijke top ging men naar een democratisch patroon van politiek-ambtelijke relaties, waarin de ambtelijke component de externe legitimiteit van de politieke leiding moest ontberen. Maar zij kreeg er iets voor in de plaats : een cumulatie van ervaring en deskundigheid, alsmede steun uit de directe omgeving. Deze hulpbronnen bleken onmisbaar te zijn voor de voorbereiding, formulering en uitvoering van bindende beslissingen. Ook hier bleef dus de verstrengeling tussen politiek en bestuur, weliswaar in een nieuwe gedaante, voortbestaan.

Ik kom nu bij de politiek-ambtelijke verhoudingen in de meest strikte zin. Ik bedoel daarmee de problemen van ambtelijke neutraliteit en loyaliteit. Het zij vooropgesteld dat wij ons eerst moeten bezig houden met de feitelijke situatie. Die leren wij onvoldoende kennen uit juridische regelingen omtrent de politieke activiteiten van ambtenaren of uit de meestal gekleurde memoires van politieke leiders en bureaucraten. Ik wil hier volstaan met een aantal suggesties voor een meer systematische aanpak van dit thema.

Het is gewenst een onderscheid te maken tussen invloeds- en machtsrelaties (17). Over invloed spreekt men, als de ambtelijke top haar politiek-verantwoordelijke superieuren op andere gedachten weet te brengen zonder dat daarbij dreigementen van haar kant in het geding zijn. Wij spreken over machtsrelaties, als de ambtelijke top de politieke leiding onder verwijzing naar de haar ten dienste staande middelen bedreigt en tot andere beslissingen dwingt. De ambtelijke top heeft dergelijke middelen tot haar beschikking, zoals ik reeds eerder aangetoond heb : deskundigheid en omgevingssteun. Nu zullen wij niet zo gauw de uitoefening van macht door de ambtelijke top waarnemen. Maar daarmee zeggen wij eigenlijk nog niets. Want het is heel wel mogelijk dat de ambtelijke top verborgen, latente macht over de politieke top uitoefent. In vele gevallen zal de zogeheten regel van de geanticipeerde reacties opereren : de politieke leiding anticipeert op de te verwachten ambtelijke oppositie — op diens hantering van machtsmiddelen — en zorgt er van haar kant voor dat de politiek-ambtelijke verhoudingen harmonieus lijken te zijn. Men moet erg voorzichtig zijn en niet blinde-

---

(17) Zie voor dit onderscheid R.A. DAHL, *Modern political analysis*, Engl. Cl. (N.J.) 1970, 2nd edition, blz. 14-34.

lings uit de samenwerking of uit de afwezigheid van manifest conflict tussen de politieke en ambtelijke top afleiden dat de ambtenaren zich loyaal tegenover hun politieke « superieuren » opstellen. Men kan immers met evenveel reden beweren dat de politieke top zich schikt naar de inzichten van de ambtelijke top. Een harmonieuze relatie tussen de politieke en ambtelijke top is geen bewijs van ambtelijke loyaliteit. Dit wordt nog eens beklemtoond door een scherp afgebakende omschrijving van wat wij onder ambtelijke loyaliteit moeten verstaan. Het delen van elkaars standpunt is niet voldoende. Van loyaliteit kan pas gesproken worden, wanneer de ambtelijke top de politieke top met raad en daad terzijde staat bij het verwezenlijken van een beleid, dat door het apparaat niet wordt toegejuicht (18).

Wanneer de politieke en ambtelijke top met elkaar in conflict komen en hard tegen hard met elkaar vechten wordt nogal eens opgemerkt dat de ambtelijke top een onoirbaar grote macht bezit. Men vergeet dan dat in zulke situaties veelal slechts verborgen, latente machtspatronen in het openbaar bestuursstelsel worden bloot gelegd. Ik zou bijna durven beweren dat een omgekeerde suggestie soms meer op zijn plaats is. Wanneer de politieke en ambtelijke top in een hard conflict gewikkeld zijn kan dit er ook op duiden dat de politieke leiding de machtsmiddelen van de bureaucratie trotseert en durft in te grijpen. Het zal daarbij van belang zijn te weten hoe de relaties tussen de politieke leiding en de externe omgeving zijn.

Totnogtoe heb ik slechts problemen aangedragen. Ik heb vraagtekens geplaatst bij een aantal opvattingen die mijns inziens door gemakzucht of vooroordeel zijn ingegeven. Ik wil nu twee concrete mogelijkheden aanstippen, die een aanzet kunnen zijn tot een empirische theorie van de politiek-ambtelijke verhoudingen. In de eerste plaats kan men bekijken, in hoeverre in het openbaar bestuursstelsel regelingen getroffen zijn om te voorkomen dat een politiek-verantwoordelijk bewindsman zich niet kan verweren tegen de in het ambtelijk apparaat geconcentreerde permanente deskundigheid. Die regelingen komen er in het bijzonder op neer dat bepaalde posities in de ambtelijke organisatie bij een regeringswisseling in andere handen overgaan. De Amerikaanse federale bureaucratie heeft nog altijd ruimte voor een 10 % patronageposten. In Frankrijk is het « cabinet ministériel » althans in de eerste jaren na de oorlog een duidelijk politieke instelling ten behoeve van de bewindsman geweest. De « politieke Amten » van de Weimar Republiek zijn in de Bondsrepubliek tot op zekere hoogte in de functie

---

(18) Vergelijk C.J.M. SCHUYT, *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam, 1972, blz. 39-43.

van de staatssecretaris terug te vinden. In dezelfde lijn gaat het pleidooi voor gekozen of politiek-verantwoordelijke ambtenaren (19).

Daarnaast ziet de politieke top soms mogelijkheden om een soort van verkapte patronage tot stand te brengen. Men kan zich van een groep adviseurs voorzien, eventueel rechtstreeks afkomstig uit de eigen politieke partij. Allerlei topfiguren uit de partij worden dan ingeschakeld bij de voorbereiding, formulering en uitvoering van de bindende beslissingen. In Engeland kan men de sine cure posities hiervoor benutten; het is een semi-geïstitutionaliseerde vorm. Tenslotte is het gebruikelijk dat een groot aantal benoemingen de politieke top moet passeren. Deze hecht er meer dan eens groot belang aan om politieke overwegingen voorop te stellen: het zijn benoemingen die een blijvend karakter hebben en dus een bron van voortdurende hinder zouden kunnen worden.

Een tweede concrete mogelijkheid is dat wij onze aandacht vooral richten op die politieke momenten, waarop sprake is van een zeer ingrijpende beleidswijziging. De redenering is vrij eenvoudig. Bij een ingrijpende beleidswijziging moet een ambtelijk apparaat, dat tot op dat ogenblik met graagte zijn politieke superieuren heeft gediend, kleur bekennen. Het gaat dan om een test-case van ambtelijke loyaliteit. Zal de ambtelijke top de politieke top nu ook onomwonden met raad en daad steunen? Of zal zij zich niet verenigen met de beleidswijziging en zullen hetzij openlijk hetzij latent haar machtsmiddelen een doorslaggevende factor in de politiek-ambtelijke verhoudingen worden? Een ingrijpende beleidswijziging kan tevens zekerheid geven, waar tot dan toe slechts vage vermoedens hebben bestaan. Wanneer de overheidsbureaucratie vrij gemakkelijk meegaat met een uiterst diepgaande verandering van het beleid — of eigenlijk een volledige ommekeer in de sociale en politieke structuur — mag men welhaast aannemen dat er voorheen wrijvingen moeten zijn geweest. Het lijkt erop dat de gebeurtenissen in Duitsland voor en na 1933 een goed voorbeeld hiervan zijn. En het moet gezegd worden dat dit ook voor de gebeurtenissen in Nederland voor en na 1940 heeft gegolden. De frustratie van de ambtenaren op het in de crisistijd opgerichte departement van Sociale Zaken verleidde hen ertoe de komst van de Duitse bezetter in eerste instantie te beschouwen

---

(19) Van Braam stelt voor dat « mogelijkheden worden onderzocht en procedures ontwikkeld om ambtenaren over hun beleid — vooral dan waar hun discretionaire en hun extra-legale eigenmacht in het geding zijn — ter verantwoording te kunnen roepen, zonder dat daaraan onmiddellijke politieke consequenties voor de « verantwoordelijke » bewindslieden worden verbonden. » Hij voegt eraan toe dat hiermee politieke « incompatibilité d'humeur » een ontslaggrond zou worden. Dit alles bij A. van BRAAM, *Het vierde-machtssyndroom*, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 28 (1973), blz. 300.

als een mogelijkheid om hun eigen, gefrustreerde beleidsplannen door te zetten. Van het één kwam het ander.

Ik hoop hiermee getoond te hebben dat men niet zomaar kan beweren dat de ambtelijke top zich nu loyaler dan wel minder loyaal gedraagt. Of dat de politiek-ambtelijke verhoudingen door het gedrag van de ambtelijke top gepolitiseerd zijn. Men kan niet zomaar de stelling poneren dat er tijden zijn geweest, waarin het bureaucratische apparaat zich loyaal heeft opgesteld. Het probleem van de verborgen macht is nog maar nauwelijks onderkend.

Ik wil tenslotte nog op een andere complicatie wijzen. Wij hebben ook hier te maken met bewustwordingsprocessen in de maatschappij. Zij werken in op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ten eerste valt het de overheidsbureaucratie steeds zwaarder zich achter de politieke superieuren te verschuilen. In Nederland, waar de bewustwording om een complex van redenen met een enorme uitbarsting van opgekropte energie gepaard is gegaan, staat men heden ten dage in verschillende kringen nogal sceptisch tegenover « politiek-neutrale » ambtenaren. De door het ambtelijk apparaat beleden neutraliteit en loyaliteit aan de politieke leiding wordt niet meer aanvaard. Men ziet er een poging in om de gemeenschappelijke doeleinden van de politieke en ambtelijke top door te drukken. Soms ook verwijt men het ambtelijk apparaat er een quasi-loyaliteit op na te houden. Dit wijst evenwel niet in de richting van een plotseling gepolitiseerd ambtelijk apparaat. Zo het ambtelijk apparaat reageert op de prikkels uit de omgeving en zich wellicht iets vrijer ten opzichte van de politieke top opstelt, betekent dit slechts dat het bestuursapparaat zich niet langer verschuilt achter de politieke keuze, die door de gekozen politieke leiding is gedaan. Tot dan toe heeft het apparaat door geen keuze te doen bijgedragen tot het in stand houden van de status quo.

Ten tweede komt het bestuursapparaat nogal eens onder druk te staan, omdat de politieke leiding te gemakkelijk schijnt toe te geven aan de impulsen uit de externe omgeving. Vooral sommige technisch-georiënteerde departementen of instanties krijgen het in een dergelijke situatie erg moeilijk. Hun « subsystem politics » mag dan enige kansen bieden — op het macropolitieke niveau zijn zij veelal in een erg zwakke positie gemanoeuvreerd. De specialisten aan de top van de ambtelijke hiërarchie zijn politiek gedesoriënteerd (20). Zij krijgen zo allerlei problemen te verwerken, die eigenlijk door hun bewindsman hadden moeten worden opgevangen. Als deze zich niet of nauwelijks bekommert

---

(20) Zie hierover VAN BRAAM, *op. cit.*, blz. 299.

om een standvastig en consistent beleid, staan zij alleen. Het is mede in dit verband dat Mulders stelling het overwegen waard is : « hoe sterker de bewindsman, hoe meer invloed de ambtenaren hebben » (21).

### 5. De relatie tussen politiek en bestuur : normen.

Wij moeten de empirische beschouwingen over de relatie tussen politiek en bestuur laten volgen door enige normatieve uitspraken. Daarbij kies ik als uitgangspunt de wenselijkheid van een democratisch politiek bestel. Nu is het meer en meer gebruikelijk geworden om bij het begrip democratie te denken aan een politiek systeem, dat bepaalde inhoudelijke doelstellingen najaagt. Men noemt dan met name een rechtvaardiger verdeling van inkomens en kennis, de emancipatie van achtergebleven groepen (de sociaal zwakkeren), en meer in het algemeen : een « betere samenleving ». Het bezwaar, dat doeleinden als rechtvaardigheid en een « betere samenleving » door verschillende individuen op een uiteenlopende wijze uitgelegd worden, deel ik ten volle. Daarom geef ik er de voorkeur aan democratie als een methode te beschouwen. Dat neemt niet weg dat bij een democratische methode van besluitvorming sommige inhoudelijke doelstellingen meer kansen op verwezenlijking hebben dan andere. Maar in het algemeen staat het individuele burgers vrij hun eigen doeleinden te formuleren en na te streven. Systematisch beschouwd kan men een democratie omschrijven als een politiek bestel, waarin aan drie spelregels wordt voldaan : de meerderheid neemt de beslissingen, de meerderheid eerbiedigt de verlangens van de minderheid zoveel mogelijk en de minderheid legt de beslissingen van de meerderheid niet naast zich neer (22). De politieke leiding ontleent haar legitimiteit aan het feit dat zij bij de verkiezingen de steun van een meerderheid van de bevolking heeft gekregen. De bureaucratie ontbreekt het aan deze vorm van legitimiteit, die in een democratisch politiek bestel de hoogste waardering krijgt. Dit heeft rechtstreekse gevolgen voor de normatieve analyse van zowel de politiek-ambtelijke verhoudingen in de strikte zin als de bureaucratische politiek. Ik zal daar nu verder op ingaan.

In de eerste plaats kunnen wij iets zeggen over de politiek-ambtelijke verhoudingen. Die kunnen omschreven worden als invloedsrelaties dan wel machtsrelaties. Het lijkt mij dat er in een democratisch politiek

---

(21) A. MULDER, *Stellingen*, Congres Nederlandse Vereniging voor Bestuurskunde, december 1973. Mulder is secretaris-generaal op het departement van Justitie.

(22) Deze spelregels worden genoemd in J. BARENTS, *Democracy*, Den Haag, 1958, hoofdstuk 3.

bestel geen plaats mag zijn voor machtsuitoefening door de ambtelijke top. Ik acht het in wezen een spelregel van de democratie dat het ambtelijk apparaat zijn machtsmiddelen niet tegen de politieke leiding gebruikt. Machtsuitoefening door de bureaucratie behoort niet plaats te hebben. Zodra de ambtelijke top met de haar ter beschikking staande middelen de politieke leiding bedreigt, overschrijdt zij de grenzen van een democratische politieke cultuur. Het is goed erop te wijzen dat verborgen machtsuitoefening dezelfde afkeuring verdient.

De langs democratische weg gekozen politieke top mag zich nooit uit vrees voor verzet uit ambtelijke kringen ertoe laten brengen tegemoet te komen aan hun verkapte eisen. Zoals Van Braam het formuleert : « Het is bijzonder gemakkelijk en vaak ook goedkoop ambtenaren van een « gevaarlijk » te veel aan macht en een « gevaarlijke » wijze van machtsuitoefening te verdenken of te betichten. Er zijn genoeg aanknopingspunten voor kritiek te vinden. Maar ambtelijke macht is nog altijd het spiegelbeeld van burgerlijke en politieke onmacht » (23). Ik heb hier uiteraard de onmacht van de politieke leiding op het oog : de politieke leiding gaat er al te vaak — en vaak ook zonder reden — vanuit dat zij koste wat kost het ambtelijk apparaat tevreden moet stellen.

Het is een volledig andere zaak, wanneer de politiek-ambtelijke verhoudingen invloedsbetrekkingen te zien geven. Het moet de overheidsbureaucratie, als iedere groep in de maatschappij, vrij staan pogingen te ondernemen om de politieke leiding op andere gedachten te brengen, mits die pogingen niet vergezeld gaan van dreigementen. Men kan dit trouwens evenzeer in positiever termen formuleren : wij moeten het als een belangrijke taak van het ambtenarenapparaat zien dat het zijn deskundigheid en omgevingssteun gebruikt om de politieke leiding optimale beslissingen te laten nemen. Waar het ambtelijk apparaat zich als ambtelijk apparaat in het openbaar bestuursstelsel manifesteert, mag men zijn invloedspogingen beschouwen als een onderdeel van zijn taak. Het past in het kader van de spelregels in het democratische openbaar bestuursstelsel. Waar ambtenaren als burgers optreden, moeten er bepaalde garanties zijn dat zij hun specifieke deskundigheid en hun contacten met de naaste omgeving niet misbruiken om een beslissende voorsprong op andere groepen in de maatschappij op te bouwen en zo langs een omweg tot machtsuitoefening over de politieke leiding te komen. Daarom zijn een aantal beperkingen in hun politieke rechten gerechtvaardigd (24).

---

(23) VAN BRAAM, *op. cit.*, blz. 301.

(24) Zie hierover onder meer MERIKOSKI, *op. cit.*, blz. 213.



In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat er geen enkele reden is om bureaucratische politiek en het opbouwen van externe betrekkingen door bureaucratische instanties als in strijd met democratische opvattingen te beschouwen. Ik meen dat dezelfde proposities hier opgaan : machtsuitoefening behoort uit den boze te zijn, maar pogingen om externe groepen en individuele burgers te overtuigen van het eigen gelijk zijn volstrekt legitiem. De enige voorwaarde, waaraan hier voldaan moet worden, is dat men enige ruimte laat voor een flexibele hantering van de democratische grondbeginselen en spelregels. In de strikte zin zou bijvoorbeeld een doctrine van « bureaucratic representation » in strijd zijn met de spelregel, dat de bevolking zich vertegenwoordigd weet in het parlement en dat de meerderheid dankzij de gekozen « Chief Executive » de beslissingen neemt. Ook het nauw verwante cliënteelbeginsel zou hiermee onverenigbaar zijn. Maar men moet zich flexibel opstellen. Ook bij aanvaarding van de doctrine van de bureaucratische vertegenwoordiging en van het cliënteelbeginsel blijft het de politieke leiding vrij staan om de bureaucratische instantie — al vertegenwoordigt die tot op zekere hoogte bepaalde maatschappelijke belangen — met een beroep op de meerderheidsregel ter verantwoording te roepen. Haar legitimiteit blijft domineren over het representatieve karakter van een bureaucratische instantie.

Vanzelfsprekend doen zich problemen voor, waar een democratisch politiek bestel door de handelwijze van de politiek-verantwoordelijke top in gevaar komt. Dan wordt de bureaucratie met een geheel andere situatie dan die, welke ik hierboven geschetst heb, geconfronteerd. Men moet zich op het standpunt stellen dat machtsuitoefening door de bureaucratie geoorloofd is, zodra de politieke top de grondbeginselen en spelregels van de democratie onomstotelijk blijkt te negeren. Met andere woorden, en ook hier weer in positiever termen geformuleerd : het ambtelijk apparaat heeft, als elke andere groepering in de maatschappij, de plicht in zulk een situatie het in stand houden van een democratisch politiek bestel met de hem ter beschikking staande middelen te helpen garanderen. De ambtelijke top moet haar loyaliteit jegens de politieke leiding opzeggen. Haar loyaliteit wordt immers begrensd door de beginselen en spelregels van de democratie. Blinde loyaliteit is onverenigbaar met de mondigheid, die in een democratische samenleving verondersteld wordt.

Het is, dit alles overziende, zaak om te stipuleren dat ik heb gesproken over het onomstotelijk negeren van de grondbeginselen en spelregels van de democratie. De loyaliteit van het ambtelijk apparaat is een te hoog goed om ambtenaren toe te staan zich onder het uiten van vage beschuldigingen van de politieke top af te wenden. Daarentegen, waar de democratische grondbeginselen en spelregels onloochenbaar met de voeten zijn getreden, zal het ambtelijk apparaat alles moeten doen

om te voorkomen dat een autoritair of totalitair politiek bestel kans van slagen heeft. Het zal zich dan moeten keren tegen de politieke leiding.

## 6. Enige aspecten van de reorganisatie van het openbaar bestuur.

De overheidsorganisatie lijkt soms meer dan enige andere organisatie te bestaan om gereorganiseerd te kunnen worden. In vrijwel alle Westers-democratische landen — om van de totalitaire en ontwikkelingslanden niet te spreken — worden op gezette tijden commissies in het leven geroepen die zich buigen over de problemen van de bestaande overheidsorganisatie en hun studie afsluiten met een meer of minder lijvig rapport. Soms krijgen zij een zeer ruime opdracht mee, soms blijft die beperkt. Soms kunnen zij zich betrekkelijk onafhankelijk opstellen (bijvoorbeeld het Fulton Committee), soms zijn zij gebonden aan de zeer specifieke verlangens van hun opdrachtgever (bijvoorbeeld de Brownlow Commission).

Men kan de reorganisatiebeweging, waarmee iedere overheidsorganisatie steeds weer geconfronteerd wordt, het best begrijpen als een categorie van bestuurlijke hervorming. Niet elke verandering in het openbaar bestuur is een voorbeeld van bestuurlijke hervorming. Wij spreken in de regel pas over bestuurlijke hervorming, als het gaat om veranderingen die bewust en ondanks verzet tot stand gebracht worden (25). Zonder het meteen als een inherente component van bestuurlijke hervorming te willen beschouwen is ook een sterke morele connotatie te bespeuren. Bestuurlijke hervorming berust op de stellige overtuiging dat er altijd een alternatief voor de status quo is dat sterk de voorkeur verdient.

Als categorie van bestuurlijke hervorming gaat de reorganisatie van het openbaar bestuur gepaard met verzet. De reorganisatie moet worden doorgedrukt. Het verzet kan meer of minder heftig zijn. Maar de afpaling van het verschijnsel van de bestuurlijke hervorming vooronderstelt dat er in ieder geval geen volledige consensus bestaat over de wenselijkheid van de veranderingen die worden voorgesteld. Dit kan verduidelijkt worden met behulp van de bekende « contributions-inducements » theorie (26). Deze theorie gaat ervanuit dat elke positie in de organisatie een aantal subjectieve en objectieve « voordelen » heeft voor degene

(25) Zie bijvoorbeeld G. CAIDEN, *Administrative reform*, Chicago, 1969, blz. 8-11.

(26) De theorie is oorspronkelijk afkomstig van C. Barnard. Zij wordt zeer helder weergegeven en gebruikt in H. SIMON, *Administrative behavior*, New York, etc., 1965 (paperback), hoofdstuk 6. Men behoeft het daarom nog niet eens te zijn met Simons bespreking van evenwichtssituaties in overheidsinstanties (zie blz. 120-121).

die deze positie bezet, en dat tezelfdertijd vanuit deze positie bepaalde functies worden vervuld die meer of minder belangrijke bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de organisatie leveren. In het bijzonder ontwikkeld ter verklaring — zo men wil beschrijving — van het in elkaar grijpen van persoonlijke en organisatiedoeleinden, maakt de theorie één facet van organisatorische herstructurering zeer duidelijk: iedere reorganisatie zal sommigen tot voordeel strekken en anderen schaden. Reorganisatie betekent een verschuiving in de verhouding tussen « contributions » en « inducements ». Het is een instrument, waarmee eerst de balans tussen « contributions » en « inducements » wordt aangetast en vervolgens een nieuwe evenwichtssituatie in het vooruitzicht gesteld wordt. Het is een middel om rechtstreeks in te grijpen in de kosten en baten die met iedere positie in het organisatorische geheel verbonden zijn.

Het spreekt vanzelf dat de machtsfactor een essentiële variabele van bestuurlijke reorganisatie is (27). Ik heb al gezegd dat reorganisatie moet worden doorgedrukt. Er zijn per definitie tegenstanders: zij zullen niet opzij gaan voor invloedspogingen en moeten dan ook geconfronteerd worden met de dreiging van ernstige sancties. De tegenstanders zullen van hun kant het uiten van dreigementen evenmin schuwen. De nogal hectische sfeer, waarin reorganisaties zich plegen te voltrekken, wordt bovendien bevorderd door de stellige overtuiging van het eigen gelijk, die immers bijna elke op vooruitgang georiënteerde beweging schijnt te bezitten. Over de Amerikaanse federale bureaucratie is opgemerkt dat reorganisatie in Washington bijna een religie is geworden. Reorganisatie wordt er synoniem geacht met hervorming en vooruitgang. Wie tegen reorganisatie opponeert, stelt zich negatief op en is moreel laakbaar. Het is een mythe, die suggereert dat men veelal diepgewortelde tegenstellingen over inhoudelijke beleidskwesties kan oplossen door middel van reorganisatie (28).

Hoe komt het nu dat in zoveel reorganisatievoorstellen de politieke facetten van het openbaar bestuur verwaarloosd schijnen te worden? Hoe komt het dat de machtsfactor niet die betekenis schijnt te worden toegekend die haar — gezien de hierboven gemaakte opmerkingen — toekomt? De vragen zijn voorzichtig geformuleerd. Want de afwezigheid van uitvoerige beschouwingen over de verhouding tussen vooren tegenstanders van een reorganisatie zou juist kunnen betekenen dat de politieke facetten van het openbaar bestuur en de machtsfactor onder de oppervlakte een vooraanstaande rol hebben gespeeld. Bij een bewe-

---

(27) Zie A.F. LEEMANS, *Hervorming in het bestuur*, Alphen a.d.Rijn, 1970, blz. 15.

(28) H. SEIDMAN, *Politics, position, and power*, New York, etc., 1970, blz. 3-4.

ging tot bestuurlijke reorganisatie komen de betrokkenen meer dan ooit in aanraking met problemen als de relaties tussen de overheidsbureaucratie en de externe omgeving, bureaucratische politiek en politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarvan is op het eerste gezicht nogal weinig terug te vinden. Maar het kan zijn dat bij de taxatie van de machtsverhoudingen de gevestigde belangen te krachtig blijken te zijn, zodat besloten wordt uit te gaan van de bestaande machtsstructuur (zie ook paragraaf 4). Juist de afwezigheid van een expliciete afweging kan er — paradoxaal genoeg — op wijzen dat zulke vraagstukken zeer zeker onderkend zijn.

Er is ook een andere reden te noemen. De morele connotatie van bestuurlijke reorganisaties blijkt gemakkelijk omgebogen te kunnen worden naar een « gesloten » visie op de overheidsorganisatie. Men kan de overheidsorganisatie als een open en/of gesloten systeem bekijken (29). Analyseert men de overheidsorganisatie als een open systeem, dan is het uitgangspunt dat de overheidsorganisatie in een wisselwerking met de omgeving functioneert. De overheidsorganisatie weet dankzij zelf-stabilisering haar identiteit te bewaren. Zij heeft interne reguleringsmechanismen tot haar beschikking, die er onder meer voor zorgen dat conflicten en spanningen — hetzij vanbuiten op het systeem inwerkend, hetzij daarbinnen geïnitieerd — de organisatie als zodanig niet in gevaar brengen. De relaties tussen de delen van het systeem zijn niet erg soepel. Acties en reacties zijn tot op grote hoogte onvoorspelbaar. De verwachtingspatronen zijn gebaseerd op onzekerheid. Het uitgangspunt van een gesloten-systeem-strategie is dat de grenzen tussen de organisatie en de omgeving geen zones van twijfel en onzekerheid, maar diepe kloven zijn. De delen van het systeem zijn rigoureus interdependent. Binnen het systeem passen de elementen precies in elkaar. Er is geen ruimte voor dysfuncties, conflicten en concurrentie.

Degenen die de gesloten-systeem-strategie voorstaan zoeken naar een situatie van volledige zekerheid. Wij kunnen de morele dynamiek van menige reorganisatie van het openbaar bestuur hiermee in verband brengen. De gepropageerde vooruitgang blijkt immers erg vaak te herleiden tot wat men illusies van het gesloten-systeem-denken zou kunnen noemen: « economy and efficiency », de scheiding tussen « politics » en « administration », en de moderne, maar nu al uit de markt geprijsde PPBS en andere moderne planningstechnieken. Deze toepassing van de gesloten-systeem-strategie op de openbare bestuursorganisatie maakt een positieve waardering van bureaucratische politiek, het scheppen van ruimte

---

(29) Ik baseer mij op de korte, maar zeer verhelderende uiteenzetting in THOMPSON, *op. cit.*, hoofdstuk 1.

voor de externe betrekkingen van de overheidsbureaucratie en een genuanceerde kijk op de politiek-ambtelijke verhoudingen niet erg waarschijnlijk. Zij leidt erg gemakkelijk tot de illusie dat het ideaal van een systeem zonder wrijvingen en conflicten realiseerbaar is. Men gaat eraan voorbij dat de omgeving van de overheidsorganisatie bij uitstek turbulent is.

De gesloten-systeem-strategie sluit zonder meer aan bij de theorieën van de Scientific Management School. Vooruitgang werd daar vertaald in termen van een uniforme « science of administration » — ongeacht de omgeving, waarin de organisatie opereerde, en ongeacht de doeleinden, die met behulp van het systeem zouden worden nagestreefd. Rechtlijnige hantering van « principles of departmentalization », staf-lijn-principes, en hiërarchische constructies zou leiden tot de « beste » organisatiestructuur.

Men stuit hier op een paradox in veel reorganisatierapporten. Enerzijds worden de machtsrelaties getaxeerd en worden zeer ingrijpende reorganisatievoorstellen mede om die reden sceptisch tegemoet getreden. Anderzijds komen bij het geloof in vooruitgang toch allerlei welhaast utopische elementen naar voren. De gesloten-systeem-strategie komt voort uit het geloof in een rationeel organisatie-model. Bij deze rationele aanpak past de synoptische conceptie van het oplossen van problemen (30). Wanneer men met reorganisatieproblemen te kampen heeft, stelt men zijn doeleinden vast en kiest vervolgens na volledige analyse van alle mogelijkheden en hun gevolgen de beste oplossing. Met andere woorden: vooropgesteld dat men volledige informatie kan verwerven, stelt de gesloten-systeem-strategie zich op het standpunt dat een totale reorganisatie van het overheidsapparaat in beginsel mogelijk is. Het is om die reden dat hij zal pleiten voor long-term planning en consistent toekomstgericht onderzoek.

## 7. Een voorbeeld: een Nederlands reorganisatierapport.

In december 1969 werd bij besluit van de minister-president een commissie « Interdepartementale taakverdeling en coördinatie » ingesteld (31). Opdracht aan de commissie was ter voorbereiding van een

---

(30) Zie D. BRAYBROOKE en C.E. LINDBLOM, *A strategy of decision*, New York, etc., 1963, hoofdstuk 3.

(31) Het rapport, dat door de commissie is uitgebracht, draagt de titel *Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971* (Den Haag, 1971). De commissie wordt kortheidshalve de commissie-Van Veen genoemd.

Ik zal verwijzingen en citaten in de tekst zelf preciseren onder vermelding van de bladzijde(n).

volgende kabinetsformatie (1971) advies uit te brengen inzake de interdepartementale taakverdeling. De commissie — onder leiding van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Van Veen — zou moeten bekijken hoeveel departementen van algemeen bestuur gewenst waren en wat de inhoud van de ermee verbonden portefeuilles moest zijn. Problemen van interdepartementale coördinatie, zowel op het politieke als op het ambtelijke niveau, zouden daarbij tevens aan de orde komen. De commissie had een vrij omvangrijke taak gekregen, die op korte termijn moest worden afgerond.

In oktober 1970 werd bij de algemene beschouwingen in de Tweede Kamer aan de premier gevraagd, of het rapport op korte termijn klaar zou zijn en of het dan gepubliceerd zou worden. De premier ging in op deze suggesties en had succes met zijn verzoek aan de commissie het rapport af te ronden voordat de verkiezingsstrijd zou losbarsten. De commissie moest nu het rapport op wel zeer korte termijn uitbrengen en zag zich bovendien voor de taak gesteld haar concrete voorstellen vergezeld te doen gaan van een aantal algemene achtergronden en overwegingen. Het rapport moest voor een brede groep van belangstellenden begrijpelijk zijn.

Deze gang van zaken moet bij de beoordeling van het rapport in overweging worden genomen. De kritiek, die het rapport van verschillende kanten te verduren kreeg, is wellicht iets te hard uitgevallen. De zeer korte tijd, die men ter beschikking had, en de ombuiging in haar werkzaamheden legden de commissie beperkingen op. Men mag desondanks een dergelijk rapport niet zomaar laten passeren. In de eerste plaats moeten een aantal bezwaren tegen de inhoud van het rapport onverkort gehandhaafd blijven. In de tweede plaats — meer in het algemeen — kan het dienen als een casus van het denken over de relatie tussen politiek en bestuur. Misschien juist dankzij de druk, waaronder de commissie moest opereren, kwam het rapport op verschillende punten toch nog tot een betrekkelijk duidelijke optiek en standpuntbepaling. Had zij veel tijd gehad voor het vervullen van haar opdracht, dan hadden langdurige discussies wellicht tot compromissen tussen verschillende opvattingen geleid.

De commissie had een vrij omvangrijke taak. Toch liet de opdracht weinig ruimte voor reorganisatievoorstellen, die een reële wijziging in de machtsstructuur binnen het politieke systeem zouden impliceren. De voorstellen moesten immers tijdens de kabinetsformatie 1971 verwezenlijkt kunnen worden: « Tijdens een enkele formatie kan... slechts een beperkt aantal veranderingen worden ingevoerd, willen niet te voordelen van reorganisatie teniet gedaan worden door de fricties die het onvermijdelijke gevolg zijn van een doorbreking van bestaande organisatievormen »

(blz. 4). Maar het moet gezegd worden dat, ook indien wij hiermee rekening houden, de concrete aanbevelingen wel bijzonder verankerd lagen in de overtuiging dat een ingrijpende reorganisatie van het openbaar bestuur in het algemeen ongewenst is. Bij de bestudering van de interdepartementale verhoudingen kwam de commissie tot de conclusie dat een algehele herverdeling van taken zeer schadelijk zou zijn voor de continuïteit van het bestuur (blz. 17). Voorstellen om het aantal departementen te vergroten, dan wel in te krimpen, werden afgewezen, hoewel de commissie zich in beginsel een voorstander toonde van een vermindering van het aantal departementen (blz. 20). Op het politieke topniveau bepleitte de commissie het instellen van coördinerende bewindslieden: « Meer dan van ruw ingrijpende maatregelen als de vorming van een kernkabinet of het instellen van nieuwe departementen verwacht de commissie... een oplossing van het duidelijker toespitsen van coördinerende verantwoordelijkheden » (blz. 55). Ik geloof niet dat de reële betekenis van het onderscheid tussen coördinerende en niet-coördinerende ministers zoveel geringer zou zijn dan dat tussen de leden van een kernkabinet en de overige ministers. Het is in dit verband niet verwonderlijk dat het voorstel bij de kabinetsformatie slechts met de nodige reserves werd overgenomen. Het huidige kabinet blijkt de coördinatie van beleidssectoren steeds meer aan één bewindsman op te dragen, maar nog altijd zonder dit in duidelijke (formele) regelingen vast te leggen.

In Nederland circuleerden omstreeks 1970 een groot aantal voorstellen tot oprichting van nieuwe departementen. Het is een feit dat deze suggesties soms enkel bedoeld waren om de aandacht op een verwaarloosd beleidsterrein te vestigen. Zij gingen niet vergezeld van een reële visie op de manier, waarlangs hun verwezenlijking in de machtsverhoudingen in en buiten de overheidsorganisatie zou kunnen worden ingepast. Maar het is daarmee niet gezegd dat de commissie zich om dergelijke redenen van zulke voorstellen moest distantiëren. Ik ben geneigd om althans sommige afwijzende reacties van de kant van de commissie toch wel hiermee in verband te brengen. De commissie meende dat de gelijktijdige verwezenlijking van al deze verlangens op het niveau van de ministerraad en de onderraden (de vaste commissies uit de ministerraad) een bestuurlijke chaos zou veroorzaken (blz. 18). Het was geen reden om elk van de voorstellen uiteindelijk stuk voor stuk af te wijzen.

Met betrekking tot het tweede voorbeeld — de strakkere coördinatie op het politieke topniveau — valt op te merken dat de commissie ook daar de machtsverhoudingen kennelijk niet expliciet in haar beschouwingen wenste te betrekken. Dit kan worden opgemaakt uit haar voor-

naamste argument tegen de vorming van een kernkabinet van departementale ministers. Zij voerde daartegen aan dat het niet duidelijk was op grond van welke criteria zou moeten worden vastgesteld welke departementale ministers in het kernkabinet zouden moeten worden opgenomen en welke erbuiten zouden moeten worden gehouden (blz. 54). Het lijkt mij dat dit nu juist typisch een kwestie van politieke opportuniteit pleegt te zijn — een criterium dat de commissie zelf niet uitsloot in haar opsomming van criteria ter toetsing van de « ideale » organisatie (blz. 16). Vanzelfsprekend leende de aan de kabinetsformatie gebonden opdracht van de commissie zich niet bepaald voor een pleidooi ten gunste van de instelling van een kernkabinet. De commissie wees er terecht op dat het de reeds zo moeizame kabinetsformaties extra zou belasten, wanneer men ook nog eens zou moeten vechten over de kwestie van het lidmaatschap van een kernkabinet (blz. 55). Het blijft evenwel de vraag of dit alles niet zou gelden voor een geïnstitutionaliseerde vorm van het coördinerend ministerschap.

Ik hoop aan de hand van deze twee voorbeelden te hebben getoond dat de commissie — als zoveel andere reorganisatiecommissies — de machtsfactor niet als een variabele, maar als een constante, afgeleid van de bestaande machtsverhoudingen, beschouwde. Misschien is het niet geheel zuiver om te poneren dat aan de machtsfactor geen aandacht werd besteed. Wat wij zeker weten is dat de commissie de bestaande machtsverhoudingen als gegeven aanvaardde. En de suggestie lijkt gewettigd dat dit niet uitsluitend het gevolg was van de aan de kabinetsformatie gebonden opdracht.

De gesloten-systeem-strategie manifesteert zich met betrekking tot de openbare bestuursorganisatie op drie manieren. In de eerste plaats gaat men ervanuit dat tussen het systeem van de overheidsorganisatie en zijn omgeving een diepe kloof bestaat. In de tweede plaats neemt men aan dat de delen van het systeem van de overheidsorganisatie precies in elkaar grijpen en dat dysfuncties, conflicten en competitie niet voorkomen. In de derde plaats stelt men zich op het standpunt dat « politiek » en « bestuur » van elkaar gescheiden kunnen worden. Deze drie strategische beslissingen nemen in het hier besproken rapport een overheersende plaats in.

Ik wil allereerst ingaan op het feit dat de commissie de externe betrekkingen van het overheidsapparaat verwaarloosde dan wel negatief beoordeelde. Bij haar beschouwingen over het criterium van de toegankelijkheid der organisatie voor de burgers merkte de commissie op dat het functioneren van het bestuursapparaat onmogelijk zou zijn, indien men elke belangrijke categorie van de bevolking als het ware een eigen depar-



tement zou geven (blz. 16). Nog daargelaten dat de vraag, in hoeverre een bevolkingscategorie belangrijk of onbelangrijk is, een kwestie van politieke opportuniteit — van de machtsverhoudingen in de maatschappij — is, behoeft dit allerminst op te gaan bij een gematigde vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen in de overheidsbureaucratie.

De commissie bleek eigenlijk helemaal niet te voelen voor zulke nauwe relaties tussen scherp afgebakende groepen in de bevolking en instanties binnen de overheidsbureaucratie. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat zij absoluut niets wilde weten van een eigen departement voor cliëntegroepen. Ik vind het ook niet toevallig dat zij bij de bespreking van de mogelijke inkrimping van het aantal departementen van algemeen bestuur het oog liet vallen op het ministerie van Landbouw en Visserij (blz. 20). Argumenten van politieke aard deden de commissie afzien van een voorstel in die richting: de zeer frequente en intensieve betrekkingen tussen het departement en « zijn » landbouworganisaties werden echter niet genoemd. Het waren overigens niet alleen de externe betrekkingen met georganiseerde groepen die er wat bekaaid afkwamen. De relaties tot de individuele burgers kregen nauwelijks de aandacht. Voor de inspraak van georganiseerde groepen in de maatschappij was slechts een geringe ruimte beschikbaar: zij bleef in de commissievoorstellen beperkt tot de ambtelijke niveaus van de beleidsvorming en werd niet uitgewerkt. Ook toch al betrekkelijk weerloze groeperingen als de bejaarden of de consumenten kregen weinig in het vooruitzicht gesteld (blz. 13 e.v.). Maar de individuele burger als zodanig kwam er nog slechter vanaf. Men kan in het rapport vrijwel nergens een uitspraak vinden over de contacten van de individuele burger met de bureaucratie. Over inspraak van de individuele burger werd niet gerept. Wij hebben reeds gezien dat het criterium van de toegankelijkheid ongemerkt overging in een criterium van de ingroeiing van belangen in het apparaat — om trouwens ook daar de poort naar de overheidsorganisatie zo goed als gesloten te vinden.

Ik heb eerder opgemerkt dat er geen enkele reden is om het opzetten van een netwerk van externe betrekkingen door overheidsambtenaren in strijd met democratische opvattingen de achten (zie paragraaf 5). Onderzoek onder Nederlandse topambtenaren heeft uitgewezen dat zij zich heden ten dage vrij realistisch opstellen. Zij beseffen de betekenis van het onderhouden van goede relaties met belangenorganisaties. Maar het bleek ook dat zij toch wel moeite hadden met de inpassing van dit standpunt in hun normatieve referentiekader. Daarin bleek de kloof tussen de overheidsorganisatie en haar turbulente omgeving nog altijd

een belangrijke plaats te hebben (32). Men kan dan ook zeggen dat de commissie het waarschijnlijk redelijk met veel topambtenaren heeft kunnen vinden.

Het commissierapport had geen oog voor de positieve facetten van conflict en competitie binnen het overheidsapparaat. De commissie maakte er een gewoonte van te waarschuwen tegen centrifugalisme, inconsistentie en gebrek aan integratie. Zij pleitte voortdurend voor coördinatie, consistentie en geïntegreerd beleid. Ik wil niet ontkennen dat de commissie zelf met klem beweerde dat coördinatie geen doel op zichzelf, maar alleen een middel behoort te zijn (blz. 62). Toch krijgt men de indruk dat zij hieraan allesbehalve de conclusie verbond dat men zeer voorzichtig behoort te zijn met het instellen van coördinerende instellingen. Die voorzichtigheid is des te meer geboden, naarmate de overtuiging groeit dat ongecoördineerde beslissingen, het tegenover elkaar staan van bestuurlijke instanties en wellicht zelfs een bepaalde mate van inconsistentie niet altijd even verwerpelijk behoeven te zijn. Natuurlijk: « Coordinate! Coordination is one of the golden words of our time. I cannot offhand think of any way in which the word is used that implies disapproval » (33). Maar dat is nu juist rampzalig voor een wat afstandelijke optiek. Wij moeten op het eerste gezicht ergerlijke conflicten en competitieve betrekkingen binnen de overheidsbureaucratie een zelfde kans geven.

Er is al enige kritiek geuit op het voorstel van de commissie om het coördinerende ministerschap te introduceren. Het voorstel moet ook hier met de nodige reserve bekeken worden. De commissie stapte luchtig over de moeilijkheden heen. Ik meen dat zij zich Wildavsky's woorden zou mogen aantrekken: het leek wel alsof de terminologie een waarborg voor succes was. Het valt in dit verband op dat de reorganisatie op het politieke niveau op de concentratie van de macht aanstuurde. Ook hier is het niet mijn bedoeling de problematiek éézijdig voor te stellen. De commissie wees er bijvoorbeeld volkomen terecht op dat het toenemend in elkaar grijpen van de taken en activiteiten van de verschillende departementen op gespannen voet was komen te staan met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid (blz. 45). Maar men zou zich toch kunnen afvragen, of een concentratie van macht wel in

---

(32) S.J. ELDERSVELD *et al.*, *Het politieke proces in de ogen van hoge ambtenaren en politici*, Congres Nederlandse Vereniging voor Bestuurskunde, december 1973, tabel 2 en 3. Slechts 14 % achtte nauwe betrekkingen tussen bij het werk van een departement betrokken maatschappelijke groepen of sectoren en dat departement onjuist en onnodig; 57 % achtte de voortdurende strijd tussen speciale belangengroepen een ernstige bedreiging voor het landsbelang.

(33) A. WILDAVSKY, *If planning is everything, maybe it's nothing*, in: *Policy Sciences*, 4 (1973), blz. 142.

alle opzichten even gelukkig zou zijn. Zo wees de commissie de gedachte aan een kabinet, bestaande uit slechts enkele ministers, van de hand met — onder meer — het argument dat de overige ministers zich dan teveel zouden richten op de behartiging van de departementale belangen in de strikte zin (blz. 53). Op het ambtelijk niveau werd ook ruimschoots plaats open gehouden voor coördinatie: er zou een bureau interdepartementale taakverdeling en coördinatie moeten komen dat in nauwe samenwerking met het secretariaat van de ministerraad vanuit Binnenlandse Zaken zou moeten opereren (blz. 64). De coördinerende bewindslieden zouden zich gesteund moeten weten door een ambtelijk centraal beleidsorgaan, dat op zijn beurt weer impulsen zou moeten krijgen uit de interdepartementale coördinatiecommissie, waarvan het overigens een onderdeel zou vormen (blz. 65 e.v.). Meer dan ooit geldt bij dergelijke voorstellen dat men door topzware ambtelijke coördinerende instellingen in ieder geval het politieke proces uitrekt. Er worden meer schakels ingebouwd. En terwijl die in een beginfase de dynamiek wellicht weten te vergroten, blijkt meestal na verloop van tijd de stagnerende functie te domineren (34).

Het derde facet is de scheiding tussen « politiek » en « bestuur ». Ik moet er meteen op wijzen dat de commissie de rol van de topambtenaar bij de beleidsvorming niet uit de weg ging. Maar toch was hier al sprake van nogal gemakkelijke redeneringen waarbij de complexiteit van de relatie tussen politieke en ambtelijke top geweld aangedaan werd. Uit de voorstellen van de commissie bleek dat zij de loyaliteit van de ambtelijke top jegens de gekozen politieke leiding als gegeven aannam. De reeds besproken coördinatievoorstellen van de commissie waren niet van dien aard dat zij de machtsconcentratie tot het « politieke » niveau leek te willen beperken. Het centrale beleidsorgaan, en met name de contactman met het ministeriële niveau, zou een buitengewoon sterke positie kunnen opbouwen. Daarin paste ook het voorstel deze topambtenaar de zittingen van de vaste commissie uit de ministerraad te laten bijwonen (blz. 70). Wij kunnen hier niet voorbijgaan aan het pleidooi de positie van de secretaris-generaal, de hoogste departementsambtenaar, te versterken (blz. 88 e.v.). De reeks voorstellen — de commissie stelde onder meer voor hem een eigen bureau van jonge beleidsambtenaren te geven — was erop gericht zijn coördinerende kracht te vergroten en daarmee de taak van de verantwoordelijk leiders te verlichten. Het lijkt mij dat de redenering amper zou kunnen worden ge-

---

(34) Zie J. KOOIMAN, Regeringsbeleid als proces, in: *Acta Politica*, 6 (1971), blz. 395.

volgd, wanneer men ook maar de geringste twijfel zou hebben over de loyaliteit van de departementale top.

Dat de commissie ook hier vanuit een gesloten-systeem-strategie opereerde, mag tenslotte worden afgeleid uit de splitsing tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering (blz. 5). De commissie had er oog voor dat bij de beleidsvorming door ambtenaren zeer belangrijk werk verricht wordt. De elementaire beginselen van de machtscheidingsleer staan dat eigenlijk niet toe. Maar de commissie was kennelijk niet geneigd uitvoering als een spanning veroorzakende factor in de maatschappij te bekijken. Het is onduidelijk, waarom zij zich tot dit tamelijk simplistische standpunt liet verleiden. Het moeten welhaast uitsluitend praktische argumenten zijn geweest. Want de commissie suggereerde zelf dat zich een aantal zeer gecompliceerde problemen kunnen voordoen, bijvoorbeeld met betrekking tot functionele decentralisatie (35).

De gesloten-systeem-benadering komt voort uit het geloof in een rationeel organisatie-model. Dit wordt ook door het rapport van de commissie-Van Veen aangetoond. De koorts van de vooruitgang was haar niet geheel vreemd. Het zou overdreven zijn om een pure tegenstelling tussen deze morele koorts en de incrementele, op de bestaande machtsverhoudingen voortbouwende, uitgangspositie te construeren. Daarvoor waren de suggesties van de commissie te reëel en te voorzichtig. De commissie beschouwde het criterium van de interne efficiency als één van de conflicterende criteria (met de criteria van de toegankelijkheid en van de politieke opportuniteit). Zij verwierp de gedachte aan een voor alle tijden geldende blauwdruk (blz. 15). Maar toch zijn wij er daarmee nog niet. Lange-termijn-planning werd met de nodige zorg omgeven. Een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid — inmiddels in voorlopige vorm geïnstalleerd — zou het kabinet van advies moeten dienen (blz. 56). De premier zou de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de Raad moeten dragen. Het zou een aanzet kunnen zijn tot een beleid op de lange termijn, dat consistent en wetenschappelijk verantwoord zou zijn. De commissie kwam terecht in de sfeer van synoptische « problem-solving ». Zij ontkwam niet aan de morele druk : haar morele koorts manifesteerde zich in de roep om een consistent en wetenschappelijk verantwoord beleid op de lange termijn.

Ik heb eerder gesproken over een paradox in veel reorganisatievoorstellen. Aan de ene kant sluiten zij aan bij de machtsverhoudingen van het moment. Aan de andere kant komt de gesloten-systeem-strategie voort uit een geloof in rationele oplossingen. Ik heb niet van een pure

---

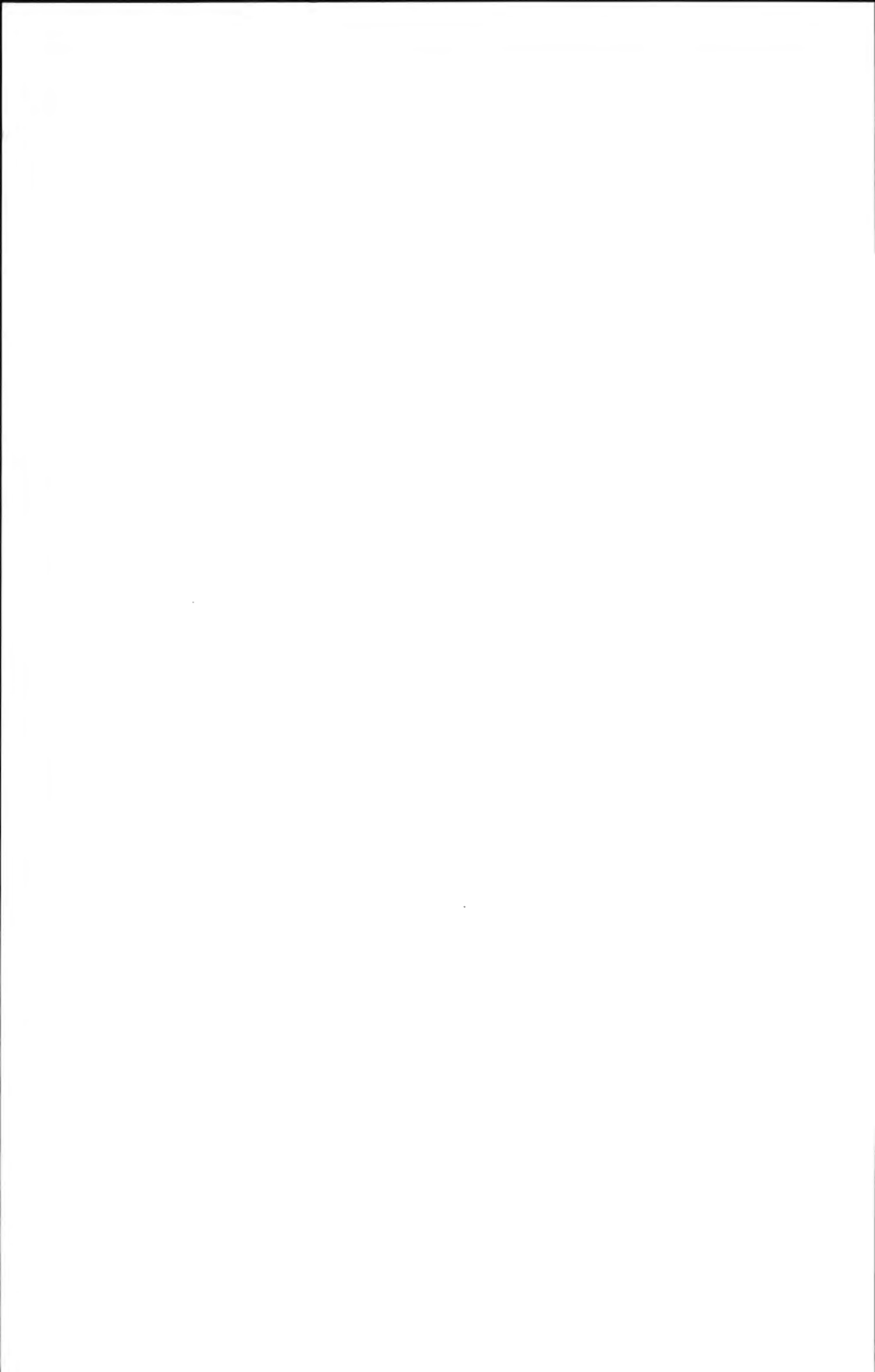
(35) Zie J. KOOIMAN, *op. cit.*, blz. 394.

tegenstrijdigheid gesproken. Want waarom zouden de huidige machtsverhoudingen niet bevestigd kunnen worden dankzij lange-termijn-planning en synoptische « problem-solving »? « Rationele oplossingen » kunnen bestaande machtsverhoudingen aantasten. Zij kunnen hen ook schragen.

### Summary.

*The author discusses a number of perspectives concerning the politicization of public administration. Firstly, he argues that it be hardly adequate to confine the concept of politicization to the increasing penetration of political parties into the sphere of public administration. The politicization of public administration refers to more intensive patterns of bureaucratic politics as well. Secondly, he warns against a too easy acceptance of the idea that a politicization of public administration has taken place. One might say that what is often considered as a growing penetration of political factors into the administrative sphere actually pertains to the increasing awareness and visibility regarding the frequent and intensive relations between politics and administration. Some of the theoretical perspectives are applied to the subject of administrative reorganization.*





# Politicization of bureaucracy : A framework for measurement

---

by R.B. JAIN,

Reader in Political Science  
University of Delhi  
Delhi (India)

★

## I

The emergence of the bureaucratic type of organization in modern governments has laid the formation for a body of civil servants who work for the government as a lifetime career. The very presence of such a professional body of trained men is expected to exert a « rational » influence on the entire decision-making processes. Consequently the element of « rationality » has thus come to be recognised and emphasised as the characteristic working approach, and is regarded as an outstanding contribution of the modern governmental organisation (1), no matter whether the State is liberal or totalitarian.

As a form of organization « bureaucracy » as we all know indicates sophistication in both design and operating methods. It is designed to increase efficiency of performance, and this by the application of reason to the resolution or proportion of every conflict or policy. Governed to a considerable degree by professional standards and likely to value a reasoned approach, the modern career service, under favourable

---

(1) Max Weber, a veritable pioneer, considered rational bureaucracy as a major element in the rationalization of the modern world, and further regarded it as the most important factor in modern social development. However, the concept of bureaucratic rationality has come in for criticism in recent times. There are some who think that existing theories of bureaucratic rationality in public administration literature do not adequately and properly define the concept, therefore, suggest an alternate concept of « bureaucratic rationality » which they call « projected rationality ». See for example Sami G. HAJJAR, « Towards Understanding the Concept of Bureaucratic Rationality » in *Indian Journal of Public Administration* (New Delhi), vol. 19 (April-June 1973), pp. 148-162. Also see Martin ALBROW, *Bureaucracy* (London, Pall Mall, 1970), pp. 87-91.

conditions, by and large functions as a significant support of rational consideration in public policies and their administration (2).

However, despite the superiority that so called « rationality » imparts to a bureaucratic organization, its constant obsession with it seems to have a negative effect, especially when it attempts to stimulate self-sufficiency. Rationality is not only linked to methodological analysis but also to an objective point of view. « Objectivity, in examining issues, as an occupational habit », observed by Professor Marx, « puts *value* on a retreat from active partisanship ». Indeed, in the realm of public administration the career bureaucracy serves as a permanent instrument of government under conditions of changing party control only by acknowledging and adopting neutrality. Such neutrality is the working premise for the loyal support of any lawful government — whatever be its ideological stance. On the other hand, it may and does foster a personal disengagement from any kind of political choice, including the difference between constitutional or unconstitutional means or ends in the actions of the government of the day » (3).

The tradition of the « neutrality » of the career service, in contrast to the American practice of what came to be known as the « spoils system » (ended by the Pendleton Act 1883) has often been hailed as the secret of the success of the career-service in Great Britain. Indeed, the concept of « neutrality » coupled with « impartiality », « anonymity » and « obscurity » have not only become synonymous with the operation of the British Civil Service but are also regarded as « one of the strongest bulwark of democracy » (4) essential to the system of parliamentary democracy where the political complexion of the ruling party is subject to periodic, if not frequent changes.

In recent times, especially after World War II, however, the concept of a neutral bureaucracy has been subjected to vehement criticism in quite a few democracies in the West who had adopted it as a permanent feature of their governmental system. Even the British have become sceptical about the continued utility or validity of the neutral career-service in its ability to implementing the objectives and goals of a welfare state. Ever since the Crichton Down Affair (1954), the British Civil Services came in for a good deal of criticism for its failure to meet the growing demands of a complex welfare state, and for a variety

---

(2) Fritz Morstein MARX, *The Administrative State : An Introduction to Bureaucracy* (Chicago, The University of Chicago Press, 1957), p. 25.

(3) *Ibid.*

(4) Earl ATTLEE, « Civil Servants, Ministers, Parliament and the Public » in W.A. Robson (edit.), *The British Civil Service in Britain and France* (London, The Hogarth Press, 1956), p. 16.



of reasons, (a) its amateurism, rigidity and inefficiency, and more often than not, and quite often for its obstructionists posture especially in the way of the implementation of « progressive » (mainly due to its being supposedly neutral) policies. Similar criticism are also being heard in the context of many Commonwealth and continental countries which had been influenced by the tradition of a « neutral » bureaucracy. This is particularly true in the Indian situation today, where the bureaucracy was under the stern criticism from the ruling party for not being able to effect the social transformation, which was envisaged in the Plans and the numerous welfare of progressive legislation. The bureaucracy in India with its background, education and training has isolated itself totally from the masses and thus is unable to keep pace with the rapidly changing socio-economic scene nor is able to feel their ambitions or hopes in its veins. Only a « committed » bureaucracy in place of the old indolent, passive and apathetic and an apolitical one can possibly bring about the desired changes, is now the widely held opinion regarding its role (5).

The idea of « bureaucracy » as a neutral instrument in the conduct of public affairs thus stands refuted — and with it also its « rational » basis of superiority. The new thinking considers that in any system of government, the bureaucracy must be wholly in sympathy with the basic social philosophy of the party in power. In other words « bureaucracy » is now regarded not a « value-free » but a « value-laden » instrument of political power. In short, the bureaucracy is being « politicised ».

The basic question thus arises in which particular direction do the bureaucracies need « commitment » in the modern time? To what extent « politicization » of bureaucracy is « feasible » and/or « desirable »? Can « rationalism » and « professionalism » of bureaucracy be retained along with the hope of commitment sought towards political or social goals? These and many other questions have been raised and attempted to be answered in different ways by scholars, reformers and politicians in the context of their differing systems of government. It is not the purpose of this paper to try to open such discussion and to repeat the arguments all over again, which have already been ably covered (6).

---

(5) This was the main contention of Indian Prime Minister Indira Gandhi, when she advocated the substitution of old bureaucracy in India through the so-called « committed » bureaucracy. Not only did she express her dissatisfaction with the performance of bureaucracy, she expressed doubt about the relevance of the basic assumptions underlying the Indian bureaucracy — that of neutrality, impartiality, anonymity etc., and she alleged that the bureaucrats lacked in « commitment ». See *The Hindustan Times* (New Delhi), 1 December 1969.

(6) Many of such arguments have been summarised by civil servants, politicians and scholars in an issue of *Indian Political Science Review* (Delhi), vol. 5 (October 1970)

The purpose of this paper is very limited. Assuming that conditions in modern societies do not favour a rigid application of the concept of a « neutral » or « depoliticized » bureaucracy (7), and that public bureaucracies are unlikely to retain their neutral and strictly professional colour for long and further that pressures for politicization are bound to increase in all governmental systems irrespective of their ideologies (since the fortunes of political leaders are more likely to be intertwined with the bureaucratic performance), is it possible to construct and operationalize certain indices, which make an attempt towards a comparative measurement of the extent of « politicization » in different bureaucracies ?

In other words, recognising the inevitable trend towards « politicized » bureaucracies in modern political systems, could bureaucracies be classified into certain « identifiable » and « meaningful » categories to denote the extent of their « politicization » ?

### The concept of « neutrality » :

But first, how does one define « politicization » ? A historian's interpretation in this respect clearly brings out the dichotomy between a « politicized » and a « non-politicized » or more appropriately a « de-politicized » bureaucracy. Their concept of a « politicized » bureaucracy is of « one that sacrifices its « professional » moorings for some « political » party consideration ». Obviously, such a definition presupposes the existence of an environment where it was possible for the civil servants to maintain an indifferent attitude to the politics of the day. Such a notion is based upon the experience of the civil service in Britain where the civil service personnel were trained to adopt a neutral posture in their relation to the ruling parties. This worked well enough during the latter part of the nineteenth, and during the first quarter of the twentieth century. In the British context of the power being shared by two major parties (both of which were not only equally committed to the principles of « democracy, nationalism and imperialism » but also shared similar views on government's social responsibility), the theory and practice of such a concept was never put to any great strain. In such

---

March 1971). Also see « A Committed Civil Service », *Seminar* (New Delhi), August 1973. The Bibliography on pp. 34-39 is quite comprehensive for further literature in this context.

(7) For an account of the conditions in which a depoliticized bureaucracy has been most effective, see Gerald E. CAIDEN, *The Dynamics of Public Administration : Guidelines to Current Transformations in Theory and Practice* (New York, Holt, Rinehart and Wilson, 1971), p. 93.

historical ethos it was easy for the « bureaucracy » to pass from one regime to another, and serve both parties with equal devotion and sincerity, unmindful of their own political views or biases. The concept came to be so widely accepted that even the United Nations Handbook of Public Administration, as late as 1965, could affirm « that Political Neutrality is an essential complement to the merit system, for it guarantees that the career officials... will give the Government whatever its political makeup — absolutely impartial advice, criticism and assistance in any matter which concerns it » (8). Political neutrality not only meant the absence of political activity or bias on the part of individual member of the bureaucracy but also that the bureaucracy would respond to the will of the government, no matter what its political complexion be.

### **Breakdown of the « neutrality » concept :**

This concept has, however, run into difficulties in the last two decades or so and the demand for a « politicized » bureaucracy has grown on the grounds that, the British « concept » has become outmoded and outdated. The so-called « neutrality » is really a myth and the neutrality of bureaucracy cannot be beyond criticism when the divergence of views between the ruling parties ceases to be narrow, especially when the traditional division of functions between the political masters and civil servants in term of policy and its implementation is really more imaginary than real. And since both functionaries are concerned with policy as well as implementation ; it is impossible for any enlightened individual capable of judging problems « pragmatically » to maintain intellectual neutrality. Further it now appears essential that thinking on the functioning of bureaucratic power, particularly in the exercise of discretions, and recommendations should be governed by the national policy objectives.

### **Causes for the breakdown of « neutrality » :**

The break-down of the classical theory of « neutrality » has come about because *a*) the processes of policy decision-making are no longer confined to the political executive : they percolate over the entire fabric of government resulting in inescapable items of delegation and zones of such policy where the political executive does not come into the picture at all and yet the decisions reflect the ethos of the party in power, *b*) the leadership role of public bureaucracy is explicit in all

---

(8) United Nations, *Handbook of Public Administration* (United Nations, 1965), p. 36.

political systems, but is more pronounced in the setting of developing countries. In the context of a large-scale welfare scheme programme — neutrality is neither possible nor desirable. A certain commitment to the goals and objectives of the State is inescapable; neutrality cannot be allowed to degenerate into disinterestedness, political sterilization ought not to become political desensitization, *c*) in the sphere of policy advice and execution, modern bureaucracy cannot remain aloof without involving itself in the prevalent politics, and many times « practical and political considerations are indistinguishable ». In the legislative sphere particularly, the area of demarcation between what is political and what is non-political becomes extremely tenuous, *d*) at the top levels, even the performance appraisal of public bureaucracy is done by political heads and an element of political assessment is bound to creep into such a rating and *e*) finally, as a human being, no civil servant can be psychologically neutral on issues and problems which confront him; he is a child of his own upbringing and a certain subjective element from his judgements cannot be eradicated (9).

Thus, the basic assumptions behind the concept of bureaucratic neutrality *a*) that it is the product of « merit » system and therefore seeks to reflect it in those systems where this concept is recognized in the behaviour of the bureaucrat, and *b*) that the advantages of permanency, continuity, reliability, and professionalism, which are supposed to obtain in a neutral bureaucracy far outweigh the disadvantages viz. conservatism, reluctance to a departure from routine, and the preference for incremental change obstructing public policy making in a turbulent environment (10); — have all come to be virtually refuted in the modern times in practically all political systems — including those western democracies where such ideals seemed to be deeply entrenched.

### Dimensions for the measurement of the « neutrality »:

The above discussion in brief centres around a basic postulate of a depoliticized bureaucracy around which many dimensions could be constructed for indicating its character. The postulate is that the public bureaucracy, by training and tradition could be brought up to be an « apolitical » institution, which would implement public policies laid down without allowing such implementation to be influenced by political views of their own. In practice, however, such a postulate is hardly

---

(9) See Mrigendra K. CHATURVEDI, « Commitment in Civil Service », *Indian Journal of Public Administration*, vol. 17 (January-March 1971), pp. 41-42.

(10) CAIDEN, n. 7, p. 95. See also his discussion on this aspect, pp. 93-102.

tenable. To presume that throughout his career, a public bureaucrat would maintain politically neutral capable of judging problems « pragmatically » or « on merits » is to attribute him with an intellectual vacuum, unthinkable of an educated, knowledgeable individual. Political neutrality can at best mean absence of formal adherence to a political or party ideology. It cannot mean complete neutrality.

Consequently, if one were to measure the « neutrality » concept along its various dimensions viz. *a*) degree of influence in the decision-making process, *b*) the degree of segregation of the political executive from the bureaucracy, *c*) the extent of political interference in public servant's work, *d*) the degree of its involvement in politics and *e*) the extent of confidence which the bureaucracy enjoys with the public, the score of a depoliticized bureaucracy, one would reckon in the first four cases should be at the « zero » lever while in the last case it should be at the « optimum » stage.

Such a score is impossible to be achieved in practice. Even if these were to be taken in the heydays of the « neutrality » of the British Civil Service, such a score, to say the least, would have been an absurd proposition. In theory perhaps one could argue for such a score, for it seems to be possible for an individual to act as a cog in the bureaucratic machine. However, even the British Civil Service has not been totally « neutral » or « apolitical ». In its functioning, the British bureaucracy, while retaining its right to give advice without taint of any « ism » has adjusted itself to the differing party programmes of the three political parties and to the policies of the changing party leadership. It is thus well nigh impossible for any individual to remain unbiased in his thought and actions, especially in respect of policy formulation in changing social, economic and political environment.

## II

### **The « politicized » bureaucracy :**

The concept of a « politicized » bureaucracy needs to be analysed further. For the purposes of this paper the concept is not defined in absolute terms. We have to treat it in relative term, for only then it may be possible to discern the degree of politicization in different bureaucracies. Politicization of bureaucracy may be discussed in the context of « autonomy » of bureaucratic functioning. For example, in the totalitarian systems, the machinery of government and its sphere of action have been greatly extended with the simultaneous removal of the legal

in the traditionalist states. In order to bring about desired changes in and prescriptive checks to which the bureaucracy has been generally subject the societies around them, the Nazis, the Fascists, and the Communists have sought to limit the autonomy of the bureaucratic apparatus *vis-a-vis* themselves as policy makers, and cut down on the « empediments » of legality : *due process* and all such safeguards that would in any way hamper the effectiveness, speed, or thoroughness in the implementation of their measures. While in liberal democracies, bureaucracy functions with all such limitation which leave for it an autonomus area to operate.

The phenomenon of politicization of bureaucracy is based on the assumption that public officials have always been more than influential in public policy and decision-making process — they could even influence decisions and public actions by altering recommendations and distorting advice. As observed by Caiden, « political leaders could not tell to what extent they were exercising political power without extensive feedback, ranging from personal spy systems to airing public grievances. Citizens approached public officials to intercede on their behalf before the political leaders and to seek an exercise of discretion in their favor. Public officials have never been seen as mere catalysts, ciphers, or instruments whatever image they are expected to be political actors. Political leaders use them for personal and party interests. Qualification for public office depends on compatibility with political leaders. In short, the public bureaucracy is politicized » (11).

Thus the vision of a politicized bureaucracy is one that is universal and that persuades every type of political system, whether open or closed. Of course, there may be variations in the nature of politicization, but to certain extent every bureaucratic system is politicized. For the purpose of further analysis and construction of the indices for its measurement, it is assumed in this paper that the concept of a « politicized » bureaucracy is *one which is involved or influences or is influenced to any degree, consciously or unconsciously, by overt or by implicit actions in the stream of the politics of the day whether of the party in power or of the party/parties in opposition. Such an involvement may mean the bureaucratic promotion of special interests of political party at the expense of national objectives. In a more extended form it may also be regarded as a type of bureaucracy which uses political parties in furtherance of their collective or individual objectives or which is used by political parties in the achievement of party objectives.* It is thus an entirely different phenomenon, than the one, that might be acceptable to those

---

(11) *Ibid.*, p. 82.

who somehow still retain their faith in the existence of an « impartial » and « neutral » functioning of bureaucracy.

### **Indices for measurement of « politicization » :**

If the above definition of politicization is accepted, a number of indices could be constructed and attempt be made to measure its extent in a comparative fashion, with reference to a variety of political systems. The possible general and common dimensions of politicization with small variations in particular political systems, it is suggested, may include four different variables : *a*) the degree of influence that the bureaucracy exercises in the decision-making process and the nature of relationship between the political and the permanent Wing of the Executive and the extent of their interaction, *b*) the degree of the involvement of bureaucracy in politics and party activities, *c*) the extent of political and party interference in the work of the bureaucracy and *d*) the popular image of the public services.

#### *A. The bureaucratic influence in the decision-making process.*

Five key parameters of policy and decision making within the Executive have often been described. First and foremost is the basic function of anticipating the policy needs. At times this may very well mean the need to « discover » the policy requirements of the country. Secondly, the bureaucracy has to develop systematically the various alternatives or choices which are indicated by the value premises and an assessment of what is possible ; in particular, to identify the different manners in which the political and the policy needs of the country can be met. Thirdly, the bureaucracy is expected to suggest a specific choice of alternatives or alternative depending upon its assessment of what is the course of action that would yield the maximum achievement of the objectives. Fourthly, as the expert group and the directly concerned party, the bureaucracy is expected to decide upon the instruments of implementation, and lastly, the bureaucracy has to apply the general policy to specific instances, that is to say decision-making in individual cases (12).

The actual role of bureaucracy in the decision-making process, and policy formulation may thus vary in different governmental systems. While the formal and official position in most countries is that the bureaucracy

---

(12) V.A. PAI PANANDIKAR, « Bureaucracy and Policy-Making », a paper read at a Seminar on Public Services and Social Responsibility held at the Indian Institute of Advanced Study, Simla, 6-11 October 1973.

is an agent of the decision-makers, « not an autonomous brain in its own right but rather the neutral executor of plans made by others » (13), this may well be a pure myth in other systems. In any realistic description in all countries the bureaucracy is one of the important actors in the making of governmental decisions, in some they are actually leading actors. In most contemporary systems, their power as decision-makers would seem to be increasing. The crucial thing to be evaluated in a comparative study of the role of bureaucracy in the decision-making is to analyse whether bureaucracy takes initiative in policy proposals or merely waits upon the proposals of others. Is the bureaucracy the protagonist of the policies, or merely an adviser in respect of policy proposals ? Is it to be an innovator and source of energy for policies, or as guardian of continuity and stability ?

A second aspect that needs to be considered flows from the answer to the first aspect. If the bureaucracy takes initiative in decision-making and policy proposal, then its environmental and background situation, values and aptitudes through which its personnel have grown and in which they operate are to be properly examined. They are influenced by their class origin in the same way as the rest of the community. Their outlook and values as individuals reflects the prevailing multiplicity of political beliefs. The civil servant is not, so to say, a social or political eunuch. However, the important thing to be examined in this context would be the degree to which their decisions or the policy postures which they propose are in practice influenced by party ideologies, goals, or commitments — either through overt and open channels ; or through subtle and latent means. The degrees of politicization would depend upon the extent to which the civil servants are able to be influenced by the party leaders.

Yet another and the most important aspect would be for us to examine closely the relationship between the political executive at the top of the administrative pyramid and the career officials subordinate to them. The interaction between the two is fundamental to the determination of bureaucratic influence in policy-processes. In a democratic state the political executive usually represents the political party which has been victorious at the polls. In non-democratic societies he represents the ruling group that presides over the destinies of the state. And in both democratic states, the task of preserving a stable balance between political

---

(13) Wallace S. SAYRE, « Bureaucracies : Some Contrasts in Systems » in *Indian Journal of Public Administration*, vol. 10 (April-June 1964), p. 224.



and career officials is a continuing source of difficulty in framing governmental policy (14).

In all systems, according to Professor Self, there are certain typical forms of interaction which result from the distinctive style and interests of the two groups of participants. Important areas of interaction include policy-making, the arbitration of interests, the treatment of individual and localised claims, and the balance between political accountability and administrative discretion. In the first two cases, politicians possess formal responsibility, but administrators supply the missing elements of political decisions. In the third case, administrators defend their distinctive methods or uniformity and impartiality against politicians' frequent interest in influencing particular decisions. The fourth case represents an inevitable point of conflict between the needs and interests of two groups (15).

In some systems like that of Britain, the political administrative division of the two groups of participants is marked most clearly and rigidly, and associated with a definite and well understood differentiation of roles. However, as contented by Lord Redcliffe Maud, the heart of the job of a senior civil servant is « to have a common mind with his minister, which may require long hours of conversation between the two, in which the subject could be excluded, however, politically controversial. To help your minister make up his mind you cannot confine yourself to the so-called technical or administrative questions; you have to enter as fully as possible into the Minister's political thinking, including his relations to the Prime Minister and his other colleagues in the Government » (16). It is thus quite clear that the bureaucracy cannot remain uninfluenced by the political leadership. In the French system such political — administrative dividing line has been pushed upwards in favour of the career bureaucracy, so much so that political posts themselves have been progressively bureaucratized. In contrast to Britain, « marginal politicisation », as observed by Professor Self; « for example the ability of politicians to extract specific favours and expressions from the administration, is definitely more marked ». The officials themselves

---

(14) Francis E. ROURKE, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston, Little Brown and Co., 1969), p. 91.

(15) Peter SELF, *Administrative Theories and Politics: An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government* (London, George Allen and Unwin Ltd., 1972), p. 153.

(16) Sir John MAUD, « Government in Theory and Practice », *Political Studies*, vol. 13 (February 1955), pp. 15-21, as quoted by Self, n. 15, p. 165. « The Senior administrator in Britain plays something of a chameleon role, not only in relation to successive political loyalties, but also in relation to successive departmental ones. Indubitably, he puts his full energies into pleading his department's case at joint meetings, but he is also trained to recognise the diversity of factors which constitute the « public interest », the need for frequent compromises and the merits of smooth coordination ». *Ibid.*, pp. 176-177.

often play political roles (17). Although one may take it with reservation, but nowhere the politico-administrative differentiation is as confused as in the United States. The American Government produces neither a clear differentiation of politics and administration, nor a cohesive pair of political and administrative elites (18).

The Indian bureaucracy, modelled on the British pattern, where the politico-administrative differentiation should have been as distinct as in Britain, presents a somewhat confused picture. The consensus of opinion in post-independent India, reflected in the accepted policies of successive governments in the country, is that the Indian society should be built up on the socialist pattern on the basis of democracy, secularism and social justice. Such policies need the existence of a higher civil service which is intellectually in sympathy with the policy objectives of government. Clearly there seems to be no place in the civil service hierarchy for those who believe in maintaining the status quo. It is possible for an individual to subjugate his personal wishes and to carry out the categorical imperatives of a superior authority, but « where the thought process has to be invoked, where an element of discretion is involved, it is contrary to human nature to expect that he will be able to substitute his own thinking by that of the rulers and exercise the discretion fully consistent with all the nuances of the original policy objectives. But, for a civil servant functioning at the higher levels, such an exercise of discretion is essential, for no policy directive can cover all the circumstances which may arise from day to day on the basis of which numerous decisions have to be taken » (19).

A recent study on the Indian bureaucracy during the post-independence period has pointed out that the « Indian bureaucracy has been involved in politics and political activity in a number of ways ». They were « not neutral in politics, they exercised more powers in reality than the law permits. Many times Ministers were found wanting in effectively controlling their departmental bureaucracy » (20).

Another similar study about the relations between politicians and administrators at the District Level in India points out « that the conventional notion of a clear-cut and clean division of functions between administrators and political leaders does not obtain in practice » (21).

---

(17) *Ibid.*, p. 169.

(18) *Ibid.*, p. 173.

(19) R.C. DUTT, *Committed Civil Service : The Problem*, in *Seminar* (New Delhi), no. 168 (August 1973), p. 13.

(20) C.P. BHAMBRI, *Bureaucracy and Politics in India* (Delhi, Vikas, 1971), p. 267.

(21) Shanti KOTHARI and Ramashray ROY, *Relations Between Politicians and Administrators at the District Level* (New Delhi, Indian Institute of Public Administration and the Centre for Applied Politics, 1969), p. 160.

This is also the contention of a senior civil servant, who maintains that the « classical doctrine of the neutrality of the civil service has broken down in the modern times and especially in the Indian situation ». The only connotation in which this doctrine can exist further is an idea of non-partisanship and impartiality ; impartiality in the sense that where the civil servants are excepting a corpus of statutory laws and regulations, they shall act impartially and will not import into these operations any political considerations which are not contemplated in the statutory law. However, for the large bulk of their activity that is non-statutory, a new doctrine ought to be propounded to suit the modern times. In the absence of a better phraseology one may say that in place of the doctrine of neutrality, what should shape the attitudes of the civil servants now should be a doctrine of political responsiveness which may have the generic name of commitment (22).

The foregoing description of bureaucracy in differing contexts is indicative of the type of its role in the policy processes of various political systems. The extent of the influence that the bureaucrats have in the policy-formulation and decision-making process, in the measurement of the extent of politicization of bureaucracy can thus be possibly operationalized by conducting case-studies of important policy-decisions on an empirical basis, and by analyzing important points of conflict and co-operation between the political executive and the career-executive in different systems. A careful examination of controversial policy-decisions in a particular political context and the way these have been arrived at would invariably reveal certain pattern of politician-executive interaction, which will lead to the determination of the exact impact of the bureaucracy in decision-making process.

#### B. *The degree of involvement of bureaucracy in politics :*

This dimension of the behaviour of bureaucracy is easier to be measured. There are a number of different considerations on which variations in many bureaucratic systems could be studied. Starting from the assumption that a fully depoliticized bureaucracy would deny all public political activities (which itself is questionable), the bureaucratic systems may vary in accordance with the type of political rights available to the civil service, e.g. the right of voting, their capacity to influence election results at the polls, their liaison with political leadership, the extent of their participation in public party meetings, their membership of the political organizations, the degree of participation in party

---

(22) CHATURVEDI, n. 9, pp. 44-45.

activities, and full political activities including standing for elections and holding of public offices simultaneous with party offices.

The fundamental question in this context, as Professor V. Merikoski observes, would be to find the extent of « reconciliation of a public office holder's dual roles of citizen and official » (23). The citizen's freedom of political activity is one of the cornerstones of Western liberal democracies, but the holding of public offices imposes on an official certain obligations which an ordinary citizen does not have and which can restrict his general civil rights. The greater the freedom of political activity is available to an official, the greater the chances of his being more politicized. Thus the restrictions on political activities of public officials can conveniently be examined within the following three divisions : 1) eligibility on the national and municipal level for political representative bodies and membership in them, 2) the right to vote in national and municipal elections, and 3) participation in other ways (than as a member of a political representative body or voter) in political party activities (24). While the right to vote is generally granted today without restrictions to public officials everywhere, the numerous restrictions have been in respect of their participation in party programmes and eligibility for political offices. Although the position of a public official in some countries has sought to be regulated through special statutes and rules, the restrictions on participation have often been allowed to a considerable extent to depend on general attitudes which develop into practice, and on the requirements of civil service ethics.

Following certain basic traditions of the British Civil Service, the Indian bureaucracy is supposed to be neutral in politics. The Central Services Conduct Rules forbid government servants to be a member of or be otherwise associated with any political party or any organisation and in fact is required to prevent every member of his family from taking part in, subscribing in aid of, or assisting in any other manner in movement or activity which is directly or indirectly deemed to be subversive of the government. The Rules also prohibit the civil servant to participate or canvass on behalf of any political party in its election campaign, but the civil servant can vote in the elections *without giving any indication of the manner in which he proposes to vote*. Although the aforesaid restrictions in respect of political activity do not operate after their retirement, however, the fact many civil servants in India formed a political party after their retirement and became its active

---

(23) V. MERIKOSKI, « The Politicization of Public Administration », *International Review of Administrative Science* (Brussels), vol. 39 (1973), p. 213.

(24) *Ibid.*

members, has given rise to the contention that during the post-independence period the Indian bureaucracy has been involved in politics (25). Similarly it is also argued that the Indian bureaucracy during Congress Party rule (1947 - till today) was in collusion with Congress party leaders, even factional leaders and actively worked for the personal or party interests of the Congress leaders. This was done in return for the benefits of promotion and better prospects. Further, it is also stated that the Indian bureaucrats — civil and military — both maintained great liaison with political leaders. Dissatisfied officials, even supplied facts to the opposition party leaders in Parliament to criticize various policies (26).

However, the British practice has been sufficiently liberalised after the Masterman Committee Report which has clubbed the British Civil Servants into three groups : the politically free group, the intermediate group, and the politically restricted group. The politically free group which is entirely free to engage in political activities is made up of all « the industrial staff and non-industrial staff in the minor and manipulative grades ». The intermediate group is eligible to engage in most of the defined activities with the permission of the Department and subject to certain conditions. This group includes, typists, clerical assistants and clerical officers, and similar officers in grades roughly of the same status.

The Canadian practice is different from that of the United States, where the political activity of the civil service is regulated through the Hatch Act. Having a deep belief in the fact that freedom to participate in politics is the root cause of perpetuating the « spoils » system, the Canadian practice provides that no civil servant should engage in any

---

(25) For example, C.C. Desai, N. Dandekar, H.M. Patel, Lobo Prabhu were all active members of Swatantra Party. Mr. V. Shankar, ICS (member of the Indian Civil Service) who worked with Sardar Patel (the then Home Minister) in the integration of Princely States, has joined the princes in their fight against the policy of the government. Bhambri contents that they had been as a matter of fact itching to join a party after retirement. The political man in them could not have waited so long. Their political attitude must have conditioned their official duties. Political neutrality pre-supposes that a civil servant is one who exercises his right to vote, and keeps his political views to himself. These are the characteristics of apolitical man, who even after retirement will behave in the same apolitical manner. But in India, the civil servants after retirement have been contesting elections, the selling particular political opinions openly. It is impossible to believe that this wisdom dawned upon them only after retirement. See BHAMBRI, n. 20, p. 266.

The recent opinion tendered to the Government of Kerala (a constituent state in Indian Federation), by a Committee to the effect that the civil servants can take part in politics has been criticised as being « fraught with dangers ». See Satish C. SETH, « Civil Servants and Politics », *The Hindustan Times* (New Delhi), 29 October 1973, p. 5. Also see Editorial, « Concerning Civil Servant and Politics » in *Indian Administrative and Management Review* (New Delhi), vol. 5, no. 4 (October-December 1973), pp. ix-xi.

(26) BHAMBRI, n. 20, p. 266.

activity which has the effect of forwarding the interest of any political party, or work in connection with any federal or provincial election, or contribute, receive or deal with any money for any party funds. Yet he has the right to vote in any election if under the laws governing the said election he has such a right. He is also given freedom to be candidate in civic or municipal election.

Whatever may be prescribed in the code of conduct or various regulations which govern the political activities of civil servants in different political systems, their actual involvement in politics would have to be determined in an empirical way. The extent of their involvement in politics could thus be measured by giving appropriate comparative weightage in respect of their membership of the political party, their freedom to political activity and their actual collusion with the political party in power. The last is perhaps the most difficult to measure. However, a careful analysis of the career-history of various civil servants who worked closely with the politicians should enable us to operationalize this dimension.

### *C. Political and party interference in public official's work :*

This dimension of bureaucratic behaviour is the most crucial for an examination of the extent of politicization in a bureaucracy. In a depoliticized bureaucracy, it may be assumed that there is no political interference in any aspect of bureaucratic functioning, least of all in relation to their appointments, promotions, transfers, disciplinary actions or in other service matters. This is, however, a very idealistic situation. In actual reality one may find a good deal of political interference in all these personnel matters. It is true that in many systems political leaders do occasionally bring to administrators various types of demands — reasonable, unreasonable, legal, extra-legal — and apply pressures on them to get these demands fulfilled. Many a time public officials acquiesce, in what political leaders unreasonably expect of them.

In almost all countries there have been and are likely to be a number of cases that persons who were not necessarily the most suitable or competent have been appointed to manage public affairs. « It is also doubtful if », as Merikoski puts it, « even with the best of intentions any legislative or administrative arrangements could completely forestall the influence of subjective motives in filling appointments » (27). Such a kind of personal favouritism, if develops into a large-scale system may impede the potential effectiveness of administrative processes. And

---

(27) MERIKOSKI, n. 23, p. 212.

if such favouritism is based upon the party politics, i.e. the fact that an applicant who is considered by outsiders to be objectively better qualified and more suitable is set aside for another candidate whose appointment is regarded by a certain political party as more important to its interests. In the extreme case of politicization, this will be synonymous with the «spoils» system in a democracy and in totalitarian systems, with the recruitment of bureaucracy from party cadres. «Such type of interference would be notable in all appointments in which political views and evaluations influence the choice of person in a positive or negative direction. There is room for such variety between these extremes. It may also include agreements about distributing appointments along political parties» (28).

Even remoter motives which nevertheless serve party interests can influence public appointments. Thus for example, an «uncomfortable» person can be removed by offering him an attractive official position. A well-known procedure for recruiting new party supporters is to make the membership of the party a condition for obtaining some appointment. Especially in order to enlist young people into active party work, a political party often aims to show by obtaining political appointments that it can and is willing to support its own members, even each member personally, and to help them forward (29).

Such political and party interference may also manifest in many other directions. Thus for example, the political leaders may be able to harass public officials in their functioning through the issue of such directions which may cut across the prescribed lines of command. On the other hand many administrators may use political influence to influence decisions in service matters in their favour. In the context of Indian bureaucracy, many public officials have been only too willing to exploit the weakness of the political masters for their own personal advantage (30).

Government servants, who are not obliging enough, soon find themselves in trouble. The simplest way is to record an adverse report in the confidential dossier of the government servant. The power of transfer may be used to harass an officer. Frequent transfers can cause considerable harassment, as they involve uprooting of the whole family. More dangerous method and yet frequently adopted — promote direct indiscipline. The power of posting may be used to thwart a superior officer's control over his office and extend the minister's influence in the field where his legal power may not stand him in good stead (31).

---

(28) *Ibid.*

(29) *Ibid.*, pp. 212-213.

(30) P.V.R. RAO, *Red Tape and White Cap* (New Delhi, Orient Longmans, 1970), p. 125.

(31) *Ibid.*

Similarly the Indian system prescribes procedure for an aggrieved government servant to seek relief. In particular, the procedure forbids attempts to influence final decisions through outside channels including members of legislatures. This rule, as P.V.R. Rao observes, is more frequently broken than observed, and is a major cause for the deterioration of discipline and efficiency. When a minister himself intervenes in breach of a rule, or connives at it by pressing the request made by a member of the legislature, it is difficult to initiate action against the government servant, who is guilty of breach of discipline. Such interventions erode the authority of the immediate superiors of the government servant concerned. As normally, the government servant in whose favour there has been intervention will be working in the constituency of member of the legislature, that government servant will have compromised his capacity for impartial action (32).

Another civil servant, recently retired from the Indian Administrative Service, has thus to comment about political bureaucratization in India : In a major breakthrough, politicians are moved by a determination not to allow officials to stand between them and the exploitation of even the details of administration for political cum personal ends. In the war of benefits and concessions for clients, the dividing line between the policy making and field administration has been eroded. The bureaucratic fort has given way and officials are adjusting themselves to new ways even to the extent of doing and saying what might please the political masters. This abdication is leading to blurred roles of the two wings. The one abets the other's corruption (33).

There is no doubt that in all administrative systems there are frequent political interferences by politicians with the processes of administration through a very convenient device of being over-critical and adoption of fault-finding postures. This may render the task of the public officials more uncomfortable and in disgust he may either become susceptible to the political pressures for sheer survival or may devise attitudes and strategies of self-defence. In both cases he cannot remain neutral and has to act as a « *political man* ».

The above discussion shows various instances of politician's undue interferences in the bureaucratic processes. The politicization of bureaucracy would depend upon the extent to which the bureaucrats succumb to such undesirable pressures and are willing to play into the hands of politicians — whatever be their motives. Such phenomenon should not present unsurmountable difficulties for study. The kind of survey-

---

(32) *Ibid.*

(33) R.S. VARMA, *Bureaucracy in India* (Bhopal, Progress Publishers, 1973), p. 63.



research methodology followed in a recent study conducted in an Indian district (34), should be able to furnish a framework for measurement of this dimension.

*D. The image of the public service :*

Yet another index of politicization of public services is the image that the public holds of its bureaucracy. The image of the public service, to a large extent is dependent upon the way it functions in the context of a political system and the manner in which it tries to fulfill the obligations of the society and to what extent it is successful in its endeavours. In a « depoliticized » bureaucratic system, existing in a society with no radical policy goals, it may be assumed that the public services will carry an image of a « selected » band of professionals, having the reputation of integrity, impartiality and apathetic in the discharge of their functions and responsibilities. This image of bureaucracy will be different if it has the inclination or orientation towards any political party or preference of the goals of one party or the other. In a system ridden by multiple-party and party-factionalism, having no basic consensus on the national goals or political structure, bureaucracy is bound to exercise a greater power in respect of determining policy objectives and influencing the political executives who should at best be frequently changing. In such an atmosphere the public image may also view bureaucracy usurping more powers in attempting to perpetuate itself and serving its own interests rather than of the nation.

It can, however, be argued whether « with the increased state involvement directly in bringing about changes, in the value structures of the society and the outlooks of the citizen-clientele, how can the bureaucracy as a key instrument of the state afford to take a stand-offish « impersonal » attitude » (35). Unless the political system makes a careful attempt to restate the principle in terms of certain areas of administration where perhaps impersonality may still be valid, but in several new areas, where it would not be so, the popular image of the bureaucracy would not present a very bright picture. If the bureaucracy commits itself to any party ideology overtly or subtly, there is every likelihood of its being viewed as a corrupt one in the public eyes. In the ultimate state of politicization, the public image of bureaucracy would present as serving the interest of the political party — a position very much in evidence in totalitarian or authoritarian regimes.

---

(34) KOTHARI and ROY, n. 21.

(35) PANANDIKAR, n. 12, p. 11.

Many variables can be considered for the measurement of politicization. For example, the public image is dependent upon the regard that the public services have as an ideal career for the youngsters. Similarly its administrator's perception of the politicians and vice versa could also be used as variables for understanding this aspect. The administrators distrust of politicians and the latter's perception of them as a threat to their position and policies because of their incompetence, and the administrators tendency of expanding departments and increasing procedures and bureaucratic structures instead of solving concrete problems are bound to create an impression over the public according to how such relationships obtain in practice. If on the other hand, the administrators are seen as mainly concerned with improving their own prospects, or partial to particular groups or classes, or moved by specific considerations of material gains, the image presented would be of a highly politicized character. It is with reference to such factors that the public image of bureaucracy could be judged which is a sure index for measuring the degree of politicization.

The public image of bureaucracy could also be measured in accordance with the esteem in which it is held by the student-groups in the community. One of the reasons why most student-groups are likely to offer a career in the public service may be the esteem that it carries in the public eye. However, it should be remembered that the prestigious image of a public service with the students do not always carry an image of an efficient, professional and integrate bureaucracy. The Indian bureaucracy is still the first preference among the outgoing university graduates in terms of career-preference, although it has lost its character of prestige and integrity. This particular aspect of image perception is not very difficult to measure. Working on certain « hypothetical » questions, research studies could possibly be conducted to know the how the bureaucracy is held in the public eye (36).

### III

#### **A suggested « model » for measurement :**

The preceding discussion of the different indices which have a bearing on the degree of politicization, may lead us towards the construction

---

(36) See for example such a study conducted in the United States of America. Franklin P. KILPATRICK (*et al*), *The Image of the Federal Service* (Washington D.C., Brookings Institutions, 1964. For the framework of analysis and research in particular refer to the accompanying volume *The Source Book of a Study of Occupational Values and the Image of the Federal Service* (Washington D.C., Brookings Institution, 1964).

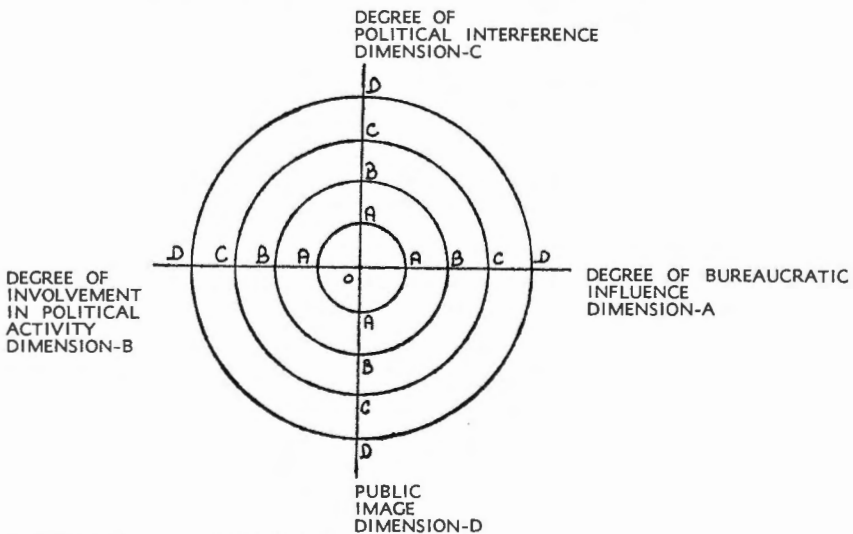
	Dimensions of analysis	I Depoliticized Bureaucracy	II Semi-Politicized Bureaucracy	III Committed Bureaucracy	IV Fully Politicized Bureaucracy
A.	Degree of bureaucratic influences in decision-making process (Relation between political executive and Bureaucracy).	Neutral Anonymous Apolitical.	Political executive dominates bureaucracy to take decision on party lines.	Bureaucracy committed to party programmes.	Bureaucracy's usurpation of political power for Party ends.
B.	Degree of involvement in political activity.	Denial of all political activity.	Right to vote and join party after resignation or retirement.	Membership of political party and participation in party meetings.	Full political activity Party and official positions interchangeable.
C.	Political interference in Civil Service work.	No interference Full operation of merit system.	Limited internal interference in personal promotion, transfer etc.	Formal interference in service matters « Spoils System ».	Bureaucracy- Recruitment from party « cadres ».
D.	Public Image.	A band of devoted impartial professionals Respect for Public Service.	Bureaucracy-tendency towards perpetuating itself. Serving their own ends. No high Esteem.	Bureaucracy toeing the party lines. Political conformity in top officials. Image of a Politically Corrupt Bureaucracy.	Bureaucracy serving the interests of ruling party and in one with party ideology.

of a typology of bureaucracy on the basis of the relative extent to which each of these indices could be operationalized by collecting empirical datas in relation to different bureaucratic systems it is not suggested that their quantification could be perfect or could give us a realistic picture of the character of bureaucracy in a particular system. Assuming that there could be four different categories of bureaucracy which are discernible in most political systems, the exact nature of bureaucracy in each of the system may be determined in terms of their derivations from these pre-defined categories on the basis of actual empirical research and operationalisation of the aforesaid indices. It would then be possible to construct a comparative model to measure the extent of politicization in bureaucracies in different systems and to analyse their relative impact on the administrative systems.

The four broad categories of bureaucracy according to the extent of their politicization are here suggested : a) depoliticised bureaucracy b) semi- politicised bureaucracy c) committed bureaucracy and d) fully politicised bureaucracy. The relative indicators under the different categories could possibly be illustrated through the chart on the preceding page.

The relationship between the four broad categories of bureaucracies as described above may be illustrated through a series of concentric circles on four axes which denote the four indices, as under :

**Politicization of bureaucracy : comparative measurement**



- A. DEPOLITICIZED BUREAUCRACY.
- B. SEMIPOLITICIZED BUREAUCRACY
- C. COMMITTED BUREAUCRACY
- D. FULLY POLITICIZED BUREAUCRACY.

From the above diagram it should be possible to note the exact shift of the bureaucracy from one category to another category. It may also be possible to note the desired shift towards one axis alone if the position in other three axes remains the same. This would point out the deviation of the bureaucracy from one established category without actually shifting to another category. On the basis of the available data from different bureaucratic systems, a chart could be constructed to indicate their relative positions on the graph.

It may, however, be noted in conclusion that certain practical difficulties of measurement are bound to arise when we begin to operationalise the above model. Besides the difficulties suggested by Caiden in this respect (37) certain other difficulties may have to be faced for instance the pattern of bureaucratic behaviour in many systems may defy classification in the categories of this model. Secondly, it is also possible that the exact nature of bureaucratic relationship with the political executive may not be determinable in a particular system partly because of the confidential nature of such relationship and partly because of the possible repercussions on the actual political processes if such information is revealed for public consumption. Thirdly, the public image index itself may present problem for suitable analysis. This is an exercise which itself is so complex as to warrant a comprehensive research on the issue. Despite these difficulties, however, the hypothetical model presented above may lead to a more improved model of measurement of politicization but in the initial stages it is in my opinion worth a trial.

### Summary.

*The idea that bureaucracy is a « rational » and « depoliticized » instrument in the conduct of public affairs, has recently come under severe criticism. Assuming the inevitable trend towards « politicization », modern bureaucracies can possibly be classified into four different categories, i.e. : « De-politicized », « Semi-politicized », « Committed » and « Fully-politicized ». Such a classification is based on the operationalization of certain indices on four different dimensions viz. a) Degree of Bureaucracy's Influence in Decision-making ; b) Degree of its Involvement in Political Activities ; c) Degree of Political Interference in its Work and d) its Image in the Public. The extent of « politicization » of any bureaucratic system and its actual deviation from the defined categories will, however, depend upon the available pattern of the cha-*

---

(37) CAIDEN, n. 7, p. 106.

*racteristic indices in that particular society. Notwithstanding certain difficulties in the operationalization of such indices, the model should be helpful in providing a framework for a comparative analysis and measurement of « politicization » of bureaucracies in different political systems.*



# La politisation des hauts fonctionnaires en France

---

par Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU,

Chargée de Recherche au C.N.R.S.

★

Je n'aborderai, dans cet article, qu'un aspect particulier de la politisation de la haute fonction publique française, en mettant l'accent sur un personnel qui se trouve à la charnière des domaines politique et administratif. J'utiliserai pour cela des données déjà publiées précédemment (1).

Les cabinets ministériels sont des organes politiques mais ils sont composés en majeure partie de fonctionnaires. Les directeurs des administrations centrales sont à la tête de la hiérarchie administrative mais ils sont nommés discrétionnairement par le gouvernement et ils sont, dans leur quasi totalité, des fonctionnaires. Paradoxalement, cet aspect discrétionnaire aboutit à une très grande homogénéité dans les caractéristiques des collaborateurs des ministres, comme des directeurs des administrations centrales. Je mettrai en parallèle les caractéristiques de ces deux personnels de manière à voir dans quelle mesure ils constituent une catégorie relativement homogène. Bien entendu, ces hommes possèdent une influence très variable selon leur place dans la hiérarchie et leur appartenance à telle ou telle administration, selon leur personnalité ou les circonstances. Ainsi, il n'y a aucune commune mesure entre le rôle joué par les collaborateurs du Président de la République, ceux du Premier Ministre et ceux de certains secrétaires d'Etat.

---

(1) SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne). *Le personnel de direction des ministères*. A. Colin, 1969.

- L'interpénétration entre personnels politique et administratif en France. Association Internationale de Science Politique. Munich, septembre 1970.
- Les cabinets ministériels in : *Les superstructures des administrations centrales*. Cahier de l'I.F.S.A., 1973.
- Les cabinets ministériels en France, à paraître in : *The Mandarins of Western Europ*, sous la direction de Mattei Dogan, 1974.
- Le rôle politique des hauts fonctionnaires en France. E.C.P.R. Mannheim, 1973.

Les cabinets ministériels apparaissent en France sous la Restauration : ils comptaient alors 2 à 4 personnes, dont un chef de cabinet et un secrétaire particulier. En effet, l'ancien « secrétariat intime », que l'on trouvait sous le I<sup>er</sup> Empire, ne pouvait plus faire face à l'accroissement des tâches du ministre, lié au régime parlementaire. Après une éclipse sous le II<sup>e</sup> Empire, c'est à nouveau avec le régime des assemblées, au début de la III<sup>e</sup> République, que les cabinets se constituèrent en organes spécifiques et acquirent peu à peu les caractéristiques que nous leur connaissons. Ils comprenaient alors des membres chargés des relations purement politiques du ministre (attachés parlementaires et locaux...) et des membres dont les compétences étaient plus administratives : les chefs et chefs adjoints de cabinet étaient souvent membres des grands corps ou des administrations centrales. La dominante des activités des cabinets de l'époque était certainement d'ordre politique — dans la mesure où le personnel non fonctionnaire était nombreux et où le niveau hiérarchique des membres du cabinet issus de l'Administration était, dans l'ensemble, nettement inférieur à celui des directeurs des services. Dans un sondage sur les nominations au Journal Officiel de 1883 à 1917, nous avons relevé près de 60 % de fonctionnaires. On trouvait alors des auditeurs au Conseil d'Etat qui étaient chefs ou directeurs de cabinet (lorsque ce dernier titre existait).

En une trentaine d'années, l'existence et le fonctionnement des cabinets suscita des critiques nombreuses et virulentes, notamment à la Chambre des députés. La prolifération des collaborateurs des ministres, la pratique du népotisme et des « testaments ministériels », enfin l'intervention excessive des cabinets dans la marche de l'Administration, provoquèrent le vote d'un amendement à la loi de Finances du 13 Juillet 1911 qui fixa le nombre et la nature des emplois dans les cabinets. Les emplois prévus pour les cabinets des ministres étaient ceux de chef, chef-adjoint, sous-chef, attachés et chef du secrétariat particulier (2). Le décret du 28 juillet 1948 (modifié par des décrets du 21 août 1951 et du 11 mai 1954) n'a apporté que peu de changements. Le cabinet d'un ministre ne peut comporter d'autres emplois que les suivants : un directeur de cabinet, un chef de cabinet, deux chefs-adjoints, trois attachés, un chef du secrétariat particulier, deux chargés de mission ou conseillers techniques — soit 10 personnes. Des dispositions particulières sont prévues pour les cabinets des ministres des Affaires étrangères, des Finances et de l'Intérieur qui peuvent comprendre un membre supplémentaire. Les cabinets des secrétaires d'Etat ne peuvent comporter plus de 7 personnes.

---

(2) Décret du 13 février 1912. J.O. 1912, p. 1447.



On sait que ni la répartition des titres, ni le nombre total de collaborateurs n'ont jamais été respectés. Toutefois, il est certain que la limitation des effectifs budgétaires a été un frein (relatif certes) à la prolifération des états-majors ministériels.

Le chiffre global des collaborateurs des cabinets a varié selon les gouvernements. Sous la IV<sup>e</sup> République (Présidence de la République non comprise), les cabinets du gouvernement Pinay comportaient 274 membres, ceux du gouvernement Mendès-France 322 membres et ceux du gouvernement Mollet 342 membres. Pour la V<sup>e</sup> République (Présidence de la République comprise), on est passé de 334 personnes sous le 1<sup>er</sup> gouvernement Debré (chiffres d'octobre 1959), à 312 sous le 2<sup>e</sup> gouvernement Pompidou (chiffres de février 1963), 337 sous le 5<sup>e</sup> gouvernement Pompidou (chiffres d'avril 1968), 355 sous le 1<sup>er</sup> gouvernement Chaban-Delmas (chiffres d'octobre 1969) et 383 (chiffres de mars 1971). Il est évident que le nombre de ministres et secrétaires d'Etat n'est pas étranger à cette croissance puisqu'on comptait 26 membres du gouvernement en 1959 et qu'ils étaient 39 en 1969. La nette augmentation des chiffres du 1<sup>er</sup> au 2<sup>e</sup> gouvernement Chaban-Delmas vient, en premier lieu, des cabinets des deux ministres supplémentaires (soit 17 membres) et, en second lieu, de l'accroissement des cabinets de la Présidence de la République (Secrétariat général pour la Communauté compris), du Premier ministre et du ministre chargé de la Défense nationale, qui ont augmenté chacun de 4 membres. A noter que certains cabinets ont, dans le même temps, diminué de une et parfois deux unités.

Aucune réglementation ne s'applique au cabinet du Premier ministre ni, à plus forte raison, à celui du Président de la République (qui porte le titre de secrétariat général mais ressemble de plus en plus, sous la V<sup>e</sup> République, aux cabinets ministériels proprement dits). Si nos statistiques couvrent l'ensemble des cabinets, les considérations sur l'organisation et le fonctionnement ne concernent pas les états-majors de l'Élysée et de Matignon — ni les problèmes de leurs relations avec les autres cabinets — qui n'étaient pas au programme du groupe de travail sur les superstructures des ministères (voir bibliogr., p. 1).

Dans la première partie de ce document, nous reprenons, en les complétant, des données publiées dans « Le personnel de direction des ministères » (A. Colin, 1969). La deuxième partie est le résultat et la synthèse des réponses à un questionnaire sur l'organisation du travail dans les cabinets (questionnaire élaboré et administré dans le cadre du groupe de travail cité plus haut). L'interprétation d'ensemble n'engage que son auteur.

## I. Le personnel des cabinets.

### 1. *Les nominations.*

Les nominations des membres des cabinets ont toujours été à l'entière discrétion des ministres. Le décret de 1948 dispose seulement que les nominations sont faites par arrêté ministériel publié au Journal Officiel. Cet arrêté doit préciser les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont affectées au sein du cabinet. A vrai dire, les listes publiées au J.O., telles qu'elles apparaissent dans les fascicules de la Documentation Française, dépassent assez souvent les chiffres fixés. Ainsi, en 1971, on compte 17 personnes au cabinet du ministre des Finances ; on en relève 14 au cabinet civil du ministre d'Etat chargé de la Défense nationale et 13 au cabinet du ministre de l'Education nationale. La plupart des autres ministres ont de 9 à 11 collaborateurs officiels. Les cabinets du Président de la République et du Premier ministre, qui ne sont soumis à aucune réglementation, comportent chacun plus d'une trentaine de membres.

On sait que les cabinets ministériels comprennent non seulement les membres officiels, mais également des membres officieux. Ces derniers sont généralement nommés par une décision interne et figurent sur les listes de rémunérations. D'après un sondage sur 25 exemples, on compte en moyenne, par cabinet, deux à trois collaborateurs officieux ayant un rang et des fonctions identiques à ceux des conseillers techniques et chargés de mission, et deux à trois autres collaborateurs d'un rang inférieur. Les plus nombreux se trouvent aux cabinets des ministères des Finances, de la Défense nationale et de l'Education nationale. Il arrive également que certains membres du cabinet soient assistés par des fonctionnaires du ministère (généralement d'un grade inférieur à celui d'administrateur civil). Certains cabinets n'ont pas de membres officieux ; en revanche, au ministère de la Défense nationale, on peut en trouver 20 à 200 si l'on tient compte des secteurs concernant les décorations, les interventions parlementaires, etc. A noter, enfin, l'exemple d'un cabinet où deux collaborateurs du secteur privé sont chargés des relations avec les professionnels.

On pourrait également distinguer une troisième catégorie de personnes, que nous appellerons les « clandestins », en ce sens qu'ils n'ont pas toujours de compétences clairement définies et qu'ils correspondent plutôt à la notion d'entourage (Ces personnes étaient sans doute plus nombreuses dans les cabinets de la IV<sup>e</sup> République). Dans nos statistiques, nous ne tiendrons compte que du personnel officiel.

Pour la nomination dans un cabinet, les relations personnelles jouent certainement un très grand rôle, relativement plus important que les

relations politiques proprement dites. Ces dernières sont toutefois primordiales dans certains cabinets et pour certains postes (par exemple, pour les chefs de cabinet). Sous la IV<sup>e</sup> comme sous la V<sup>e</sup> République, de nombreux membres de cabinets ont collaboré avec des ministres possédant des étiquettes politiques diverses (diversité qui de nos jours est, il est vrai, très réduite). Les aspects techniques sont souvent déterminants dans les nominations : soit le ministre conserve des collaborateurs de son prédécesseur, soit il choisit des fonctionnaires des services, soit il désire s'attacher les compétences de membres de tel ou tel grand corps. Cela ne signifie évidemment pas que le personnel « technique » n'ait aucune attache politique, mais certains membres des cabinets actuels collaboreraient avec des ministres sous des gouvernements présentant des orientations nettement différentes.

## 2. *Les caractéristiques socio-professionnelles.*

Les femmes n'ont jamais été très nombreuses dans les cabinets, à l'exception des chefs du secrétariat particulier (actuellement 5,7 %). Les collaborateurs des ministres sont relativement jeunes : l'âge moyen est de 42 ans pour l'ensemble et de 45 ans pour les directeurs des cabinets. L'origine universitaire de ce personnel est de moins en moins diversifié : la représentation des facultés de Droit, des instituts d'Études Politiques et de l'École Nationale d'Administration est sans cesse croissante. Ainsi, en 1971, on compte 50 % de diplômés de droit, 34 % de diplômés de sciences politiques et 28,5 % d'anciens élèves de l'ENA. Le pourcentage des anciens polytechniciens et d'autres grandes Écoles s'accroît également : il est passé de 7 % en 1958 à 13,4 % en 1971 (voir Tableau I).

Si l'on se réfère aux études existantes sur les étudiants des universités et des grandes écoles, on peut conclure que la grande majorité des membres des cabinets est issue de la moyenne et de la grande bourgeoisie.

D'après l'étude J.-L. Seurin pour la période de 1945 à 1955 (3), et si l'on tient compte des membres dont on ignore la profession, la proportion des fonctionnaires dans les cabinets peut être évaluée à environ 60 % ; ils sont aujourd'hui 90 %. Si l'on fait abstraction des motifs tenant aux compétences requises, diverses raisons peuvent expliquer ce phénomène. Il est, tout d'abord, beaucoup plus facile d'abandonner un poste pour un temps indéterminé dans l'administration que dans le secteur privé. Les fonctionnaires des grands corps, notamment, peuvent réintégrer sans trop de peine leur corps d'origine. D'autre part, les ministres peuvent

---

(3) SEURIN (Jean-Louis), Les cabinets ministériels, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, novembre-décembre 1956, pp. 1207-1294.

faire bénéficier leurs collaborateurs fonctionnaires des postes de débouchés dans l'administration ou le secteur public. Enfin, les fonds réservés aux rémunérations du cabinet sont faibles : le fonctionnaire, détaché dans le cabinet, conserve son traitement antérieur et ne perçoit qu'une indemnité (de l'ordre de 600 F à 900 F par mois pour un conseiller technique). La rémunération des directeurs de cabinet est alignée sur celle des directeurs des services. Certains fonctionnaires conservent d'ail-

TABLEAU I

**Origine universitaire des membres des cabinets**  
(les pourcentages sont calculés par rapport au nombre de personnes)

	1958 (1) %	1962 (2) %	1971 (3) %
Droit . . . . .	47	52,5	50
Sciences Politiques . . . . .	26	28,8	34
ENA . . . . .	11	17,8	28,5
Ecole nationale d'Outre-Mer . . . . .	3	8,1	8
Lettres . . . . .	18,9	20,9	14,2
Polytechnique . . . . .	4,1	2,4	8
Autres écoles d'ingénieurs . . . . .	3	1,2	5,4
Sciences . . . . .	1,4	1,8	2,6
Ecoles militaires . . . . .	8	11,1	2
Bac. ou sans mention . . . . .	20,3	9,6	11

(1) Gouvernement de Gaulle.

(2) Gouvernement Pompidou.

(3) Gouvernement Chaban-Delmas.

leurs leur poste antérieur : ce fut la situation de nombreux sous-préfets sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République et c'est encore le cas de certains sous-directeurs, et même directeurs, des administrations centrales.

En 1971, sur un total de 383 collaborateurs, on comptait 15 % de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de l'Inspection des Finances ; 11,6 % de membres du corps préfectoral et 6,5 % de diplomates. Les emplois supérieurs des administrations (administrateurs civils, ingénieurs et autres catégories assimilées) représentent 36,7 %. Depuis quelques années, le nombre des ingénieurs tend à croître (8,8 %). Soit au total : 70 %. Les autres catégories de fonctionnaires (universitaires, magistrats, militaires et catégorie dite A') totalisent 17,1 %. On compte donc près de 90 % de fonctionnaires (voir le tableau II).

La répartition des qualifications professionnelles varie selon la hiérarchie dans le cabinet : ainsi les grands corps (y compris le corps diplomatique) sont particulièrement représentés parmi les directeurs et directeurs-adjoints, puisqu'ils totalisent les trois quarts des postes. Les membres des grands corps qui ont collaboré au moins une fois avec un ministre représentent

environ la moitié des effectifs du Corps préfectoral, de l'Inspection des Finances et du Conseil d'Etat — le pourcentage est plus faible pour la Cour des Comptes (30 %).

TABLEAU II  
Origine professionnelle des membres des cabinets

	1958	1962	1971
Conseil d'Etat . . . . .	14	12	17
Cour des Comptes . . . . .	6	14	18
Inspection des Finances . . . . .	17	22	23
Corps préfectoral . . . . .	30 — 10,3 %	41 — 12,6 %	45 — 11,6 %
Diplomatie . . . . .	12 — 4,2 %	17 — 5,1 %	25 — 6,5 %
Adm. d'Outre-Mer . . . . .	12 — 4,2 %	33 — 10,2 %	2
Emplois supérieurs des administrations (catégorie A) . . . . .	95 — 32,6 %	64 — 20,0 %	132 — 36,7 %
Autres fonctionnaires (catégorie dite « A ») . . . . .	18 — 6,2 %	20 — 6,1 %	16 — 4,0 %
Universitaires . . . . .	11 — 3,7 %	14 — 4,3 %	15 — 3,8 %
Armée . . . . .	19 — 6,6 %	29 — 9,0 %	22 — 5,7 %
Magistrature . . . . .	4	8	13 — 3,6 %
Anciens membres de cabinets (sans autre indication) . . . . .	18	7	
Journalistes . . . . .	15	14	2
Secrétaires . . . . .	14	15	10
Divers ou sans indication* . . . . .	5	13	43
	290	323	383

\* Les chiffres de 1968 et 1962 sont plus précis car ils avaient été élaborés grâce aux fichiers de la Société générale de Presse et d'Éditions (Bérard-Quelin), alors que les chiffres de 1971 sont tirés de la liste publiée par la Documentation Française.

3. Les débouchés.

Le passage dans un cabinet ministériel n'est souvent qu'une étape dans la carrière, ce qui explique le renouvellement fréquent du personnel, même lorsque le ministre ne change pas. La durée moyenne des fonctions s'établit aux alentours de trois ans ; certains cependant font de leur collaboration avec des ministres une véritable profession et demeurent plus de dix ans dans des cabinets. En 1968, plus de la moitié des états-majors ministériels n'avait jamais appartenu auparavant à un cabinet, mais plus du quart participait à un ou des cabinets depuis plus de six ans. Si l'on examine les cabinets des ministres qui sont restés en poste de 1961 à 1968, on retrouve assez peu de collaborateurs qui soient demeurés stables.

Les collaborateurs des ministres apprécient particulièrement la place stratégique des cabinets à la tête de l'administration française — d'autant que les postes situés au sommet de la hiérarchie administrative sont à la discrétion du gouvernement. D'après les sondages que nous avons pu

effectuer pour la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République, l'évolution des carrières après la sortie des cabinets a été la suivante :

TABLEAU III

	IV <sup>e</sup> République %	V <sup>e</sup> République %
Fonctions sans changement notable ou promotion normale . . . . .	8,5	7,7
Promotion à des postes discrétionnaires de l'Administration . . . . .	25	28,4
Postes dans le secteur public ou semi-public . . . . .	19	7,5
Postes dans le secteur privé . . . . .	2,5	4,7
Assemblées parlementaires . . . . .	2	2
Cabinets ministériels . . . . .	10	5,8
Sans indication . . . . .	32,5	42,5

Ces chiffres, bien qu'incomplets, montrent clairement que la participation à des cabinets est un moyen d'ascension professionnelle. Les postes les plus recherchés, ou les plus faciles à obtenir, ont d'ailleurs varié selon les époques. On connaît la pratique du « tour extérieur » des grands corps qui permet à des fonctionnaires chevronnés (et, de plus, favorisés par un ministre) d'être nommés au Conseil d'Etat ou à la Cour des Comptes sans entrer en début de carrière par le système traditionnel du concours (aujourd'hui le passage par l'Ecole Nationale d'Administration). Le nombre de ces postes est évidemment très limité. L'exemple le plus significatif de nomination à des postes discrétionnaires est celui des directeurs des administrations centrales : en effet, la moitié d'entre eux ont collaboré avec un ministre, dont un tiers avant leur nomination. En 1960, 30 % des directeurs ont été nommés dans le ministère même où ils avaient appartenu à un cabinet — le plus souvent d'ailleurs, ils étaient déjà fonctionnaires de ce même ministère comme sous-directeurs ou chefs de service.

De 1958 à 1968, le chiffre des députés qui ont appartenu à un cabinet a presque doublé ; ils représentent aujourd'hui 14 % des effectifs totaux. Les hauts fonctionnaires, notamment les membres des grands corps sont de plus en plus nombreux à se présenter à la députation, et la grande majorité de ceux qui sont élus ont collaboré auparavant avec des ministres. La plupart d'entre eux appartiennent d'ailleurs aux partis de la majorité.

## II. Les directeurs des administrations centrales.

Nous entendrons ici par directeurs des administrations centrales les postes de commissaires et hauts-commissaires, secrétaires généraux, direc-

teurs généraux et directeurs qui appartiennent à la catégorie des « emplois supérieurs pour lesquels la nomination et la cessation des fonctions sont laissées à la décision du gouvernement » (décret du 22 mars 1959). Soit, au total, plus d'une centaine de personnes, dont la très grande majorité sont des directeurs et directeurs généraux. Ils se trouvent en dehors des règles du statut de la Fonction Publique et peuvent ne pas être fonctionnaires. En fait, la quasi totalité sont des fonctionnaires qui conservent leur statut antérieur.

### 1. *Les nominations.*

Les directions des administrations centrales sont de natures très diverses : certaines ont un caractère technique, d'autres sont essentiellement administratives, d'autres enfin sont avant tout politiques — ce qui explique une grande variété dans les processus de nomination.

Certains emplois de directeurs sont traditionnellement réservés aux administrateurs civils du ministère : ainsi les directions de l'administration générale et du personnel ; ces directeurs sont choisis parmi les sous-directeurs ou chefs de service. Certaines nominations sont pratiquement automatiques du poste de directeur-adjoint à celui de directeur. Lorsque la direction en cause possède un caractère essentiellement administratif, le ministre va rarement à l'encontre des traditions du ministère. Un tiers des directeurs sont ainsi recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration centrale. Dans les directions techniques où existe un corps puissant (par exemple, les Mines), le poste de directeur est rarement accordé à un fonctionnaire de l'extérieur.

Plus du quart des directeurs sont issus des grands corps de l'Etat : Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection des Finances, et Corps préfectoral. Parfois, le poste est traditionnellement réservé à un corps particulier (par exemple la direction de la Fonction Publique ou la direction de la Sécurité Sociale au Conseil d'Etat). Dans certaines directions, il est de coutume de nommer des directeurs extérieurs aux services afin que les arbitrages puissent se faire entre des intérêts divergents.

Si les nominations et révocations sont laissées à la décision du Gouvernement et plus pratiquement du ministre, les directeurs ne sont pas pour autant recrutés en fonction de données strictement politiques : un directeur n'appartient pas nécessairement au parti du ministre qui l'a nommé. Les questions d'appartenance ne jouent aucun rôle dans certaines directions. Pour les directions particulièrement politiques, il est évident que le ministre choisit plus volontiers un directeur qui se trouve dans sa « mouvance » politique. Il serait tout aussi inexact d'en conclure que

les aspects politiques ne jouent qu'un rôle mineur ; ils ont, au contraire, une influence primordiale dans la mesure où les considérations personnelles sont très importantes : les relations, la connaissance personnelle du ministre et la participation à un cabinet ministériel sont déterminantes.

Dans la très grande majorité des cas, c'est le ministre qui choisit et présente son candidat au Conseil des ministres. Lorsqu'il existe un secrétaire général puissant (par exemple, au ministère des Affaires étrangères), son avis peut être d'un grand poids. Pour les postes les plus importants et les plus politiques, la nomination peut être discutée en conseil des ministres ; le chef de l'Etat ou du Gouvernement se réservent parfois de décider.

Le passage dans un cabinet ministériel joue un rôle capital : ainsi, parmi les directeurs en poste en 1960, la moitié avait collaboré à des cabinets, dont près du tiers d'entre eux juste avant leur nomination. Un poste peut également être obtenu bien après la participation à un cabinet — par exemple, lorsque le ministre avec lequel on a collaboré revient au Gouvernement. Il est intéressant de relever les emplois qui avaient été occupés par les directeurs au sein des cabinets.

- 30 % ont été directeurs de cabinet,
- 55 % ont été conseillers techniques,
- 10 % ont été chefs de cabinet.

Les directeurs des cabinets sont au même niveau hiérarchique que les directeurs des administrations centrales, ce qui explique leur nombre important ; le faible pourcentage des chefs de cabinet est dû à l'aspect très politique de ces fonctions.

## 2. *L'origine socio-professionnelle.*

Notons, tout d'abord, qu'il s'agit d'un personnel masculin : en 1967, il n'y avait aucune femme possédant le titre de directeur et, depuis 1945, on n'en compte que deux.

La moyenne d'âge des directeurs est d'environ 50 ans. Les variations sont importantes selon les ministères : les directeurs les plus jeunes se trouvent au ministère des Finances et les plus âgés aux Postes et Télécommunications. En effet, les postes de directeurs n'ont pas la même importance dans la carrière de leurs titulaires, selon les ministères : ainsi au ministère des Finances, les directeurs les plus importants occupent par la suite des postes à l'extérieur du ministère. Dans l'ensemble, les emplois des directeurs ne sont pas réservés à une gérontocratie bien qu'ils soient au sommet de la hiérarchie administrative française.



Le tableau IV sur l'origine universitaire des directeurs fait apparaître la place grandissante des études de droit (60 % en 1967) et de sciences politiques (33 %), les deux étant souvent cumulées. Les études littéraires sont également fortement représentées (23 %). Les polytechniciens sont relativement nombreux (13,5 %) alors qu'ils sont moins de 5 % dans les cabinets ministériels.

Les anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration sont en nombre croissant (14,5 %) mais encore beaucoup moins nombreux que dans les cabinets ministériels — ce qui s'explique par la moyenne

TABLEAU IV  
Origine universitaire des directeurs

	1960 %	1967 %
Droit . . . . .	48	60
Sciences Politiques . . . . .	27	33
ENA . . . . .	7,2	14,5
Lettres . . . . .	22	23
Sciences . . . . .	2,7	5,2
Polytechnique . . . . .	11	13,5
Ingénieurs . . . . .	9	2
Sans mention . . . . .	7	4,2

d'âge plus élevée des directeurs. A part ces deux exceptions, la formation universitaire des directeurs est sensiblement identique à celle des collaborateurs des ministres.

Les emplois de directeurs peuvent être occupés par des non-fonctionnaires mais ces cas sont rares. Parmi les directeurs en poste en 1967, 3 ou 4 ont été nommés alors qu'ils n'étaient pas fonctionnaires. Près de la moitié des personnes recensées étaient originaires du ministère où elles occupaient un poste de directeur. L'échelon le plus élevé pour les cadres des administrations centrales se situe au niveau des sous-directeurs et chefs de services ; le poste de directeur se trouve, en quelque sorte, en dehors de la carrière normale. Un tiers des directeurs seulement sont originaires des administrations centrales : ils occupent assez souvent des directions à caractère technique ou administratif. Ces fonctionnaires étaient, avant leur nomination, sous-directeurs, directeurs-adjoints ou chefs de service, parfois inspecteurs ou ingénieurs en chef. Le recrutement dans les services extérieurs ou rattachés est important dans certains types de directions : par exemple, pour les ingénieurs au ministère de l'Équipement ou de l'Agriculture, les membres de l'enseignement au ministère de l'Éducation nationale, les magistrats au ministère de la Justice. Au ministère des Affaires étrangères, les directeurs sont presque tous des

diplomates qui sont tour à tour en poste à l'administration centrale ou à l'étranger. Mais cette tradition a connu des exceptions.

Les membres des grands corps représentaient, en 1967, 34 % des directeurs. Trois des huit membres du Conseil d'Etat étaient des secrétaires généraux. La Cour des Comptes avait trois représentants et l'Inspection des Finances dix (dont sept au ministère des Finances). Les membres du corps préfectoral étaient particulièrement nombreux (12) ; depuis la IV<sup>e</sup> République, la plupart des grandes directions du ministère de l'Intérieur leur sont réservées. Enfin, 16 directeurs venaient d'une administration autre que celle où ils occupaient leur poste, compte non tenu des membres des grands corps (voir le tableau V).

TABLEAU V  
Carrière professionnelle antérieure des directeurs

	1960	1967
Services du ministère . . . . .	68 = 62,0 %	44 = 45,8 %
dont : Administrations centrales . . . . .	36	28
Services extérieurs ou rattachés . . . . .	32	16
Grands corps . . . . .	28 = 25,5 %	33 = 34,0 %
Conseil d'Etat . . . . .	8	8
Cour des Comptes . . . . .	1	3
Inspection des Finances . . . . .	8	10
Corps préfectoral . . . . .	11	12
Autres administrations . . . . .	9	16
Secteur public . . . . .	0	3
Carrière inconnue . . . . .	4	0
Total . . . . .	109	96

### 3. La durée et l'issue des fonctions.

La durée des fonctions directoriales est très variable selon les ministères et selon les périodes. Des ministères où les directeurs étaient jadis très stables se retrouvent parmi les plus instables et vice-versa : le ministère des Postes et Télécommunications reste en tête pour la stabilité de ses directeurs et le ministère des Affaires étrangères demeure le plus instable.

Il n'y a pas de corrélation entre les durées des fonctions des ministres et des directeurs. La durée moyenne des fonctions des directeurs s'établit aux environs de 3 à 4 ans et celle des membres des cabinets aux alentours de 3 ans : la stabilité des deux personnels n'est donc pas radicalement différente. En revanche, la stabilité moyenne des ministres a été de 1,1 an de 1944 à 1958 et de 1,9 an entre 1958 et 1970 (chiffres portant sur une douzaine de ministères les plus importants).

Il existe deux grandes catégories de directeurs. Pour les directeurs issus de l'Administration centrale, qui ont gravi les échelons hiérarchiques, le poste de directeur est le sommet de la carrière. Les administrateurs civils du ministère des Finances constituent une exception et se rattachent à la seconde catégorie : leur avancement est, en effet, plus rapide que dans les autres ministères et ils peuvent accéder à des emplois de directeurs suffisamment jeunes pour être nommés ensuite à des postes plus importants en dehors de l'administration centrale. Pour les directeurs ne venant pas du ministère, l'emploi de directeur constitue le plus souvent une étape de la carrière et un « tremplin » qui permet par la suite d'obtenir des postes plus intéressants.

TABLEAU VI

## Les promotions des directeurs

	De 1945 à 1960	De 1960 à 1967
Ont repris leur carrière antérieure . . . . .	19	10
Retraités ou décédés . . . . .	10	5
Promotions à d'autres postes discrétionnaires dans l'Administration . . . . .	8	26
Postes dans des organismes internationaux . . . . .	4	3
Secteur public et semi-public . . . . .	4	10
Secteur privé . . . . .	3	3
Occupent encore des emplois de directeurs d'administration centrale . . . . .	3	11
Membres de comités et bureaux . . . . .	3	6
Membres de cabinets ministériels et élus . . . . .	2	4
Sans indication . . . . .	22	24
	78	102

Les départs involontaires sont assez rares : le renvoi pur et simple d'un directeur par le ministre est relativement exceptionnel ; on trouve également quelques exemples de démission. Malgré sa méfiance naturelle, un ministre change rarement un directeur dès son arrivée au ministère. S'il apparaît des divergences de vues entre le ministre et le directeur, ce dernier cherchera plutôt à prendre les devants et à se faire nommer à un autre poste. Une mésentente n'interdit pas au ministre d'accorder une promotion si elle facilite le départ du directeur ; il serait d'ailleurs contraire aux traditions administratives qu'un directeur ne retrouve pas un emploi au moins équivalent.

Il existe des « portes de sortie » habituelles à chaque ministère. Assez souvent, les directeurs se reclassent dans un secteur qui se trouvait sous leur contrôle, par exemple dans des établissements publics ; il ne semble

y avoir aucune interdiction de fait à cette pratique. Le niveau des traitements de la Fonction Publique explique un certain nombre de départs.

D'après un sondage effectué sur les directeurs qui ont quitté leur poste de 1960 à 1967, on relève que 10 % d'entre eux ont repris leur carrière antérieure et près de 40 % ont été nommés à d'autres postes discrétionnaires dans l'Administration, dans des organismes internationaux ou dans les secteurs publics ou semi-publics (voir le tableau VI). Ainsi, pour un assez grand nombre de directeurs, le poste de direction d'une administration centrale n'est qu'une étape de la carrière.

### Conclusion.

En conclusion, *quelle est l'influence politique des membres des cabinets ministériels ?* et surtout, jouent-ils un rôle différent de celui qu'ils pourraient avoir à l'intérieur de la structure administrative ? Il est évident que les collaborateurs des ministres occupent une place de choix dans le « gouvernement » de la France par les conseils qu'ils prodiguent, la préparation des décisions et la surveillance de leur exécution. Est-ce à dire que les ministres sont totalement inféodés à une caste de fonctionnaires et ne jouissent pas d'une entière liberté politique ? En fait, si ces fonctionnaires possèdent en commun une certaine manière d'appréhender les problèmes, la plupart d'entre eux ne sont certainement pas des militants actifs d'une politique clairement définie. Sans doute est-ce une des raisons pour lesquelles ils collaborent si volontiers avec les gouvernants : à partir d'un consensus établi sur ce qui ne doit pas être changé, le rôle du gouvernement et de l'Administration consiste à gérer l'entreprise nationale et à éviter, au jour le jour, tout ce qui pourrait mettre en cause l'équilibre existant. Cela est vrai sur le plan général. Dans le détail des décisions prises, il est probable que l'influence des facteurs politiques (au sens de politics) se ferait moins sentir si les affaires étaient traitées par la hiérarchie administrative.

Les conflits entre les directeurs des administrations centrales et les membres des cabinets ont toujours existé et sont si connus qu'il est à peine besoin d'y insister (4). La question est de savoir si, au-delà des conflits de rôles inévitables, il n'y a pas une communauté de vue, une sorte de consensus au niveau le plus profond qui fait que nous avons bien affaire à une même classe dirigeante. Il est intéressant de rappeler à ce propos la thèse défendue par B. Gournay selon laquelle les grands fonctionnaires ne constituent pas un groupe homogène, faisant preuve

---

(4) SULEIMAN (Ezra). « Sur les limites de la mentalité bureaucratique », *Sociologie du Travail*, 1972, n° 4, p. 388.

d'une volonté politique commune (5). Réfutant sur ce point les conclusions du rapport de G. Vedel sur la Technocratie et le rôle des experts (6), B. Gournay affirmait que la plupart des choix fondamentaux depuis la II<sup>e</sup> Guerre avaient été le fait des responsables politiques et non des techniciens. Selon lui, « qu'il s'agisse de politique extérieure, de réforme des institutions ou de politique économique, il ne semble pas que l'influence des grands fonctionnaires ait été déterminante » (p. 238). Leur influence serait, en revanche, plus importante lorsque des décisions « non-confliktuelles » sont en cause. Mais suffit-il, pour répondre à la question posée, de ne considérer que les « grandes décisions » qui correspondent — en quelque sorte — à la seule partie visible de l'iceberg ? B. Gournay reconnaît lui-même plus loin que les hauts fonctionnaires ont joué « un rôle ralentisseur ou, du moins, stabilisateur, qu'il s'agisse de la structure de l'Etat ou du style des rapports sociaux. Les grands fonctionnaires, à la fois par intérêt personnel et par conviction sincère, ont contribué au maintien d'une certaine forme de l'Etat. Ils ont résisté aux forces qui tendaient à modifier cette structure. Ces forces sont d'abord celles qui visaient à transférer une partie du pouvoir de décision de la bureaucratie centrale aux assemblées régionales et locales, existant ou à créer... » (pp. 239-249). N'est-ce pas là une influence tout aussi décisive que celle concernant de « grandes décisions » ? Par ailleurs, l'auteur reconnaissait aussi à la haute administration une certaine idéologie réformatrice (p. 242). En conclusion, la catégorie des grands fonctionnaires décrite par B. Gournay est-elle aussi hétérogène qu'il le pensait ? Il est bien évident que tout membre d'un groupe a tendance à mieux voir ses éléments de différenciation, alors que l'observateur extérieur est surtout frappé par les traits communs à ce groupe... On peut sans doute dire qu'il existe une assez grande homogénéité de vues parmi les hauts fonctionnaires qui ont aujourd'hui des postes de responsabilité effective. En revanche, il est vrai que tous les hauts fonctionnaires ne partagent pas les mêmes idées : le rôle des différents clubs et cercles de pensée le prouve.

Dans sa pénétrante étude sur la Politique et l'Administration durant la V<sup>e</sup> République (7), V. Wright a également insisté sur les tensions et dissensions qui divisent l'administration française. Cette étude a le mérite de nous obliger à clarifier certaines propositions antérieures : il est évident que la similarité des origines sociales et universitaires ne

---

(5) GOURNAY (Bernard). Les grands fonctionnaires. *Revue Française de Science Politique*, avril 1964, pp. 215-242.

(6) Association Internationale de Science Politique, 1961.

(7) WRIGHT (Vincent). *Politics and Administration during the fifth Republic*. E.C.P.R. Mannheim Conference, avril 1973, 33 pages.

suffit pas à démontrer l'homogénéité d'un groupe et l'identité de ses vues en matière politique, mais c'est malgré tout un aspect important du problème. Certains observateurs ont pu décrire la « perspective technocratique » commune à de nombreux hauts fonctionnaires, notamment en matière de planification économique. A vrai dire, si cette tendance avait pris une certaine importance à la fin de la IV<sup>e</sup> et au début de la V<sup>e</sup> République, elle ne représente sans doute pas l'idéologie dominante de la plupart des hauts fonctionnaires qui occupent aujourd'hui des postes de responsabilité véritable. Aussi V. Wright peut-il ironiser sur le peu de pouvoir que doivent avoir ces fonctionnaires si l'on considère le niveau des équipements publics en France... En revanche, il met en lumière l'importance des groupes de pression et le fait que l'Administration s'accommode de mieux en mieux de leur influence. Cela paraît, en effet, une tendance fondamentale de ces dernières années — qui contredit la tendance « technocratique » que l'on avait cru déceler précédemment. C'est notamment en ce sens que nous avons parlé d'un consensus largement partagé entre hommes politiques et hauts fonctionnaires dans la France d'aujourd'hui — et c'est cet aspect qui nous paraît finalement l'emporter sur tous les conflits que V. Wright décrit si bien par ailleurs. Il parle lui-même de la complicité et de la collusion qui a augmenté à tous les niveaux (op. cit. p. 32). C'est pourquoi notre conclusion est moins pessimiste que la sienne quant aux possibilités de dégager des tendances communes expliquant le rôle actuel des hauts fonctionnaires. A vrai dire, la solution doit certainement être recherchée dans le sens d'une dialectique de l'unité et de la diversité. (8).

---

(8) NIZARD (Lucien). Administration et société : Planification et régulations bureaucratiques. *Revue Française de Science Politique*, avril 1973.



## La réflexion politique d'Alfred Grosser

---

par Léo MOULIN

★

Sous l'impact des progrès accomplis par les sciences humaines et sociales, la biologie, la psychopharmacologie, les techniques de conditionnement, d'une part, et, d'autre part, sous la pression des structures et des mécanismes d'une société particulièrement massifiante et grégariante, que les *Mass Media* forment et déforment chaque jour, il est bien évident que le champ de notre liberté va sans cesse en se rétrécissant.

Grande est donc la tentation de renoncer à l'éthique traditionnelle, celle qui engageait la responsabilité individuelle de l'homme. Par respect pour ce que les sciences les plus diverses nous enseignent. Par confort moral et intellectuel. Par sentiment d'impuissance. Et, dans le domaine de la politique, par volonté machiavellienne de ne pas mêler la morale à des actions dont toute l'histoire révèle qu'elle n'a guère à y voir.

Pourtant, et c'est le très grand et très réel mérite d'Alfred Grosser de nous rappeler cette évidence, nous continuons à agir *comme si* nous croyions avoir des responsabilités dans ce qui se passe autour de nous. Nous portons des jugements empreints d'une certaine morale, fût-elle de l'efficacité ou de la nécessité. Nous voulons être « objectifs » ou « engagés », ou les deux à la fois — c'est une gageure —, pour répondre à une certaine vision du monde, de la société et de l'homme. Et nous nous refusons à mettre sur le même pied le Pasteur Martin Luther King et Himmler, même si nous pensons, très scientifiquement et fort justement, que l'un et l'autre sont, d'abord et avant tout, le fruit de leur hérédité, de leurs sécrétions hormonales, de leur milieu social et de leur siècle.

*Au nom de quoi ?*

Au nom d'une éthique dont les fondements seraient purement scientifiques, au sens où l'entend Jacques Monod ? C'est oublier que la

---

\* Alfred GROSSER, *Au nom de quoi ? Fondements d'une morale politique*. Paris, Editions du Seuil, 1969. 311 pages.

réalité humaine et la réalité sociale sont à ce point complexes (p. 285) que l'éthique de la recherche scientifique se trouve, devant elles, complètement désarmée et ne peut aucunement prétendre imposer ses lois, au demeurant rudimentaires, pour résoudre les antinomies morales qui se posent à l'Homme et à la Société.

L'expérience prouve en outre que « dès que l'on approfondit l'avenir scientifique, on débouche sur des problèmes éthiques » (professeur J. Hamburger) que la science, fût-elle ornée d'une majuscule, est bien incapable de résoudre. Oppenheimer en a fait la preuve, à son corps défendant.

Enfin, il ne faut pas oublier que, par la force des choses, nos jugements, nos actions, dans quelque domaine que ce soit, sont antérieurs à l'étude et à la connaissance des faits qui les motiveront un jour. Karl Marx était socialiste bien avant d'avoir écrit *le Manifeste*. Et nos savants, nos intellectuels « portent sans hésitation des jugements politiques, servent même de maîtres à penser en politique, sans jamais s'être soumis au moindre apprentissage... sans qu'on leur demande d'avoir cherché à connaître avant que de juger » (p. 27). Au nom de quoi agissent-ils de la sorte ? Au nom d'une certaine vision du monde, d'un certain code éthique à ce point astreignants qu'ils les poussent à agir, fût-ce en complète ignorance de cause.

Quel que soit le domaine de notre action et de notre réflexion, une certaine éthique, bien souvent confuse, incertaine, en contradiction avec elle-même, non toujours perçue, mais toujours présente, s'y infiltre donc nécessairement.

Dans le domaine de la politique plus que dans tout autre puisqu'il est essentiellement celui du global, de la pondération des divers, de la solution des contrastes — ce qui implique nécessairement le recours à des critères éthiques — et que si « la politique n'est pas tout, elle est en tout », même là où elle n'est pas évidente ou décelable ; même dans les domaines où une certaine technocratie prétend, fort ingénument, faire la loi et arrêter les solutions.

Dès lors, et par la force des choses, la morale politique ne peut plus se satisfaire de procéder à l'analyse des « comment », des « quand » et des « qui », mais doit prendre conscience de ce que le véritable problème que se pose l'action politique est celui des « au nom de quoi ? ».

Les régimes politiques les plus divers existent : comment, au nom de quels principes, légitiment-ils leurs prétentions à la légitimité ? Et quelle légitimité ?

La guerre, les révolutions, la résistance, le terrorisme, créent les conditions d'une morale d'exception : encore est-ce une morale, et qui se



veut telle, ne serait-ce que lorsqu'elle entre en conflit avec la morale courante ou si elle rencontre, chez ses adversaires, la même morale des situations marginales, mais inversée.

Les Nations d'aujourd'hui se sentent mal à l'aise en défendant le vieux principe du « Right or wrong, my country » ou la thèse de Raymond Cartier, même et surtout si elles agissent conformément aux impératifs classiques de l'égoïsme national. *Au nom de quoi ?*

Dans le conflit qui oppose, de façon désormais éclatante, les fins sociales et les fins privées, faut-il souhaiter que l'Etat — l'Etat très réel que nous connaissons, avec ses limites, ses défauts, ses pesanteurs, ses engluements — régleme le plus possible nos conduites ou intervienne le moins possible ? Quelle que soit la position adoptée — et elle sera toujours et nécessairement antérieure à l'étude objective et exhaustive des faits et des problèmes — notre choix sera dicté par une certaine vision du monde, c'est-à-dire, en dernière analyse, par des « au nom de quoi » ultimes et imprécis, mais d'autant plus prégnants.

Il n'en ira pas autrement en matière d'éducation et d'information : qu'on le veuille ou non, la collectivité en tant que telle, y a quelque droit de regard. Mais jusqu'où s'étendra-t-il ? Au nom de quoi jugera-t-on bon de le limiter ? Ou d'imposer des limites à la liberté de l'informateur ou du pédagogue ?

Ce sont là quelques-uns des problèmes qu'aborde Alfred Grosser, plus peut-être pour en dessiner les innombrables facettes, les complexités, les apories et les contradictions, la part de vérité qu'il croit déceler dans la position adverse, que pour les résoudre. Et dans bien des cas, d'ailleurs, les résoudre ne serait possible qu'en recourant à une « vérité dogmatique pré-établie » (p. 28), ce à quoi il se refuse.

*Au nom de quoi ?* Au nom d'une volonté constante d'objectivité, de réflexion conforme aux exigences de la démarche scientifique ou rationnelle expérimentale, de remise en question permanente de la vérité récemment découverte ou de la réalité observée, c'est-à-dire, finalement, de soi-même, de son vocabulaire, de ses préjugements, de ses préjugés, de ses conformismes, « fussent-ils ceux de l'anticonformisme de principe ».

Mais « au nom de quoi » privilégier ces valeurs ?

Nous en venons ainsi au dernier chapitre du livre. Chapitre magistral s'il en est (le savoir, l'autorité du professeur, l'immensité et la diversité de la culture y éclatent à chaque page), chapitre émouvant, tant y est grande la « présence » de l'auteur, chapitre qui nous concerne tous, puisque nous sommes des citoyens vivant sous un certain régime,

à construire ou à détruire, et des cellules d'une société en totale et bouleversante transformation, et qu'à ce titre, que nous le voulions ou non, que nous en ayons conscience ou non, se pose à nous la question des justifications ultimes et des « au nom de quoi ? » radicaux.

Que nous propose donc Alfred Grosser, compte tenu de ce qu'il appelle « son noyau originel », le donné de point de départ, enraciné dans les profondeurs de la biologie et de l'inconscient ancestral ? Compte tenu de ses expériences personnelles, comprises, acquises, interprétées à travers ce « noyau », aussi décisif qu'il est unique ? Compte tenu encore de sa réflexion, de sa culture, de son enseignement, de ses engagements qui, pour n'être pas aussi tumultueux que certains, n'en sont pas moins fermes et décisifs ?

Voyons d'abord la part du « noyau originel ». Grosser y observe une « incroyance tranquille » (p. 291) où la tranquillité provient sans doute d'une joie naturelle de vivre, d'un optimisme « inséparable de (son) système glandulaire » (p. 25), mais aussi d'un certain goût pour la « sérénité » (p. 315), et « la paix (en soi) et dans le monde » (p. 317). « Joie inquiète » (p. 322), au demeurant, inquiétude paisible, que colore puissamment le sentiment très vif de la mort : « Je pense et j'agis en attendant la mort » (p. 319), d'ailleurs tout aussitôt compensé et comme valorisé par l'idée que « Je ne suis pas que poussière » (p. 321).

Autre élément essentiel du « noyau » premier (et qui n'est pas sans relation avec le précédent) : « Une passion pour la raison » (p. 25) qui, sans exclure une certaine attirance pour les mystiques, implique une horreur profonde de se sentir envahi ou dominé par les émotions, les colères, les haines ou les peurs, explique le dégoût à l'endroit des confusions mentales et du débrillé idéologique qui, très tôt, s'empara d'Alfred Grosser.

« Passion », née de l'étrange et difficile conjoncture des deux pôles que proposent la réflexion et la sensibilité, « passion » chaude de raison et d'intelligence, et d'où le cœur n'est jamais absent, elle peut inciter l'homme à savourer les douceurs et les sagesse d'un certain « détachement » (p. 288), elle ne mène jamais ni à l'indifférence, ni à la retraite d'une quelconque tour d'ivoire plus ou moins universitaire, ni moins encore à la vision du monde cruelle, empreinte de délectation morose, qui est celle de Machiavel.

C'est pourquoi, si lucide, si impitoyablement intelligent, si hautement critique que soit le regard d'Alfred Grosser, il n'est jamais ni froid, ni méprisant. C'est un regard généreux, sans illusions, indulgent, mais ferme sur les principes, et dans lequel les flammèches d'un certain sourire font comprendre que l'on n'est pas dupe.

Autre donnée initiale : le « goût des êtres » (p. 25), le goût de l'autre, et une façon de le traiter comme on se traite soi-même, « la relation à soi et la relation à l'autre (étant) en situation de dépendance réciproque » (p. 309). Voir l'autre tel qu'il est. Etre vu de l'autre tel que je suis. Chacun, de ce point de vue, dans toute la profusion de ses richesses intérieures.

« Transparence et profondeur... Est bon ce qui facilite la transparence, ce qui dégage des opacités. Dégage ou libère » (p. 312). Car seul le rapport transparent permet d'« accéder à la vérité de l'autre, à la profondeur de l'autre », c'est-à-dire à une communion qui ne soit pas un anéantissement de la personne dans un délire collectif.

Tels sont, me semble-t-il, et dans l'inéluctable appauvrissement des analyses, les principaux traits du « noyau originel » grossérien — d'un noyau entre tous riche, fécond et heureux. Le tout, éclairé par la plus discrète des pudeurs (la page 26 constitue, à cet égard, un chef d'œuvre de sensibilité voilée et de tact) et le plus amical des sourires.

Après le « noyau originel », passons au fruit des expériences et des réflexions personnelles — si tant est que l'on puisse dissocier l'un de l'autre. « Je n'ai pas de doctrine à exposer, écrit A. Grosser tout au début de son livre (p. 33). Les certitudes auxquelles j'aboutis sont peu nombreuses. Les doutes demeurent multiples. La question initiale « au nom de quoi ? » ne reçoit finalement pas de réponse rigoureuse ».

Les « certitudes » ? Tout d'abord celles qu'il faut privilégier : la *vérité* (p. 283) et les instruments nécessaires pour y accéder : la lucidité et le courage intellectuel. Eux seuls peuvent nous faire comprendre, et peut-être admettre, qu'il n'y a pas de vérité toute prête ou absolue, que la vérité des hommes ne peut être que « particulière », fragmentaire, fugace, « partielle » (p. 283). Ou encore, trop « complexe, nuancée, équivoque » pour être utilisable. Ou peut-être qu'il n'y a pas de vérité.

La quête de la vérité, la lucidité, le courage intellectuel, sont les seules « certitudes » possibles pour l'agnostique, sa raison d'être, son honneur, sa fin en soi. La source aussi de sa dignité d'homme. D'homme lucide et probe. Sans illusions ni sur le sens de sa vie ni sur celui de sa mort. C'est pourquoi, lorsque Marx écrit : « La conscience humaine comme divinité suprême », le mot « divinité » me choque. Sa religiosité latente m'inquiète. Comme m'inquiètent ces « religions séculières » (fascisme, marxisme, communisme, nationalisme, etc.) dans lesquelles tant de soi-disants agnostiques se précipitent, tête baissée et les yeux clos (belle attitude pour des intellectuels).

En fait, « exposer la vérité, c'est déjà transformer la réalité, donc agir » (p. 285). Et il faut beaucoup de naïveté, et une méconnaissance

totale des réalités sociales, pour affirmer qu'« interpréter le monde » n'est pas aussi le transformer — ainsi que l'attestent précisément l'œuvre et l'action de Marx. Il n'est donc pas nécessaire de se jeter à corps perdu dans « l'action » pour agir.

Autre « certitude » : il faut privilégier la *liberté*. L'homme ne peut être libre aussi longtemps qu'il est prisonnier de ses préjugés, de ses préjugements, de ses « présupposés » (p. 27), de ses « mythes » (p. 314), de ses « *idola fori* », des « survivances encombrantes » qui jonchent son esprit. Sans cette entreprise prométhéenne de démystification radicale, sans aussi la prise de conscience des innombrables déterminantes biologiques, physiques, mentales et sociales (p. 280) — qui seule permet d'y échapper ou, en tout cas, de n'en être pas l'objet — il n'est pas de liberté possible, ni intérieure ni extérieure. « Se vouloir libre et organiser la liberté. Vouloir les autres libres et tenter d'organiser sinon leur liberté du moins leur libération » (p. 322). « La connaissance libère ; la liberté permet la connaissance » (p. 287).

Au nom de quoi, dira-t-on, mener cette quête, bien souvent cruelle et douloureuse, si contraire aux besoins profonds de l'homme, comme la recherche de la vérité elle-même, condition préalable à toute libération ? En raison même de l'idée que je me fais de la dignité humaine, répond A. Grosser. « Parce que je me préfère cohérent ou conscient de mes incohérences et parce que je préfère les autres cohérents » (p. 288). Parce que je ne peux pas accepter les instruments de la vérité et prendre celle-ci comme valeur première, si je n'assume pas en même temps ma liberté, et les dures conséquences qui découlent de cette option initiale. Car si une plus grande connaissance des « déterminations » qui pèsent sur les hommes mène à l'indulgence, « plus je me sens, moi, libre et connaissant, plus grande devra être mon exigence morale à l'égard de moi-même » (p. 288).

Troisième « certitude », troisième valeur « privilégiée » : la *justice* qui, seule, « permet de comparer dans le respect de ce que la comparaison signifie pour les individus et les groupes que l'on compare » (p. 286). Autre forme aussi de la dignité humaine reconnue comme le droit naturel propre à chacun et à tous.

\*  
\*\*

Telles sont, cruellement résumées et presque mutilées, les conclusions de cette œuvre débordante de joie, de sucs, de sève et de vie, où règnent une lucidité sans amertume, une indulgence sans faiblesse, une intelligence totale des êtres et des choses, une réflexion radicale sur ce qui meut finalement les hommes, même s'ils n'en ont pas conscience.

Un livre bourré de questions, riche de ses incertitudes et des contradictions qu'il révèle, tout de transparence et de profondeur. Un livre où se révèle à chaque page la présence active d'une âme de haute qualité, servie — et enrichie — par une culture ouverte à tous les courants de la vie d'aujourd'hui et qui cite, tour à tour, avec la même allégresse et la même pertinence, Sempé et Maupassant, Brassens et Valéry, Beckett et Françoise Mallet-Joris. Disons le mot : un livre amical.

\*  
\*\*

A dire vrai, je n'ai guère de penchant pour la réflexion épistémologique. En partie par goût du concret, du chaud, du « vivant », de la communication directe avec autrui, de la « sympathie » pour autrui, qu'Alfred Grosser pose comme une des conditions majeures de « l'explication » (p. 138), goût que je possède et pratique, sans doute excessivement. En partie, pour avoir maintes fois constaté ce que cachaient d'impuissance intellectuelle et d'« échappatoire » (p. 8), certains « schémas réducteurs et distanciateurs de réalités », certains « modèles », « aide-mémoire (en fait) peu structuré » (p. 53). En partie, aussi en raison de l'apparente vanité de ce genre d'effort : après tout, ni Machiavel, ni Montesquieu, ni Marx — ni Alfred Grosser lui-même — ne se sont posé des problèmes de méthodologie *avant* d'écrire leur œuvre. Et certains, parmi les plus grands, ne l'ont même pas fait, une fois celle-ci terminée. En partie, enfin, et peut-être est-ce là l'explication la plus sûre de cette espèce d'indifférence intellectuelle, en raison des limites de mon esprit, par nature peu enclin et peu apte aux jeux des grandes constructions conceptualisantes.

« L'explication politique »\* m'incite à croire que j'avais tort, dans une certaine mesure, fort large d'ailleurs, en adoptant pareille attitude, et pourtant pas tout à fait tort, si j'en crois Alfred Grosser lui-même, en nourrissant quelque méfiance à l'égard de ce genre de recherche sur la recherche, de réflexion sur la réflexion.

« Qu'est-ce qu'expliquer ? », se demande Alfred Grosser. En fait, on ne peut expliquer que ce que l'on connaît, et qu'est-ce que « connaître » et qu'est-ce que « savoir » ? Questions sans réponse, faut-il le dire, ou peu s'en faut. La difficulté s'accroît encore de ce que, dans le domaine des sciences sociales, il est beaucoup plus difficile d'accéder à des vérités objectives que dans le domaine des sciences dites exactes.

---

\* Alfred Grosser. *L'explication politique. Une introduction à l'analyse comparative*. Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 183, Paris, A. Colin, 1972.

Qu'il le veuille ou non, le chercheur, politiste ou sociologue, est « engagé », sinon toujours politiquement, du moins de fait socialement. Cellule perdue dans le grand corps de la société, il ne peut qu'être le reflet de cette société. Et de sa classe, diront les marxistes *strictioris observantiae* (encore que Marx ait parlé des « idéologues bourgeois qui, à force de travail », sont capables d'acquérir « l'intelligence théorique de l'ensemble du mouvement historique » et d'échapper ainsi à leur fatale appartenance de classe). Il ne peut donc être totalement impartial ; il est donc toujours « subjectif », « l'objet des sciences sociales, ce sont des subjectivités » (p. 22). En outre, son « explication », se réduisit-elle à une « simple description présentée à autrui », transforme la réalité observée et son observateur, si bien qu'« en sciences humaines, il n'est point de découverte innocente » (p. 8).

Que vaut « l'explication » dans pareilles conditions ? Elle vaut ce que peut donner un effort de recherche attentif, soutenu, modeste, conscient de ce que le chercheur choisit nécessairement, des critères, à ses yeux « significatifs » (p. 119), et de ce qu'il est, inévitablement, limité et conditionné par ses propres « composantes ». Le « *sine ira et studio* » de Tacite indique, au mieux, une intention, une volonté arrêtée, de se faire une image aussi proche que possible de la réalité ; il ne donne pas la certitude d'y parvenir.

C'est tout au plus si « l'analyse critique de sa propre subjectivité améliore l'analyse de l'analyste » (p. 23). Et, de toute façon, l'engagement total, conscient, inconditionnel, de certains offre encore moins de garanties. Car il tue tout effort d'explication en ayant, toujours prêté, une explication à tout.

Animé par la « passion de la vérité », si difficile que celle-ci soit à découvrir, profondément antidogmatique, par tempérament et par intelligence, Grosser critique donc, avec vigueur et allégresse, les « universaux » du marxisme (p. 54 et sv.) et du structuralisme (p. 51). Au fond, à bien des égards, ceux-ci participent du vieux, de l'éternel refus de l'homme de se plier aux longues, épuisantes et parfois stériles, démarches de l'investigation scientifique, et de s'incliner devant ses résultats, si « désenchantants », si « démystifiants » soient-ils. Sans toujours en avoir conscience, l'homme conserve, au plus profond de lui-même, la nostalgie de l'« explication » unique, simple, immédiate et globale, sur le plan intellectuel et, sur le plan spirituel, d'une croyance (p. 55). Les structures mentales subsistent, avec tout ce que cela implique.

Grosser (cité par Chabanis dans « Dieu existe-t-il ? ») a raison de souligner que « beaucoup d'incroyants reproduisent, dans l'engagement politique, le caractère de foi absolue, définitive et possédée, qui mar-

quait autrefois le religieux ». La *Summa marxiana* a succédé ainsi chez beaucoup de spécialistes des sciences sociales à la *Summa theologica*. Réponse d'un siècle qui, pour avoir cru en la science, après avoir tué Dieu, ne trouve d'autre réponse au « Qu'est-ce que la vérité ? » de Ponce-Pilate, que dans une foi séculière.

Grosser qui a dit ailleurs son « incroyance tranquille » ne cède pas à la tentation de croire « quand même ». Il développe sa réflexion axiologique et épistémologique sur tout ce qui constitue la trame de travail, la matière, la substance de vie, du politiste. Il dégage, « entre objets comparables, des ressemblances et des différences significatives » (p. 112), il souligne les continuités réelles qu'offusquent des discontinuités plus fracassantes que profondes (p. 61), mais aussi le danger qu'il y a à voir un caractère de continuité et donc d'identité (dans l'espace, dans le temps, là où il n'y a que des mots toujours semblables — « capitalisme », « bourgeoisie », « classe ouvrière », « jeunesse », « pouvoir » — pour désigner des réalités fort diverses, mouvantes et variables (1). Il sait qu'il n'y a pas, qu'il n'y a jamais *une* cause, mais des causes, en situation « d'intercausalité » (p. 99) constante les unes par rapport aux autres. Il n'y a donc aucune raison de privilégier l'une ou l'autre, le facteur économique, par exemple (pp. 86 et 88) ou technologique, plutôt que les facteurs, intellectuels, religieux, culturels, etc. Les facteurs économique ou technologique ne s'expliquant, de toute façon, qu'en remontant à ces facteurs socioculturels qui ont permis et suscité leur apparition et leur épanouissement.

A tout quoi s'ajoute que « la multiplicité des facteurs entraîne la surdétermination, donc l'indétermination » (p. 91). La réalité politique n'est pas simple, ni explicable simplement : il est bon qu'on le nous rappelle.

En outre se pose la question du vocabulaire : « tout vocabulaire n'est pas signe de science » (p. 8). Beaucoup de termes du jargon d'aujourd'hui ne servent qu'à voiler — à peine — la vacuité de nos modernes Trissotins. Rares sont les concepts univoques. « La définition d'un terme dépend de celui qui lui succède », écrit Raymond Aron. Il aurait pu ajouter : « et de celui qui le précède ». Beaucoup de mots sont désormais chargés d'électricité affective qui les rend à la fois confus et dangereux, sinon impossibles, à utiliser. Ainsi en va-t-il d'« aliénation », dont il n'est pas assuré qu'il ait une signification scien-

---

(1) Et que dire des similitudes de situation, des continuités historiques que certains perçoivent allégrement de siècle en siècle, tel Karl Marx appuyant sa thèse de la lutte des classes sur *trois* exemples disparates et non pertinents du point de vue scientifique.

tifique précise, celle que l'on prête à Marx, en particulier, ni qu'il s'applique à la condition ouvrière, autrement que dans l'esprit des théoriciens de la condition ouvrière.

Ainsi, conscient de la faible fiabilité de ses instruments d'investigation, comme des risques d'erreur qu'il encourt à chaque instant, le politiste va tenter d'expliquer les événements qui, à ses yeux, relèvent de l'analyse politique (mais que recouvre au vrai le terme complexe de « politique » ? Cf. p. 124 et sv.). Encore la nature de l'explication varie-t-elle selon les niveaux où se situe l'objet de l'analyse, et qui vont du psychisme des acteurs où triomphe le spécifique (« à cause de l'individualisation non anonyme des sciences », p. 30) à la situation démographique globale, du fait social aux mentalités collectives, agissant sur le psychisme individuel et agi par lui. Tout cela n'est pas simple et ne donne aucune garantie de déboucher sur des vérités, fussent-elles relatives et éphémères.

Devant pareilles incertitudes, certains sont tentés de se livrer à une « accumulation illimitée de connaissances à la fois parcellaires et globales » (p. 54). Ce goût de la collecte numérique, qui, chez certains, tourne à la « manie », peut être signe d'un manque total d'« imagination créatrice » (p. 40). Pareil effort, si tenace soit-il, s'il réussit à amasser des millions de grains de sable — c'est le cas d'une bonne partie de la production dans les sciences sociales — ne peut jamais construire l'équivalent fût-ce d'une rose des sables. Il *n'explique* pas.

Resterait donc l'explication basée, sur une hypothèse de départ et, fatalement, sur un système, pis encore, sur une théorie « généralisante » (p. 55) et par là même « stérilisante », dont aucun « retour vérificateur à la réalité ne vient déranger l'harmonie » (p. 137). Sur cette façon de résoudre — en les niant par des jeux de l'esprit qui ne sont souvent que des acrobaties verbales — les problèmes de l'explication, Alfred Grosser se montre très dur et même, à l'égard d'un homme comme D. Easton (p. 44 et sv.), quelque peu cruel.

Mais comment échapper à une certaine systématisation ? Si vraiment nous n'avons affaire qu'à une série discontinue de « subjectivités », toute matière à réflexion politique s'évanouit. Il n'est plus possible d'assurer ce « caractère cumulatif de la connaissance » (p. 56) qui est un des caractères essentiels de la science. D'où : plus de science(s) politique(s) (car notre discipline est à ce point imprécise, dans son objet et dans ses moyens (p. 126) qu'on ne sait pas encore si elle est « plurielle » ou « singulière »). C'est pourquoi, le chercheur fera appel à l'hypothèse au rapprochement et à la comparaison, autres pièges éventuels. En ayant présent à l'esprit tout ce que « ce recours à cet

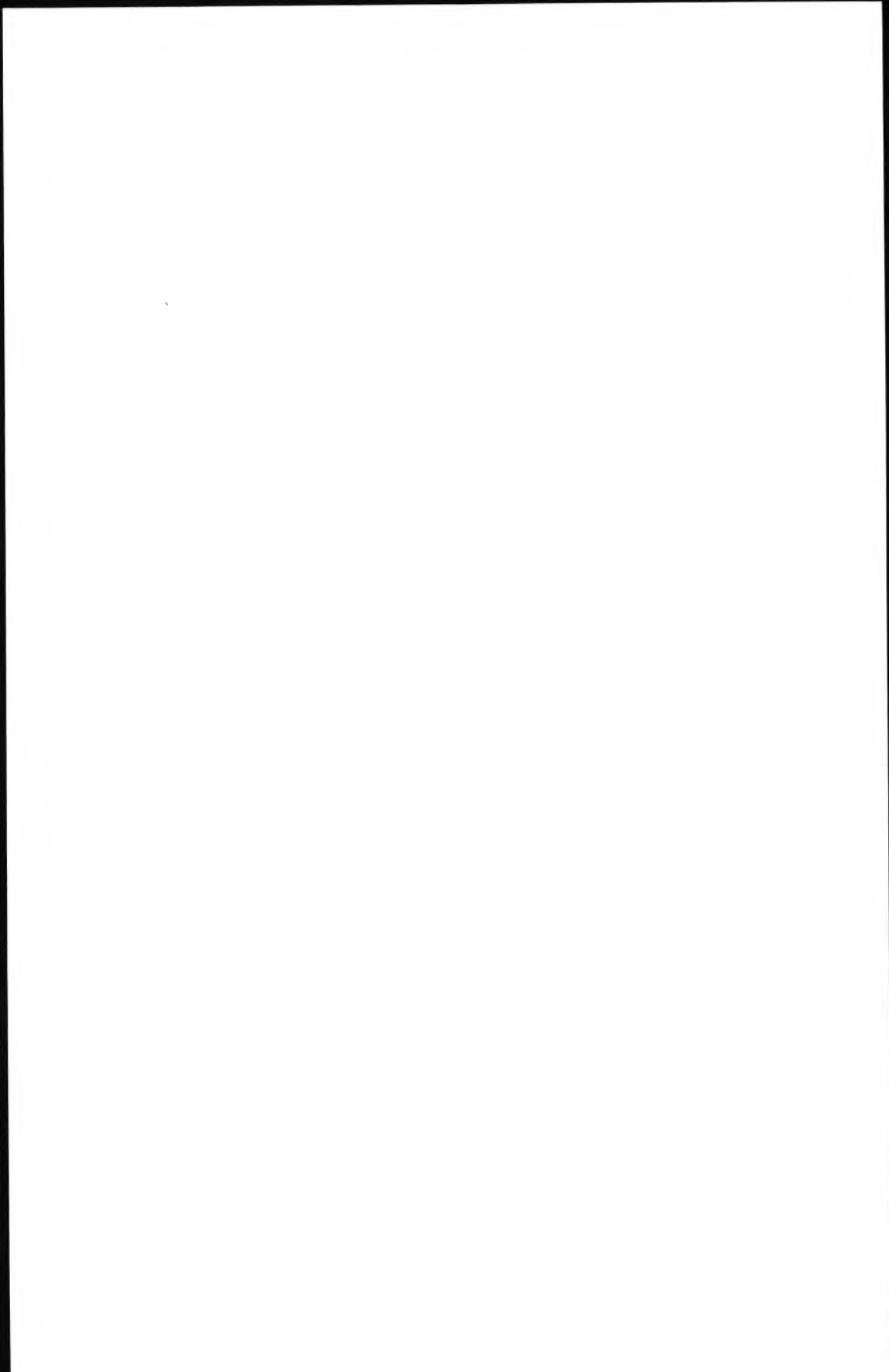


instrument nécessaire a de fallacieux. Donc en se gardant bien de céder aux (inévitables) tentations de la « théorie refuge ».

C'est, finalement, la grande leçon de modestie — et donc, d'anti-dogmatisme — que nous propose Alfred Grosser, et que nous imposent la lucidité, le calme courage, la fermeté morale, le savoir, le sens aigu de la complexité et de la diversité des choses et du devenir des situations incomparables qui sont les siens.

L'alacrité intellectuelle de l'auteur, sa richesse d'information et, plus encore, de réflexion, qui éclatent, à chaque page, nous font oublier ce que son livre peut avoir d'« austère », de « difficile » et d'« exigeant », pour reprendre les termes d'Alain Duhamel. Une fois brisée cette coquille, parfois quelque peu revêche, on a la joie de savourer, une fois de plus, la matière pulpeuse d'une des réflexions les plus riches et les plus foisonnantes de notre temps.





## Mededeling - Information

---

### NEDERLANDS — BELGISCHE STUDIEDAG

Dit jaar nodigt het Belgische Instituut voor Wetenschap der Politiek de collega's van de *Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek* voor een gemeenschappelijke studiedag te Brussel uit over « *Regering, ambtenarij en politieke kultuur in Nederland en België* ».

Twee referaten leiden de discussies in : één voor Nederland te houden door J. Kooiman, één voor België te houden door H. Van Hassel.

Discussieleider is Prof. W. Dewachter.

De conclusies worden door Prof. Dr. E. Leemans, Senator, getrokken vanuit de ervaring die hij zowel in Nederland als in België terzake opdeed. Als rendez-vous werd zaterdag 19 oktober 1974 om 11 uur vastgelegd en wel in het Hotel der Wetenschappelijke Verenigingen, Elyzeese Veldenstraat, 43, 1050 Brussel.

Het aantal deelnemers is beperkt.

Inlichtingen kunnen schriftelijk op het Instituut worden gevraagd.



## 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 se 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<sup>e</sup> 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. Beaufrays.*





**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 gevolgtrekkingen 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; «Sexpol», 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.



# **Politique belge - Belgische politiek**

**1967** : 1 vol./bund., 153 p./blz. . . . . **150 FB**  
(Res Publica 1969/5)

**1968** : 1 vol./bund., 408 p./blz. . . . . **290 FB**

**1969** : 1 vol./bund., 435 p./blz. . . . . **450 FB**

**1970-71** : 1 vol./bund., 204 p./blz. . . . . **150 FB**  
(Res Publica 1973/5)

## **Chapitres/Hoofdstukken :**

M. Boeynaems, M. Claeys-Van Haegendoren, M. Créteur,  
R. De Schutter, W. Dewachter, J. Gérard-Libois,  
M. P. Herremans, A. Philippart, V. Plavsic, G. Spitaels,  
R. Vanden Branden, G. Van de Put, H. Van Hassel.

## **Chronologie des événements.**

## **Kronologisch gebeuren van het politieke leven.**

## **Bibliographie/Bibliografie.**

## **Souscription/Bestelling :**

Compte/Rekening **210-0068702/78** - **Société Générale de Banque**

**C.C.P./P.C.R. 000.00533.74-24.**

IBSP - Institut belge de Science politique

BIWP - Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek

## RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA

Direttore : *Giovanni Sartori* - Redattore Capo : *Gianfranco Pasquino*

---

### SOMMARIO

*In questo numero*

#### *Saggi*

- G. Sartori                      Tecniche decisionali e sistema dei comitati  
R. D'Alimonte                Regola di maggioranza ; stabilita' ed equidistribuzione  
A. Marradi                    Teoria delle decisioni e calcolo dei rischi

#### *Ricerche*

- N. Shaw e J. Lees            Commissioni legislative e sistema politico

#### *Rassegne*

- A. Pappalardo                L'analisi delle coalizioni

*Recensioni — Summaries*

---

Esce tre volte l'anno presso la Società editrice il Mulino — Via Santo Stefano 6 — 40125 Bologna, Italia. Abbonamenti : Italia. Lit. 6000 Estero Lit. 7000. Un numero Lit. 2500.

Published three times a year by Società editrice il Mulino — Via Santo Stefano 6 — 40125 Bologna, Italy. Subscriptions : Lit. 6000 (Italy), Lit. 7000 (abroad). One Issue Lit. 2,500.

## SOCIALISME N° 122

AVRIL 1974 — Vient de paraître

- Henri SIMONET : Analyse de la crise de l'énergie.  
Alfred BROCHART : Les pauvres : Toujours les mêmes.  
Crise du pétrole : Fin de l'opulence.  
Jean MEDAETS : Le charbon a-t-il encore un avenir ?  
Jean LECLERCQ : La situation pétrolière dans son contexte international.  
E.H. HUBERT : Quel est l'avenir de l'énergie nucléaire ?  
M. VANDEN ABEELE : Le point de la politique énergétique de la Communauté Européenne.  
Pol BERNARD : Pour une politique socialiste de l'énergie.  
Guy CUDELL : Une politique économique pour la région bruxelloise.  
Ernest GLINNE : Les problèmes de l'emploi et la sécurité des revenus face aux changements de structure en Europe.  
Jacques GUYAUX : La leçon du 10 mars.  
Jacques VANDEBOSCH : Actualité de l'entreprise publique.  
Jules WOLF : Les prisonniers israéliens en Syrie.  
CARREFOUR.

# DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07, FRANCE

**Comité de rédaction :** Jean Laponce (Université de la Colombie britannique, Président de l'Association Internationale de Science Politique), Stein Rokkan (U. de Bergen), David Easton (U. de Chicago), H.R.G. Greaves (London School of Economics), Richard I. Hofferbert (U. du Michigan), Jean Meyriat (Comité International pour la Documentation des Sciences Sociales), André Philippart (Secrétaire général de l'A.I.S.P.), **Directeur :** Serge Hurtig (Fondation Nationale des Sciences Politiques).

## Aux Universités et aux Instituts de recherche

Vos enseignants et vos chercheurs peuvent-ils facilement avoir accès aux Abstracts de science politique ? Sont-ils à la portée de vos étudiants ? La bibliothèque de votre université y est-elle abonnée et en possède-t-elle une collection complète ? Celle de chacune de vos salles spécialisées et institutions de recherche, dans des domaines tels que la science politique, les relations internationales, l'histoire contemporaine, les sciences administratives, la sociologie, l'étude des grandes régions du monde, y est-elle également abonnée ?

## Aux Bibliothèques générales

Vos lecteurs disposent-ils d'un instrument de référence leur permettant de se renseigner aisément sur les articles que les revues du monde entier consacrent aux problèmes politiques ? Une collection des Abstracts ne serait-elle pas utile à votre service de référence ?

Publiés depuis 1951 par l'Association Internationale de Science Politique (tous les volumes anciens sont encore disponibles), les Abstracts sont le principal instrument de documentation en science politique. Les analyses d'articles publiés dans des revues spécialisées et dans des revues d'intérêt général sont désormais complétées par des analyses des contributions aux principaux annuaires. Les articles publiés en anglais sont analysés en anglais ; ceux publiés dans toutes autres langues le sont en français. En 1972, quatre livraisons ont apporté 2.998 analyses d'articles publiés dans 474 périodiques, deux fois plus qu'en 1968. L'amélioration se poursuit, et en 1973 on aura trouvé, dans six livraisons, plus de 4.500 analyses. Chaque numéro contient un index des matières détaillé, ainsi qu'une liste des périodiques dépouillés. Le dernier numéro de chaque volume annuel contient un index des matières cumulatif ainsi qu'un index des auteurs.

# DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS

27, rue Saint-Guillaume, 75341 PARIS CEDEX 07, FRANCE

- Abonnement au Vol. XXIII, 1973       Commande permanente (Vol. XXIV et suivants,  
 Abonnement au Vol. XXIV, 1974      sauf annulation)

Nom de l'abonné (particulier ou institution) : .....

Adresse : .....

..... Code postal : .....

Date : ..... Pays : .....

Nom et fonctions : ..... Signature : .....

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Paiement joint : .....       | <b>Volume XXIII, 1973</b>                                       | <b>Volume XXIV, 1974</b>  |
| <input type="checkbox"/> Veuillez envoyer une facture | <input type="checkbox"/> Tarif normal (institutions) : F.F. 175 | <input type="checkbox"/> Tarif normal (institutions) : F.F. 225 |
| <input type="checkbox"/> Instructions particulières : | <input type="checkbox"/> Tarif réduit (particuliers) : F.F. 75  | <input type="checkbox"/> Tarif réduit (particuliers) : F.F. 100 |

Les règlements peuvent être faits en toute monnaie convertible, en coupons de livres Unesco, ou par virement au CCP 3.517.41 Paris. Prière d'établir les chèques à l'ordre de **IPSA-Abstracts**.

Taux de change en octobre 1973 : 1 \$ US = F.F. 4,24 ; 1 £ st. = F.F. 10,23

*Abonneer u op de publikaties van*  
***Uw Cultuurraad***

De Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap publiceert:

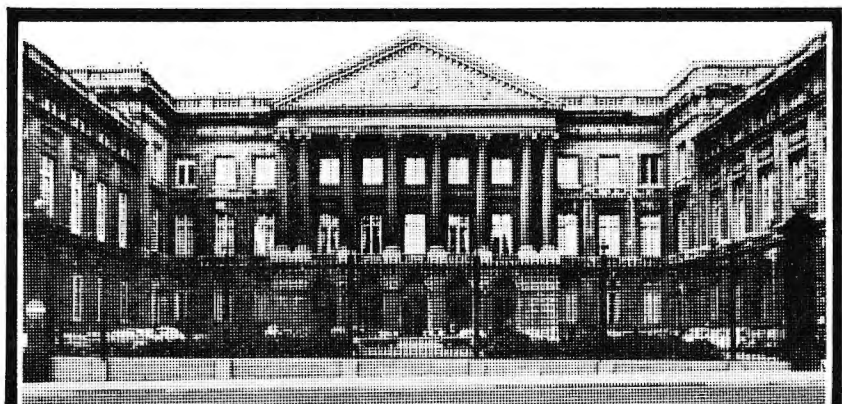
- de Handelingen 200 fr. - het Beknopt Verslag 50 fr. - het Bulletin van Vragen en Antwoorden 50 fr.

U kan op elk van deze publikaties, steeds met vermelding van de gewenste titel(s),  
een abonnement nemen - aan de loketten van om het even welk postkantoor

- of door storting of overschrijving op prk. 94.60  
van de Dienst Postabonnements, 1000 Brussel.

· Bij gezamenlijke overschrijving voor verschillende abonnees,  
dient een lijst met hun naam en adres te worden gevoegd.

Jaarabonnement 1/10/1973 - 30/9/1974.



# RES PUBLICA

Revue de l'Institut belge de Science politique  
Tijdschrift van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek  
Review of the Belgian Political Science Institute

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA :  
Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA :  
Sales conditions and annual subscription of RES PUBLICA Review :

Port compris  
Draagloon inbegrepen  
Postages included in the amounts

	1974
1. Abonnement annuel (5 numéros) — jaarlijks abonnement (5 nummers). Annual subscription (5 numbers). (min. 1.000 p.).	F.B. — B.F.
Belgique - België	500
Autres pays - Andere landen - Others countries	660 (U.S. \$ 20)
Etudiants - Studenten (Belgique - België)	300
2. Collection par année de 1959 à 1973 - Collectie per jaar vanaf 1959 tot 1973 - Set per Year of 1959 through 1973	
Belgique - België	450
Autres pays - Andere landen - Others countries	580 (U.S. \$ 16)
3. Vente au numéro - Verkoop per nummer - Number sale (1962 à/tot/ through 1973)	150 (U.S. \$ 5)
4. Collection complète de 1959 à 1973 inclus : Belgique : 6.000 F.B. - Autres pays : 6.000 F.B. Volledige Verzameling van 1959 tot 1973 inbegrepen : België : 6.000 B.F. - Andere landen : 6.000 B.F. Full set of 1959 through 1973 : Belgium : 6.000 B.F. - Others countries : 6.000 B.F.	

Ces sommes sont à verser au C.C.P. n° 000.00533.74-24 de l'Institut belge de Science politique ou au compte 210-0068702-78 de la Société Générale de Banque, Montagne du Parc 3, B-1000 Bruxelles (Belgique).

Deze sommen moeten gestort worden op P.C.R. n° 000.00533.74-24 van het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek of op rekening n° 210-0068702-78 van de Generale Bankmaatschappij Warandberg 3, B-1000 Brussel (België).



L'Institut belge de Science politique compte quatre catégories de membres :

- lecteurs ;
- correspondants ;
- associés ;
- protecteurs.

Les abonnés à la revue RES PUBLICA sont d'office membres lecteurs.

Tous les membres sont régulièrement informés des activités de l'Institut (publications, conférences, colloques, journées d'étude, travaux scientifiques).

Het Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek telt vier soorten van leden :

- lezende ;
- corresponderende ;
- aangesloten ;
- beschermende.

De intekenaars aan het tijdschrift RES PUBLICA zijn van zelfs lezende leden.

Al de leden worden regelmatig ingelicht over de activiteiten van het Instituut (publicaties, voordrachten, colloquia, studiedagen, wetenschappelijke werken).



Imprimé en Belgique

Dépôt légal : D/R.P. 1974/2/1173