

Jean MEYNAUD

Professeur de science politique à l'Université de Lausanne

(1964)

LA TECHNOCRATIE. MYTHE OU RÉALITÉ ?

Un document produit en version numérique par Diane Brunet, bénévole,
Guide de musée, La Pulperie, Chicoutimi
Courriel: Brunet_diane@hotmail.com
[Page web personnelle](#) dans la section des bénévoles.

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.

Cette édition électronique a été réalisée par Diane Brunet, bénévole, Guide de musée, La Pulperie, Chicoutimi,

Courriel: Brunet_diane@hotmail.com

à partir du livre de :

Jean MEYNAUD

La technocratie. Mythe ou réalité ?

Paris : Les Éditions Payot, 1964, 297 pp. Collection : Bibliothèque politique et économique.

[Autorisation formelle accordée par les ayant-droit de l'œuvre de Jean Meynaud, son épouse, Mme Meynaud-Zographos, Michel Meynaud (fils) et Hélène-Yvonne Meynaud (fille) le 19 octobre 2008 de diffuser toutes les œuvres de Jean Meynaud dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriels :

Mme Meynaud-Zographos (épouse) : meynaud-zographos@orange.fr

Hélène-Yvonne Meynaud (fille) : hymeynaud@free.fr.

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE (US letter), 8.5'' x 11''

Édition numérique réalisée le 8 mai 2009 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



DU MÊME AUTEUR

Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

95. Les groupes de pression en France, 1958, 372 p. (épuisé).
100. [Introduction à la science politique](#), 1959, 376 p., 2e éd. Traduction espagnole, Madrid, 1959.
118. Nouvelles études sur les groupes de pression en France, 1962, 468 p.

Études de Science Politique, Mornex 6, Lausanne.

1. La science politique : fondements et perspectives, 1960, 228 p. (épuisé). Trad. portugaise, Rio de Janeiro, 1960. Trad. serbo-croate, Belgrade, 1960.
2. Technocratie et politique, 1960, 116 p. (épuisé). Trad. espagnole, Barcelone (sous presse).
3. Les groupes de pression internationaux, 1961, 560 p.
4. Destin des idéologies, 1961, 164 p. Trad. espagnole, Barcelone (sous presse).
5. Les savants dans la vie internationale (éléments pour un auto-portrait). En collaboration avec Brigitte SCHRÖDER, 1962, 220 p.
6. Planification et politique, 1963, 192 p. Trad. italienne, Milan, 1963.
7. Études Politiques Vaudoises : première partie, la démocratie semi-directe dans le canton de Vaud, 1938-1963 ; deuxième partie, le mode d'élection au Conseil d'État Vaudois, principe et pratique, 1919-1963. Par un groupe d'étudiants, sous la direction de Jean MEYNAUD.
8. Les consommateurs et le pouvoir, 1964 (sous presse).

Presses Universitaires de France, « Que sais-je », Paris.

895. [Les groupes de pression](#), 1960, 128 p., 2e éd. Traduction espagnole, Buenos-Aires, 1962.
911. La participation des Français à la politique. En collaboration avec Alain LANCELOT, 1961, 124 p
993. [Les attitudes politiques](#). En collaboration avec Alain LANCELOT, 1962, 128 p., 2e éd.

Éditions Payot, Lausanne.

Les organisations professionnelles en Suisse. Avec le concours de Adalbert KORFF, Lausanne, 1963, 340 p.

Éditions Payot, Paris.

La révolte paysanne, Paris, 1963, 310 p.

Le syndicalisme africain. En collaboration avec Anisse SALAH-BEY, Paris, 1963, 260 p. Traduction italienne, Milan, 1963.

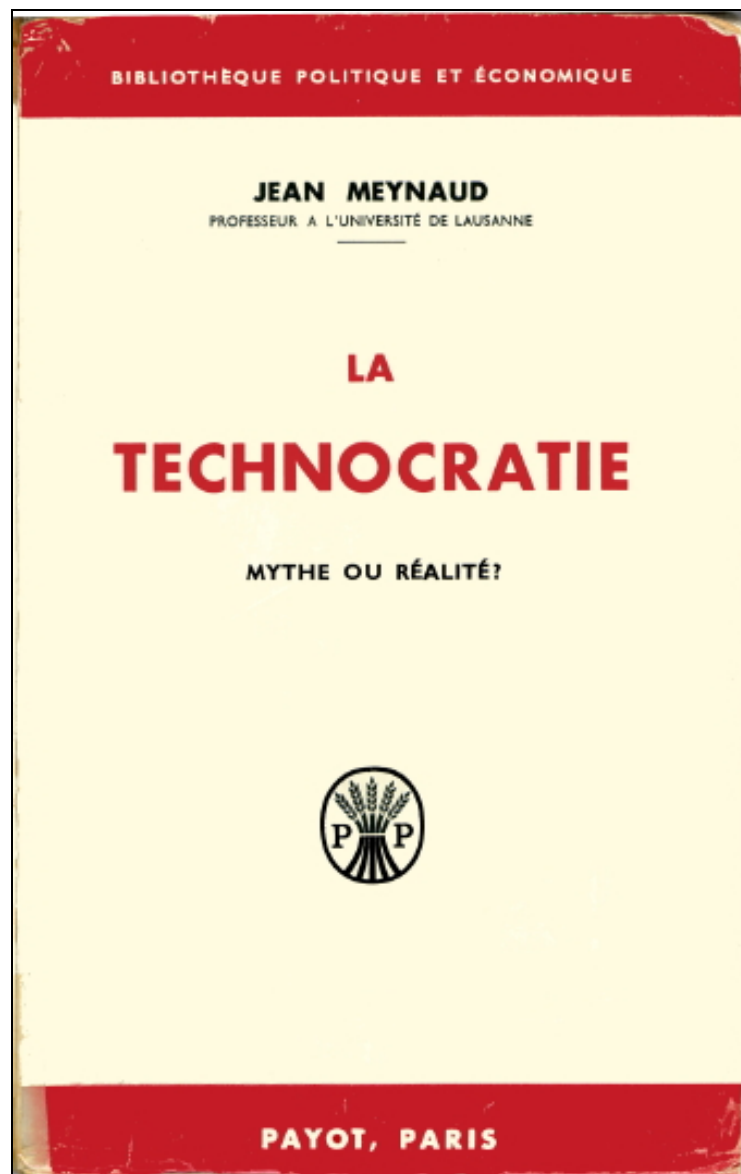
Edizioni Scientifiche Italiane, Naples.

Gruppi di pressione in Italia e in Francia. En collaboration avec Claudio RISÉ, Naples, 1963, 138 p.

Jean MEYNAUD

Professeur de science politique à l'Université de Lausanne

La technocratie. Mythe ou réalité ?



Paris : Les Éditions Payot, 1964, 297 pp. Collection : Bibliothèque politique et économique.

Table des matières

[Quatrième de couverture](#)

[INTRODUCTION](#)

PREMIÈRE PARTIE : ***L'INTERVENTION TECHNOCRATIQUE***

CHAPITRE I. IDENTIFICATION DES TECHNOCRATES

[Section I.](#) Fondements de l'intervention technocratique

1. [Dimensions de la fonction technique](#)
2. [Répartition des techniciens](#)
3. [Du technicien au technocrate](#)

[Section II.](#) Voies d'accès à l'influence technocratique

1. [Haute administration civile](#)
2. [États-majors militaires](#)
3. [Élites scientifiques](#)
4. [Observations générales](#)

[Section III.](#) Originalité du phénomène technocratique

1. [Technocratie et démocratie](#)
2. [Technocratie et bureaucratie](#)
3. [Technocratie et partitocratie](#)
4. [Technocratie et représentation professionnelle.](#)

CHAPITRE II. DOMAINE DE L'INTERVENTION TECHNOCRATIQUE

[Section I.](#) Modalités de l'intervention technocratique

1. [Formes du dessaisissement](#)
 - a) Actes d'opposition aux autorités politiques
 - b) Actes résultant d'un transfert d'attributions
 - c) Actes relevant de la consultation

2. [Niveaux de dessaisissement](#)
3. [Secteurs privilégiés d'intervention](#)
 - a) Élaboration de la politique économique
 - b) Contenu de la défense nationale
 - c) Orientation de la recherche scientifique

[Section II](#) : Composantes de l'influence technocratique

1. [Attitudes des hommes politiques vis-à-vis des techniciens](#)
2. [Fonctionnement du système politique](#)
3. [Rôle des formes institutionnelles](#)
4. [Qualité des techniciens](#)

[Section III](#). Limites du pouvoir technocratique

1. [Contestation de la thèse de l'influence technocratique](#)
2. [Obstacles à l'influence technocratique](#)
 - a) Division entre les techniciens
 - b) Action des groupes antagonistes
 - c) État de l'opinion
3. [Esquisse de la situation actuelle](#)

[Chapitre III](#). SIGNIFICATION SOCIO-POLITIQUE DU POUVOIR TECHNIQUE

[Section I](#). Technocratie et direction politique des sociétés

1. Le reproche d'insuffisance
2. Le reproche de particularisme
3. Le reproche de partialité
4. Le reproche d'esprit partisan

[Section II](#). Technocratie et fonctionnement du système économique

1. Propriétaires et managers
2. Aperçu des attitudes des managers
3. Entreprises privées et exploitations publiques

Section III. Relations entre l'économique et le politique

1. Exposé de la thèse unitaire
2. Observations sur la thèse unitaire
3. Les techniciens et le pouvoir

DEUXIÈME PARTIE :
L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE

Chapitre IV. **LES PRÉCURSEURS DE L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE**

Section I. Naissance de l'idéologie technocratique

Section II. Diversification de l'idéologie technocratique

Chapitre V. **THÈMES DE L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE**

Section I. Apologie de la fonction technique

1. Mérites du technicien
2. Critique de l'homme politique
3. Audience de ces thèses

Section II. Réduction de la politique à la technique

1. Intervention de la technique dans la vie politique
2. Irréductibilité de la politique à la technique
3. Retour de la politique

Section III. Le courant cybernéticien

Chapitre VI. **CHANCES D'EXPANSION DE L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE**

Section I. Facteurs d'expansion de la fonction technique

1. Accroissement des responsabilités publiques
2. Perfectionnement des techniques de gestion
 - a) Sens et portée des transformations
 - b) Introduction des savants dans l'appareil gouvernemental
 - c) Officialisation des groupes d'intérêt

Section II. Contrôle politique de la fonction technique

1. [Démocratie politique et démocratie économique](#)
2. [Modalités d'un renforcement du contrôle](#)
 - a) Redistribution de l'autorité au sein de l'Exécutif
 - b) Revalorisation de l'influence parlementaire
 - c) Modernisation des forces politiques

[CONCLUSION](#)

[ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE](#)

La technocratie. Mythe ou réalité ?

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour à la table des matières](#)

Les mots « technocratie » et « technocrate » sont devenus d'un usage commun, jusque dans les polémiques de la vie quotidienne. On assiste en effet à une extension des procédés de la civilisation technicienne aux différentes sphères de la vie politique.

Le souci d'annuler la politique par la technique, la volonté de « dépolitiser » les grands problèmes de la vie nationale, sont des thèmes qui jouissent aujourd'hui d'une large audience.

On assiste donc à la conquête de situations dominantes par les forces économiques, administratives, scientifiques ou militaires, qui peuvent ainsi influencer les autorités conformément à leurs intérêts particuliers.

La raison de ce mouvement ? C'est probablement l'apathie du citoyen dans la plupart de nos sociétés démocratiques, la démission des appareils habituels de la politique (spécialement les assemblées parlementaires) devant l'intervention des techniciens.

Le mouvement est-il irréversible ? Prépare-t-on une victoire de la technocratie ? C'est à ces questions que répond le professeur Meynaud dans cet ouvrage qui ne peut laisser aucun citoyen indifférent.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

Comme tant d'autres mots utilisés dans les sciences sociales, le terme « technocratie » est loin d'être employé en un sens uniforme. Les controverses, souvent partisans, intervenues en France sur les idées de Burnham, n'ont pas contribué à clarifier le problème. Faute d'une acception généralement admise – situation qui facilite la formulation de jugements contradictoires sur la portée du phénomène – essayons de délimiter les contours de cette notion et de la situer par rapport à la politique.

Les mots « technocratie » et « technocrate » sont devenus d'un usage commun en France aussi bien dans les dissertations de style universitaire que dans les polémiques de la vie quotidienne. Il n'en va pas de même dans les autres pays européens où cette terminologie demeure peu connue et à peine utilisée (les phénomènes correspondants étant englobés dans l'étude de la bureaucratie). Sur le plan scientifique, la légitimité de cette désignation a été consacrée par la publication en 1949, sous le titre *Industrialisation et technocratie*, d'un débat du Centre d'Études Sociologiques consacré à la place des techniciens et plus particulièrement des managers dans les sociétés contemporaines. Au niveau populaire, c'est la décadence accélérée du système parlementaire liée au mythe d'une bureaucratie omnipotente qui a favorisé la diffusion de ces termes. Il est significatif à cet égard que lors de manifestations paysannes des cris de « À bas la technocratie » aient pu être entendus.

Il semble bien que le terme « technocratie » ait été créé aux États-Unis au lendemain de la première guerre mondiale pour désigner un système d'organisation de la vie économique inspiré des schémas rationnels des sciences physiques. Les ruines gigantesques entraînées par la grande dépression des années 1930 ne pouvaient manquer de renforcer l'audience de ce courant. Mais en soulignant la nécessité de l'organisation et l'importance des ingénieurs, les doctrinaires de la technocratie retrouvaient une tendance permanente de l'esprit humain dont Saint-Simon, si favorable au gouvernement par les techniciens, a été l'un des exposants les plus originaux. La technocratie trouve son fondement initial dans le culte de l'efficacité qui traduit le souci d'obtenir le maximum de résultats pour le minimum d'efforts. Cette attitude, qui s'accompagne le plus souvent de réticences à l'égard des autorités politiques traditionnelles, implique une grande confiance dans la valeur du raisonnement expérimental pour la solution des problèmes sociaux. Elle conduit fréquemment, mais pas obligatoirement, à favoriser, selon l'expression de D. Dubarle, la remise au technicien d'un certain empire sur les affaires collectives.

L'objet de ce livre est d'analyser l'extension à la direction politique des sociétés du complexe d'impératifs et de procédés de la civilisation technicienne que les commentateurs ont parfois tendance à confiner dans la sphère économique. En apparence, le mode de gouvernement des hommes ne semble pas avoir subi de changements fondamentaux depuis les temps anciens : un sénateur romain éprouverait peu de difficultés à participer aux débats d'une quelconque assemblée parlementaire de notre époque (rôle de la harangue). Cette permanence des formes, qu'accuse le nominalisme des textes constitutionnels, ne dissimule-t-elle pas toutefois des transformations profondes, et surtout une évolution ne s'est-elle pas amorcée qui tend à déposséder de la réalité du pouvoir les appareils habituels de la politique ?

Envisagée dans l'optique de cette étude comme le dessaisissement de l'homme politique au profit du technicien –ou l'acquisition par le second d'une influence décisive sur le premier – la technocratie y sera analysée sur un double plan : la pénétration effective de l'élément technocratique dans l'appareil gouvernemental ; le contenu et les dimensions de l'idéologie technocratique, qui affirme le bien-fondé et souhaite l'élargissement de ces tendances. On admettra sans peine que ce sont là deux aspects étroitement complémentaires de la question.

Réserve faite de brèves allusions à d'autres systèmes, ce travail concerne exclusivement les pays à régime politique représentatif, la France ayant constitué le modèle de base et le principal objet de l'étude. Le problème est certes différent selon les pays et il serait prétentieux d'évoquer, à propos de cet essai, la notion d'analyse comparative. Cependant, il ne semble pas impossible de dégager quelques traits utiles à la compréhension des diverses expériences nationales que, par-delà la succession et la variété des agencements institutionnels, caractérise l'ascension ininterrompue des « cadres » dans les sociétés complexes.

Les sociétés politiques dites occidentales – c'est-à-dire, en réalité, les sociétés industrialisées de type capitaliste – se trouvent aujourd'hui dans une situation équivoque. Acceptant le pluralisme idéologique, sévèrement limité d'ailleurs en plusieurs cas par un puissant conformisme civique, elles s'affirment régies par des formules de démocratie représentative qui, à moins d'être vidées de leur sens, impliquent un contrôle des orientations de la vie publique par les citoyens ou, au moins, par leurs mandants. Pourtant, divers aspects de leur fonctionnement tendent à les éloigner considérablement de ce modèle. L'un des principaux décalages est la conquête de situations dominantes par les forces économiques (spécialement industrielles et financières) qui bénéficient ainsi de la faculté d'influencer les autorités conformément à leurs desseins et intérêts propres. L'existence du pouvoir économique privé, installé aux points sensibles de l'activité nationale, est déjà une très sérieuse entrave à la mise en application des normes d'une gestion démocratique.

Un autre trait, qui n'est pas sans rapport avec le précédent, tient à l'action sur la marche des affaires publiques de techniciens non soumis à responsabilité politique. Se fondant sur des compétences qui ne sont pas toujours irrécusables, ceux-ci, que guide le souci de l'intérêt général ou la défense de secteurs particuliers, en arrivent à imposer leurs conceptions et choix aux représentants élus. De la sorte, l'homme politique devient, en diverses occasions, le simple exécutant des volontés techniciennes. En d'autres termes, le fonctionnement effectif du système politique comporte le passage de la décision aux mains des techniciens qui acquièrent ainsi des facultés propres, indépendantes à la fois des gouvernants et du public. Finalement, les dirigeants choisis par le peuple deviennent *Ces princes que l'on gouverne*, selon le titre mordant mais plausible d'un ouvrage de J. Cheverny (Paris, 1960).

Contrairement à des jugements superficiels, l'intervention des techniciens n'a pas pour résultat d'expulser la politique de la conduite des affaires publiques. Le souci d'annuler la politique par la technique, la volonté de « dépolitiser » les grands problèmes de la vie nationale sont des thèmes qui jouissent aujourd'hui d'une assez large audience. Or, tant que la totalité des clivages sociaux et culturels qui affectent les hommes n'aura pas été effacée, il demeurera impossible de substituer l'administration des choses au gouvernement des hommes. Le transfert est donc, pour le temps présent, de nature parfaitement utopique. Quant à la prétention des autorités de réaliser ce changement elle constitue simplement, entre tant d'autres, une tactique de gouvernement. En réalité, la consolidation du pouvoir technocratique aurait pour ultime résultat de concéder aux techniciens, qui n'ont pas de comptes à rendre aux citoyens, la charge de faire la politique du pays. Maintenu de manière nominale, l'autorité attribuée au personnel politique serait partiellement privée de sa substance : c'est déjà, en une large mesure, le cas pour plusieurs domaines, dont la conduite de la politique économique et financière.

Un point augmente la complexité de la question : l'intervention des techniciens n'est pas mauvaise en soi. Elle suscite, en bien des circonstances, un effort de rationalité et une préoccupation de rendement qui sont facteurs d'amélioration de la gestion : tout compte fait, le recrutement des fonctionnaires par un concours impartial est préférable à la distribution des postes selon le système des dépouilles. La documentation technique offre à qui veut s'en servir une base pour organiser la résistance aux revendications unilatérales des groupes de pression ainsi qu'aux emballements inconsidérés de l'opinion. Au total, cette manière d'aborder les problèmes, inséparable du développement scientifique, s'insère dans le grand mouvement, qui, à notre époque, tente d'aménager la vie sociale dans un sens plus conforme aux besoins de l'homme. Le raisonnement technique, facteur d'objectivité et d'impartialité, est indispensable sinon toujours pour le choix des objectifs (rôle de l'idéologie) du moins pour le calcul et la mise en œuvre des priorités dont la sélection commande le devenir social.

L'aspect contestable de ce mouvement par rapport à l'idée démocratique n'est donc pas la recherche de l'efficacité, mais l'absence ou l'insuffisance du contrôle effectué sur les opérations par les représentants élus. C'est particulièrement vrai pour la planification qui, à condition d'être réellement appliquée, demeure notre

principal moyen de réconcilier l'efficacité et la morale dans la gestion des ressources rares.

L'évolution actuelle présente un autre avantage : une propension à exiger des qualifications techniques qui se substituent progressivement aux privilèges de la naissance et de la richesse pour l'octroi des postes de direction. Certes, le système social freine et corrompt cette transformation en limitant sévèrement l'accès de larges couches à l'enseignement supérieur et en permettant au surplus aux bénéficiaires de la fortune de louer les services d'hommes capables (qui, de la sorte, consolident, au besoin contre leur gré, les inégalités existantes). Mais il n'est pas interdit de considérer qu'il s'agit là d'un état transitionnel et que la qualification technique constituera, une fois diffusée dans toute la population il est vrai, un puissant réducteur de la force de l'argent.

Le lecteur ne trouvera dans cet ouvrage aucune des critiques habituelles de la technique et des inventions qui sont de simples instruments à la disposition des hommes. On lui épargnera également les spéculations sur le « supplément d'âme » qui, selon divers moralistes, formerait la condition nécessaire d'une humanisation de la technique. Si un remède peut être trouvé aux imperfections et dangers de la conjoncture présente, c'est au niveau des structures collectives d'accueil de la découverte et du perfectionnement techniques qu'il convient de le rechercher. Il paraît légitime d'avancer que le gouvernement de la Cité devrait constituer, par excellence, le point de convergence de tels efforts sans lesquels les progrès technologiques auraient inévitablement pour résultat la survenance de nouvelles aliénations.

Supposons en effet que dans un monde de plus en plus dominé par des soucis de rendement, les autorités politiques ne parviennent pas, comme c'est déjà partiellement le cas, à surveiller les activités et les initiatives des techniciens, dont tous n'ont pas en vue l'intérêt commun : on aboutirait à la longue, par l'effet d'une évolution quasi insensible, à un régime dont seule la façade resterait démocratique, l'essentiel des facultés ayant échappé aux représentants du peuple (dont l'autonomie est déjà compromise par la peur que leur inspirent d'autres forces, qu'elles reposent sur l'argent ou la masse des adhérents : chantage à la non-réélection, campagnes de presse, manœuvres diverses d'intimidation...). L'idée démocratique

ne serait plus que la « formule » – mais pour les pessimistes elle l'a toujours été – par laquelle les dirigeants réels du pays justifieraient ou dissimuleraient leur domination.

Il est impossible de ne pas rapprocher ce phénomène de l'apathie du citoyen dans la plupart des sociétés démocratiques. Ce désintéressement à l'égard de la chose publique – non exclusif de brèves poussées de l'opinion sur des questions qui peuvent être secondaires – s'affirme trop massivement pour qu'on ait besoin de l'exposer en détails : presque partout, une poignée d'hommes seulement témoignent d'une attention soutenue pour les problèmes de la politique. En définissant la France contemporaine comme une société que les partis ennuiet, le Club Jean-Moulin formule un diagnostic correct. La situation est d'autant plus sérieuse qu'à peu d'exceptions près la même désaffection s'observe à l'égard des autres groupes sociaux (ainsi faiblesse notoire du taux de syndicalisation). Beaucoup estiment qu'il s'agit là d'une situation neuve dont la diffusion dans les masses d'un certain bien-être porterait la responsabilité (d'où l'emploi fréquent et un peu naïf du terme « mutation »). La baisse du militantisme politique, qui caractériserait la période récente, serait le résultat de la fabrication en série de la petite voiture et du poste de télévision. Cette position, liée à la thèse du déclin des idéologies, me paraît contestable. Il suffit de se reporter à des témoignages anciens pour éprouver des doutes sur la propension des générations précédentes à participer activement à la gestion des affaires publiques. Dans un article donné en 1892 à la *Revue Blanche* (numéro de juillet), Léon Blum décrivait « les progrès de l'apolitique » : maladie peu observée et passant aisément inaperçue, l'« apolitique » lui semblait vicier le principe de toute République qui est la participation de chacun au gouvernement. « Aujourd'hui, déclarait-il, chaque citoyen est indifférent à la vie politique, et la nation, prise en masse, est indifférente à son gouvernement. » Motif de cette apathie : le refroidissement des enthousiasmes politiques en raison de la trop grande fréquence des révolutions. En somme, notait Blum, la société cesse de s'intéresser à ce spectacle parce qu'elle en a trop vu.

L'indifférence d'une large partie des citoyens aux vicissitudes de la politique me paraît correspondre à une inclination permanente de nos systèmes politiques. Il n'a jamais été prouvé qu'elle soit actuellement beaucoup plus grande qu'avant. C'est un phénomène habituel dont, d'une époque ou d'un pays à l'autre, les causes ne sont pas nécessairement uniformes. Cependant on peut formuler l'hypothèse

que, toutes choses égales, cette proposition est consolidée par l'accroissement de la technicité de la vie publique ainsi que par le mouvement général de spécialisation des tâches et des connaissances.

Le recul devant les techniciens des appareils habituels de la politique, et spécialement des assemblées parlementaires, constitue un phénomène de la plus haute importance pour l'avenir du système démocratique de gouvernement. Certaines interprétations pessimistes accordent déjà la victoire à la technocratie. Il est probable que ces thèses amplifient divers traits de la situation en négligeant les forces nombreuses et variées qui s'opposent à la conquête totale de l'appareil public par les techniciens. Mais à supposer que les courants actuels s'affirment et s'étendent, nos sociétés courent le risque qu'un tel transfert se réalise progressivement.

Le mouvement pourrait être contenu si les hommes politiques, spécialement au niveau des départements ministériels et des organismes de contrôle, témoignaient de plus de courage et de vigueur à l'égard des techniciens dont l'influence est souvent faite de la faiblesse de leurs interlocuteurs. Une telle action serait plus facile à exercer si les représentants élus obtenaient l'appui, par la médiation des formations partisans, d'une large fraction du corps électoral. C'est la difficulté, faut-il dire désormais la quasi-impossibilité, de mobiliser les énergies des citoyens en dehors des élections – entreprise qu'il faut bien se garder de confondre avec les diverses formules de regroupement professionnel – qui est l'un des meilleurs atouts de l'influence des techniciens.

Depuis la publication de mes premiers travaux en cette matière ¹, le thème des rapports entre les techniciens et la politique a fait l'objet d'un ample débat au Cinquième Congrès Mondial de l'Association Internationale de Science Politique

¹ *Technocratie et politique*, Lausanne, 1960. Voir aussi « Les techniciens et le pouvoir », *Revue Française de Science Politique*, 1957, pp. 5-37 « Administration et politique en France », *Il Politico*, 1959, mars, pp. 5-33 ; « Les mathématiciens et le pouvoir » ; *Revue Française de Science Politique*, Juin 1959, pp. 340-367 « Qu'est-ce que la technocratie ? », *Revue Économique*, juillet 1960, pp. 497-526 ; « Les militaires et le pouvoir », *Revue Française de Sociologie*, 1961 (2), pp. 75-87 ; « À propos des spéculations sur l'avenir. Esquisse bibliographique », *Revue Française de Science Politique*, septembre 1963, pp. 666-688.

(Paris, 1961). J'ai tiré un grand profit de la lecture des communications faites à ce congrès et, en particulier, de l'excellent rapport général de Roger Grégoire, Conseiller d'État, alors Directeur de l'Agence Européenne de Productivité.

Je veux également évoquer les amicales controverses que j'ai engagées sur ce thème avec Bernard Gournay, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes. Si ses arguments ne m'ont pas toujours convaincu, j'ai sans cesse trouvé dans ses propos un stimulant intellectuel. Il est juste que je l'en remercie.

Lausanne, Juillet-Octobre 1963.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

PREMIÈRE PARTIE

L'INTERVENTION

TECHNOCRATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Je vais essayer, à la lumière des faits contemporains, d'indiquer les modalités et d'évaluer l'ampleur du dessaisissement de l'homme politique par les techniciens dans les sociétés industrialisées du monde capitaliste. L'analyse portera essentiellement sur les structures nationales, mais je ferai quelques brèves allusions au cas des organisations internationales et supranationales.

J'étudierai trois problèmes : identification des technocrates ; domaine de l'intervention technocratique ; signification du transfert. Consacrée à des démarches et interventions dont les auteurs contestent souvent sinon l'existence du moins la signification, cette recherche ne saurait aboutir à l'établissement de formules définitives d'interprétation. Compte tenu de l'état de nos connaissances, qui, sur des points importants, en sont au niveau des balbutiements, il s'agit tout au plus d'esquisser des typologies et de proposer un cadre d'explication.

Les commentateurs qui ont procédé à l'examen de ces conduites divergent sur leur portée. Les uns insistent sur un péril technocratique que d'autres tiennent pour un simple épouvantail : les premiers se rencontrent surtout chez les sociologues et moralistes, les seconds parmi les praticiens de l'administration qu'appuient parfois les hommes politiques eux-mêmes. J'estime que l'on se tromperait gravement en ignorant ou en sous-évaluant les comportements technocratiques qui affectent la marche de nos régimes politiques. Les techniciens ne sont certes pas les maîtres absolus de l'appareil étatique : cependant, en des secteurs nombreux et important, ils orientent ou dirigent le fonctionnement du système. On ne saurait certes y voir une nouveauté : pourtant, à l'époque contemporaine, cette influence paraît progresser.

J'utilise ici le terme « influence » dans un sens extensif comme la faculté dont disposent les uns d'amener les autres à agir, penser et sentir dans un sens particulier ou selon une inspiration déterminée. Cette aptitude vaut aux techniciens la conquête d'un certain empire sur les hommes politiques directement ou indirectement choisis par le peuple pour assumer la conduite des affaires publiques. Elle permet aux premiers d'orienter les comportements adoptés et les décisions prises par les seconds. On peut y voir une sorte de pouvoir-ascendant fondé sur le prestige et le crédit qui s'attachent à la possession de connaissances ou, plus largement, d'un savoir-faire.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

Première partie : L'intervention technocratique

Chapitre I

IDENTIFICATION DES TECHNOCRATES

[Retour à la table des matières](#)

Un point rend cette identification difficile : le contenu polémique et péjoratif dont le mot « technocrate » est fréquemment chargé. En soulignant que, dans l'esprit public français, ce terme tend à correspondre à l'image d'un technicien vu par un poujadiste, G. Vedel n'exprime pas une boutade mais caractérise une tendance profonde de l'opinion. On sait combien est populaire, en plusieurs milieux, la notion d'une caste de fonctionnaires qui, dépourvus de toute aptitude pratique et de tout bon sens, s'ingénieraient à contrarier les initiatives des administrés et à faire prévaloir des schémas livresques. Ainsi les organisations de petits commerçants traitent-elles volontiers de technocrates les agents de l'État qui s'efforcent de mettre un peu d'ordre dans les circuits de distribution et de limiter l'ampleur des prélèvements effectués à ce titre. Bien entendu, le même reproche sera adressé aux partisans d'un renforcement du contrôle exercé sur les comptabilités commerciales.

Le procédé habituel d'identification consiste à attribuer en bloc la qualité de technocrate aux anciens élèves de diverses Écoles et, ce qui revient partiellement au même, aux membres de certains corps de l'État : l'École Polytechnique et l'Inspection des Finances bénéficient toujours d'un rang privilégié sur ces listes. C'est

là un moyen commode de repérage, mais la méthode a de graves défauts. En premier lieu, elle étend systématiquement à un ensemble les particularités de quelques-uns : tactique plus favorable à la propagation de mythes qu'à l'examen impartial. Il existe tout de même des inspecteurs des finances qui se limitent à des tâches de surveillance comptable et des polytechniciens qui se bornent à diriger des fabrications. D'un autre côté, la sélection des catégories n'est pas sans rapport avec les inclinations idéologiques de l'auteur des choix.

Pourtant, malgré ses imperfections évidentes, ce mode de désignation ouvre une piste utile en établissant que l'exercice d'une influence est subordonné à l'occupation d'un poste susceptible de valoir à son titulaire une telle faculté. Or, quelques écoles et corps de l'État, d'accès généralement difficile à plusieurs égards, garantissent plus et mieux que d'autres la conquête de telles situations. L'entrée dans ce cercle exigeant normalement un savoir étendu (en France, recrutement par voie de concours), on est donc amené, selon une démarche somme toute plausible, à établir un lien entre l'acquisition d'une influence technocratique et la possession de connaissances techniques.

SECTION I.

Fondement de l'intervention technocratique

[Retour à la table des matières](#)

L'identification du technocrate passe par celle du technicien. Mais il s'en faut de beaucoup que tous les techniciens aient la vocation de se transformer en technocrates ou éprouvent le désir d'une telle promotion. Au surplus, les connaissances techniques, eu égard auxquelles s'affirment les prétentions technocratiques, ne sont pas toutes du même aloi.

1. DIMENSIONS DE LA FONCTION TECHNIQUE.

La fonction technique fait l'objet de plusieurs acceptions. Celles-ci commandant en quelque sorte le contenu attribué à la catégorie des techniciens, il est nécessaire d'exposer les principaux aspects du problème.

En un premier sens qui n'est pas lié à la civilisation industrielle, la technique embrasse la totalité des procédés mis en œuvre pour atteindre un résultat déterminé. Il s'agit, en somme, d'une pratique contrôlée par l'intelligence. Cette définition repose sur l'idée d'un savoir-faire acquis et développé par l'apprentissage. À ce titre, elle englobe les secrets de métier et tours de mains artisanaux : mais on peut également lui rattacher des opérations comme l'escrime, la danse ou la dissertation. Ainsi entendue, la technique se cristallise souvent en opérations routinières. Cependant elle se révèle aussi susceptible d'améliorations et d'extensions, généralement lentes et partielles. Le point important est que la formation et l'élargissement de cette technologie résultent non de l'accumulation préalable d'un savoir théorique, mais de continuel essais et tâtonnements.

C'est précisément cette antécédence de la science qui constitue la base d'une autre notion de la technique. En cette acception plus restrictive, les procédés pris en considération sont ceux qui découlent de l'application des connaissances scientifiques. Sous cet angle, la technique ne correspond plus à une simple habileté

empirique ou à une pure routine, mais représente un effort systématique d'utilisation des découvertes faites par les savants. L'un des traits fondamentaux des sociétés industrielles est l'emploi à des fins pratiques des acquisitions de la théorie. Les hommes disposent ainsi d'une technique d'inspiration scientifique dont le niveau dépend, au premier chef, de l'état de la recherche expérimentale.

Cette relation entre la science et la technique qui fait des progrès de la première la condition du développement de la seconde n'exprime qu'imparfaitement la situation actuelle. Celle-ci se caractérise en effet par une association de plus en plus étroite entre les recherches scientifique et technique, le souci d'une amélioration rapide de la technologie rendant indispensable l'accélération du progrès scientifique. En somme, la science trouve désormais son aiguillon non plus seulement dans la soif de connaissance désintéressée, mais dans la volonté d'agrandir et de renforcer, le cas échéant à des fins de destruction, l'outillage technique dont disposent les hommes. La subordination actuelle d'une large part de la recherche scientifique à des objectifs nationaux immédiats illustre parfaitement cette tendance. Au total, la technique moderne continue de procéder de la science, mais la seconde reçoit de la première une puissante impulsion : situation qui n'est pas sans danger pour la science (tendance, au niveau de l'octroi des crédits publics à limiter la part de la recherche fondamentale dont on méconnaît, par souci de rentabilité immédiate, qu'elle commande le mouvement ultérieur des découvertes).

Dans l'une et l'autre de ces acceptions, la technique se rattache à la notion d'instrument ou de moyen : c'est le procédé utilisé en vue de réaliser un but. La différence entre les deux notions réside dans la qualité de la démarche créatrice du procédé et, partant, dans la valeur opératoire respective de chacune. Sans que sa portée soit toujours négligeable, la démarche traditionnelle a généralement moins de précision et de solidité que le procédé moderne : ce dernier offre normalement un degré de certitude et une faculté de prédiction des résultats qui surclasse les gains acquis avec les moyens empiriques.

Le trait essentiel de la fonction technique à notre époque est d'appliquer les ressources scientifiques à la conquête de domaines et à la fabrication de produits nouveaux, mais aussi de remplacer les procédés traditionnels encore en usage par des moyens neufs (par exemple pour l'agriculture : mécanisation du travail, fertilisation des sols, sélection des semences et création de variétés...). Finalement la technique scientifique étend sans cesse son emprise en conquérant de nouveaux

secteurs (exploration spatiale) et en pénétrant dans ceux relevant encore des méthodes traditionnelles (voir, à titre d'exemple, les transformations successives apportées à la comptabilité par les machines comptables simples, les ensembles à cartes perforées, les calculatrices électroniques).

Sur la base de ces transformations, il est devenu banal de constater que la fonction technique représente l'élément central des sociétés industrielles et qu'elle tend à absorber ou à régenter tous les aspects de la vie humaine (y compris les loisirs). Fondée sur l'essor de la pensée scientifique – lui-même « solidarité du génie et de la technique » selon l'expression de G. Bachelard – la technique moderne devient, en son sens le plus large, l'ensemble des pratiques permettant aux hommes de tirer le meilleur parti des ressources existantes en vue de satisfaire leurs besoins matériels et leurs idéaux collectifs (certains ayant proposé de distinguer les technologues, artisans de l'invention technique, des techniciens se limitant à son utilisation ultérieure). Au total, la technique ne correspond pas à un secteur limité de la société : elle est cette société envisagée sous une perspective déterminée.

Cette intrusion de la technique dans tous les domaines de la vie économique et sociale a été bien mise en évidence par J. Ellul². Pour celui-ci, l'opération technique peut se définir comme « tout travail fait avec une certaine méthode pour atteindre un résultat ». Les hommes prenant conscience des avantages d'une telle façon d'opérer, on observe alors le phénomène technique qui est « la recherche du meilleur moyen dans tous les domaines ». Cet effort aboutit à une « extension rapide et presque universelle de la technique : il n'y a plus d'activité humaine qui, maintenant, échappe à cet impératif technique ». Ainsi, en dehors de la technique mécanique, note-t-on, l'existence d'une technique économique (de l'aménagement du travail jusqu'à la planification), d'une technique de l'organisation (qui couvre aussi bien les entreprises privées que les services administratifs), d'une technique de l'homme (médecine, pédagogie, propagande), d'une technique du travail intellectuel (fichiers, bibliothèques...). On trouve la même largeur d'horizon dans les travaux de G. Gurvitch définissant les techniques comme des « manipulations efficaces, artificielles et subalternes... délimitées, transmissibles, novatrices... ins-

² In *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, 1954, *passim*.

pirées par le désir de dominer le monde de la nature, de l'humain et de la société afin de produire, de sauvegarder, d'organiser, de communiquer, d'informer »³.

Manifestement conçues pour embrasser la totalité des aspects de la fonction technique, ces définitions ont pour conséquence d'aboutir à un élargissement considérable, pour ainsi dire illimité, de la catégorie des techniciens que nous entendons désormais, dans cet ouvrage, comme les utilisateurs et non les créateurs du procédé technique. Une telle extension suscite des réticences et, probablement, comporte des dangers.

Sans doute, le choix d'une notion très large de la fonction technique est-il en harmonie avec l'esprit de la civilisation industrielle vouée dans tous les domaines, qu'elle soit de type capitaliste ou collectiviste, à la recherche du maximum d'efficacité. Voici un exemple significatif encore qu'un peu caricatural de l'omniprésence de ce souci. L'American Institute of Management vient d'effectuer une étude de la manière dont le Vatican gère, administrativement et financièrement, l'Église catholique (le Vatican n'ayant pas sollicité ou autorisé cette enquête, mais ne s'y étant pas opposé). L'analyse s'est d'ailleurs révélée favorable à celui-ci qui a obtenu 9.010 points sur un total théorique de 10.000 (note attribuée par le même Institut à l'American Telephone and Telegraph : 9.510). Un reproche toutefois : beaucoup de membres du Sacré Collège sont trop vieux pour être efficaces comme *business executives*⁴. Autre exemple caractéristique : la place désormais faite aux tests d'aptitude, dont les graves défauts sont pourtant bien connus, dans le système de recrutement et de promotion du personnel des firmes⁵.

Pourtant, si l'effort de rationalisation technique tend à marquer tous les secteurs de la vie sociale, la validité des opérations entreprises et la qualité des résultats acquis ne sont pas uniformes : la réglementation du trafic sur les voies ferrées obéit à des normes plus sûres et rigoureuses que l'harmonisation de la croissance économique. Autrement dit, l'adoption d'une conception large a pour effet de pla-

³ *Structures sociales et démocratie économique* (ouvrage collectif), Bruxelles, 1961, p. 273.

⁴ Selon *Newsweek*, 3 septembre 1962, p. 36.

⁵ Pour une critique très violente mais non dépourvue de pertinence de la technique des tests, voir SOROKIN (Pitirim) *Tendances et déboires de la sociologie américaine*. Traduit de l'américain, Paris, 1959 (chapitres IV, V et VI). [Livre disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

cer sous le pavillon de la technique des opérations et démarches qui, en l'état actuel des choses, sont affectées d'un caractère conjecturel ou marquées par des éléments subjectifs (ainsi le « flair » ou le « sentiment » de l'auteur de la décision).

De ce point de vue, le parallèle entre les sciences physiques et naturelles d'une part, les sciences humaines ou sociales de l'autre, a été tracé trop souvent pour qu'il soit utile de le reprendre ici. Les incertitudes théoriques qui marquent les secondes – que l'on songe seulement aux divergences dans la conceptualisation ou, plus simplement dans la terminologie – rendent particulièrement hasardeux les essais d'application pratique. Il est impossible de prévoir le déroulement d'une évolution ou les conséquences directes ou indirectes de l'adoption d'une mesure déterminée si l'on ne dispose pas d'un modèle cohérent d'explication. Or, dans de multiples situations, spécialement mais non exclusivement au titre de l'analyse politique, nous ne sommes même pas en mesure d'énumérer, et moins encore de pondérer les diverses variables qui affectent le comportement des hommes. Nombreux sont les problèmes (y compris les plus lourds de conséquences : ainsi l'aménagement optimum du régime politique français) pour lesquels les meilleurs théoriciens n'ont pas beaucoup plus de choses valables à dire que les praticiens ou même l'homme de la rue raisonnant avec leur connaissance empirique des hommes.

Le risque qui découle de cette insuffisance est manifeste : l'illégitimité des références faites aux vertus et mérites de la technique en vue d'appuyer un point de vue ou d'emporter une décision. Le danger est particulièrement grand quand on ne dispose pas d'instruments permettant de mesurer les conséquences des choix effectués ou quand l'événement est trop complexe pour qu'une évaluation du rôle respectif des différents facteurs soit concevable : situations qui, en politique, demeurent l'une et l'autre, malgré l'intervention récente du calcul mécanique dans les choix, extrêmement fréquentes. L'erreur et la supercherie sont plus faciles à déceler à propos des vices de construction d'un pont que de l'échec d'une politique extérieure. En de vastes et nombreux domaines de l'action publique, le comportement des responsables obéit principalement à des critères ou vues empiriques qu'il est difficile et parfois strictement impossible (ainsi prédominance de considérations idéologiques ou morales) de ramener autrement que par un abus sémantique à une démarche de contenu technique.

Dans ces conditions, il serait souhaitable de disposer de critères permettant de débarrasser la technique des assimilations illicites. Ou encore d'établir une échelle faisant ressortir le degré de confiance que méritent les diverses techniques, c'est-à-dire montrant leur aptitude à permettre la réalisation effective des buts visés. Mais les efforts accomplis en ce sens, notamment les essais pour séparer les techniques des pseudo-techniques, n'ont pas abouti à la formulation de critères de portée opératoire.

En adoptant une spécification étroite du contenu de la fonction technique – qui impliquerait finalement un jugement hiérarchisé de la validité des diverses disciplines scientifiques – on prendrait le contre-pied d'un courant social très puissant (voir la prodigieuse extension du terme « technique » dans le langage ordinaire) et on en viendrait inévitablement à écarter de l'exposé des phénomènes significatifs. En raison de l'objet propre de ce travail et sans tenir pour nécessairement valables les désignations extensives, la position la plus raisonnable paraît être de repérer toutes les attitudes ou décisions qui se disent inspirées par des considérations techniques ou se réclament d'un souci d'efficacité. Cependant il faut dès maintenant noter que cette prétention manque, en plusieurs cas, de justification objective. Cette situation peut résulter d'une imposture individuelle, plus ou moins facile à déceler, mais elle peut être aussi de nature collective tenant à des lacunes dans les connaissances et à l'imperfection des procédés d'intervention.

Ce point ne devra pas être perdu de vue dans la suite de cet exposé. Si la connaissance technique est la meilleure justification ou légitimation de l'action technocratique, il n'est pas rare que cette compétence, surtout quand elle touche aux mécanismes du comportement humain, soit imparfaite ou même totalement supposée.

2. RÉPARTITION DES TECHNICIENS.

[Retour à la table des matières](#)

La notion la plus naturellement admise du technicien est celle du spécialiste qui, par formation ou expérience, connaît à fond un domaine ou une question particulière. C'est l'homme qui, possédant ou passant pour posséder une compétence irrécusable dans un secteur déterminé, semble capable de proposer les moyens

permettant de résoudre le problème en cause. Le trait caractéristique du spécialiste est en principe de se limiter au point sur lequel porte son savoir : il se rapproche ainsi de la position que la pratique courante attribue à l'expert.

Au spécialiste ainsi défini s'oppose le « généraliste » (on dit parfois le « technicien des idées générales ») qui se définit par une aptitude à dominer les manipulations partielles ou sectorielles et à en faire la synthèse. Sa responsabilité la plus haute est, sur la base des éléments fournis par le spécialiste, de soumettre au responsable final les éléments de la décision, c'est-à-dire, avant tout, de lui présenter la gamme des options concevables ou praticables. En termes plus larges, sa tâche habituelle est d'assumer la conduite de vastes ensembles humains ou de prendre une vue globale des problèmes considérés. Sous ce dernier aspect, l'usage tend à s'établir de lui appliquer le terme « manager », certains préférant toutefois employer à cet effet le mot « administrateur ». En tout cas, la fonction ainsi désignée est celle d'« organiser » dans les domaines administratif, économique, psychosociologique. Aucune de ces deux appellations ne paraissant s'imposer, non plus d'ailleurs que celle de « directeur », nous utiliserons indifféremment l'une ou l'autre dans ce travail (avec toutefois une préférence pour « manager » qui, bien qu'emprunté à une langue étrangère, a plus de résonance et de netteté qu'« administrateur »).

En principe, le « généraliste » n'est pas tenu de posséder les compétences des divers spécialistes auxquels il est conduit à s'adresser pour l'établissement du dossier (la sélection d'un bon expert à l'intérieur ou à l'extérieur du service représentant une opération souvent délicate). Cependant, il est désirable que le manager possède une certaine idée des divers aspects du problème, ne serait-ce que pour apprécier la valeur de l'avis présenté par le spécialiste et surtout pour effectuer un choix raisonné dans le cas de conseils divergents. Notons d'ailleurs que par une pente naturelle de l'esprit, le « généraliste » en vient assez souvent à s'estimer doté d'une sorte de compétence universelle lui permettant de s'attaquer, avec un minimum de préparation, à la solution de n'importe quel problème. Les bibliothèques administratives sont pleines de rapports établis par de jeunes inspecteurs des finances ou des auditeurs au Conseil d'État qui n'avaient pas la plus petite notion sur le domaine abordé au moment de commencer leurs investigations. Aujourd'hui, cette tendance est encore plus marquée chez certains représentants de l'*in-*

telligentsia. On n'a pas oublié à cet égard les extravagantes prétentions émises par C. Wright Mills dans *Les Causes de la troisième guerre mondiale* ⁶.

Les uns et les autres – agents spécialisés, managers ou administrateurs de type « généraliste » – doivent-ils être uniformément englobés dans la catégorie des techniciens ? Des sociologues le contestent, estimant qu'il convient de réserver cette qualification aux seuls spécialistes. En dehors de ceux-ci, les prétendus techniciens ne seraient souvent que des administrateurs manquant de connaissances sérieuses sur le problème traité (ainsi lacunes dans la formation économique des hauts fonctionnaires). L'observation n'est pas sans portée quand on veut étudier les divers éléments de la décision. Cependant, il apparaît difficile de réduire aux seuls spécialistes la catégorie des techniciens : la conséquence en serait d'exclure du champ de la technique les modes de gestion et d'agencement des ensembles humains qui, en pratique, tendent à relever d'une rationalisation toujours plus rigoureuse. Une telle omission serait d'autant plus contestable que, sans même parler de l'acquisition progressive par les managers d'une expérience particulière, la direction de ces ensembles ouvre souvent à qui l'assume la faculté d'exercer une influence en de larges secteurs du monde administratif. C'est normalement au niveau du manager que s'effectue la préparation ultime et le rassemblement final du dossier : en limitant aux agents étroitement spécialisés l'octroi de la qualification de technicien, on écarterait de l'analyse les éléments qui, en moyenne, contribuent le plus au dessaisissement de l'homme politique.

Notons au surplus que le même agent peut tenir des rôles différents selon le contexte de son intervention : dans ses rapports avec un homme politique, tel haut gradé militaire passera pour un expert, tandis que dans la hiérarchie de l'armée, sa place pourra être celle d'un « généraliste » fondant les avis donnés à l'extérieur sur le concours préalable de spécialistes. Cette relativité, dont il serait facile de donner de nombreux exemples, affaiblit sérieusement la valeur des séparations que l'on pourrait établir entre les différentes catégories de techniciens.

Il n'est pas douteux que le choix de la conception extensive peut avoir pour résultat de couvrir des manœuvres (par exemple, dissimulation sous une présentation technique apparemment objective d'une démarche partisane ou d'un acte intéressé). En règle générale, la compétence du « généraliste » est encore plus diffi-

⁶ Traduit de l'américain, Paris, 1960,

le à apprécier que celle du spécialiste. Pourtant, en vue d'évaluer correctement l'importance du facteur technique dans la vie politique, je crois préférable, à condition de distinguer soigneusement les divers paliers d'intervention, d'adopter une vue large des techniciens qui comprennent les spécialistes et les managers.

En définitive, je considérerai ici le cas de tous ceux qui sont appelés à participer à la gestion des affaires publiques sur la seule base ou, si l'on veut, au seul titre de la possession d'une compétence technique, quelles que soient la nature et la valeur de cette compétence ou l'étiquette professionnelle qui la sanctionne. Les techniciens sont des technocrates en puissance, l'ampleur de leurs facultés éventuelles d'intervention dépendant, notamment, de la qualité des fonctions assumées. Mais le passage de la fonction technique à la technocratie ne saurait être tenu pour nécessaire ou inévitable.

3. DU TECHNICIEN AU TECHNOCRATE.

[Retour à la table des matières](#)

Le *Dictionnaire de la langue philosophique* ⁷ présente la technocratie comme la « condition politique dans laquelle le pouvoir effectif appartient à des techniciens dénommés technocrates ». Si elle fournit un point de départ acceptable, cette conception doit néanmoins être explicitée sous plusieurs aspects.

Sur le plan doctrinal ou au niveau de la construction utopique, on pourrait imaginer sans difficulté un régime de parfaite technocratie dans lequel l'attribution du pouvoir dépendrait de la seule compétence, le problème étant alors celui de la détermination et des mécanismes de cotation de cette compétence ⁸. Dans la réalité politique actuelle, il n'y a pas – et probablement n'y a-t-il jamais eu – de régime qui épouse intégralement ce schéma. L'acquisition d'une capacité de direction reposant sur le savoir ou l'habileté technique dans un régime fondé, en pratique ou en intention, sur un autre principe constitue une déviation ou une corrup-

⁷ Paris, 1962.

⁸ Ce thème attire, parfois les auteurs de littérature-fiction. Voir, par exemple, HIGON (Albert), *La machine du pouvoir*, Paris, 1960.

tion. En système de démocratie représentative, c'est le pouvoir né du suffrage et de la confiance populaire que tend à éroder la montée des techniciens.

La définition donnée par le *Dictionnaire* met l'accent sur l'effectivité du pouvoir, ce qui revient à admettre que la distribution réelle des compétences ne correspond pas nécessairement au système légal de répartition. Il arrive que la faculté de choisir ou de réglementer soit officiellement transférée aux techniciens : ce sont là des situations de dessaisissement ouvert qui, dépassant le palier de la simple influence, nous rapprochent de la technocratie pure. Mais, dans un grand nombre de circonstances, l'intervention du technicien se limite à agir ou à peser sur le titulaire officiel des compétences : quand le premier réussit, il y a dessaisissement effectif du second. L'homme politique conserve l'apparence du pouvoir mais il en perd, de manière plus ou moins accusée, la substance. Sur cette base, l'intervention technocratique est une démarche de fait reposant sur l'exercice d'une influence et non sur l'émission d'un commandement.

Contrairement aux cas de dessaisissement légal, dont le repérage et l'évaluation n'offrent pas de difficultés insurmontables, l'appréciation des situations de fait s'avère beaucoup plus délicate et risqué, en bien des cas, d'offrir matière à controverse. On peut assez aisément imaginer un seuil à partir duquel l'homme politique renoncerait à sa liberté d'appréciation pour s'en remettre, sans effort de réflexion propre et par l'effet d'une capitulation intellectuelle, aux propositions du technicien⁹. Mais nous n'avons aucun moyen de représenter ce seuil de manière objective. En réalité, l'influence du technicien sur l'homme politique se situe tout au long d'un *continuum* dont les pôles sont l'information de l'homme politique par le technicien sans qu'il en résulte de contrainte spécifique pour le premier et la domination du premier par le second qui devient ainsi le véritable maître du jeu. Les relations de pouvoir impliquant en moyenne une interaction entre les volontés en présence, on saisit sans peine les difficultés d'estimer avec quelque précision l'intensité des facultés technocratiques.

⁹ Tentant une classification des divers types de ministres, sous l'angle de l'influence technocratique, R. BURON (*Le plus beau des métiers*, Paris, 1963, p. 132), déclare que « le cas le plus fréquent est celui des ministres qui, laissant gouverner l'administration, se contentent de défendre, souvent avec ardeur, auprès des assemblées et de l'opinion la politique qu'elle mène ».

Dans le domaine politique, le passage de la fonction technique à la technocratie s'accomplit quand le technicien, en tant que tel, acquiert la capacité de décider ou détermine, de manière prépondérante, les choix du responsable officiel. La conquête de facultés technocratiques résulte non d'une mutation soudaine du régime, mais d'une sorte de glissement des compétences. Il s'agit d'un ensemble de tendances ou d'infiltrations qui affectent, de manière inégale, les différents secteurs de l'appareil étatique. Au surplus, dépendant en quelque mesure de l'expérience et du caractère des hommes politiques en place, l'expansion des prérogatives technocratiques est susceptible de subir des freinages et même des reculs temporaires.

La très grande majorité des techniciens n'accèdent pas au palier technocratique, ne serait-ce qu'en raison du caractère partiel et subalterne des procédés mis en œuvre. La conquête d'une influence de cet ordre suppose que l'intéressé soit suffisamment proche des centres où se rassemble la totalité du dossier et où se discute le choix final. À ce niveau, dont la configuration varie d'une collectivité à l'autre, l'effort du technicien pour valoriser sa position et se rendre indépendant des autorités élues est susceptible de produire les transferts occultes de compétence qui caractérisent la pénétration technocratique.

Pour raisonner au niveau des individus, disons que l'accession au milieu technocratique est, en une large mesure, liée à la nature et à la qualité de la fonction exercée par le technicien : comme beaucoup d'autres, le pouvoir ainsi acquis peut être perdu (cas du haut fonctionnaire qui après avoir occupé un poste de grande responsabilité se trouve placé sur une « voie de garage »). La capacité technocratique n'est pas une acquisition définitive.

Dans les développements précédents, j'ai tenté de présenter la technocratie comme l'ascension des détenteurs de connaissances ou compétences techniques au détriment des hommes politiques de type habituel : à la limite – une limite encore loin d'être atteinte – ce serait le gouvernement par les techniciens. À cette notion la plus courante, B. Gournay propose d'ajouter une seconde conception : celle de la technocratie comme le « gouvernement par la technique ». Ainsi comprise, la technocratie représente « une forme de gouvernement dans laquelle les décisions essentielles seraient fondées exclusivement sur des considérations techniques... le

gouvernement scientifique des sociétés... un régime dans lequel les actes du Pouvoir expriment une volonté de rationalisation absolue des mécanismes sociaux » ¹⁰.

Cette présentation a un double mérite : elle met en vedette l'une des tendances qui, parfois davantage en intention qu'en pratique, caractérisent aujourd'hui le gouvernement des hommes ; elle souligne que l'irruption du facteur technique dans la gestion des affaires publiques répond à un mouvement essentiel de nos sociétés et non à un quelconque stratagème de techniciens assoiffés de pouvoir. Mais, comme le note d'ailleurs Gournay, il existe un lien entre ces deux définitions en ce sens que le gouvernement par la technique appelle l'intervention des détenteurs du savoir technicien.

En somme, si la volonté d'exclure de la politique le jeu des facteurs irrationnels – souhait qui en une large mesure constitue une illusion – peut expliquer l'avènement et la consolidation du phénomène technocratique, il semble difficile de définir celui-ci autrement que par référence aux activités et démarches des techniciens. Quels sont-ils ?

¹⁰ In *Science Administrative* (cours fait à l'Institut d'Étude, Politiques de Paris en 1961-62), fascicule I, p. 33.

SECTION II.

Voies d'accès à l'influence technocratique,

[Retour à la table des matières](#)

Ces voies sont diverses, et en les analysant, il faut se garder de toute schématisation excessive. En dehors de leurs conseillers officiels, les ministres demandent assez volontiers un avis à des techniciens privés auxquels les lient des rapports personnels ou des relations de parti. Bien que ces contacts jouent un rôle dans la détermination des choix, il n'est pas possible d'en donner une vue systématique. En moyenne pourtant, l'appartenance à certains organes ou milieux ouvre des facilités particulières pour agir sur les hommes politiques. On peut y voir la base de départ d'une influence sur le processus gouvernemental.

J'en indiquerai trois séries : haute administration civile ; états-majors militaires ; élites scientifiques. Il serait absolument faux d'attribuer la qualité de technocrate à chacun des membres de ces groupes dont beaucoup exercent leur profession sans chercher à orienter la marche de l'État et le cours de la politique. En présentant ces situations, je veux seulement dire qu'elles constituent, aujourd'hui, un terrain de manœuvre privilégié pour la conquête ou l'établissement spontané d'une influence technocratique.

I. HAUTE ADMINISTRATION CIVILE.

La constatation de son influence dans tous les secteurs de l'appareil étatique (assemblées législatives comprises) est devenue un lieu commun de l'analyse politique. Mais si le phénomène fait l'objet d'appréciations tranchantes, rares sont les études qui permettent d'en saisir la nature et les dimensions (les principales catégories visées étant les dirigeants des administrations centrales et des missions diplomatiques, les corps supérieurs de contrôle, les agents du pouvoir central dans les collectivités régionales ou locales et les membres des cabinets ministériels).

Considérons, par exemple, le cas des diplomates. Certains n'hésitent pas à les ranger dans la catégorie des technocrates en puissance. D'autres estiment que ce jugement traduit mieux l'expérience historique que la conjoncture présente. La réponse exige une appréciation de la fonction diplomatique pour laquelle bien des éléments d'évaluation ne sont pas disponibles.

Je crois que l'on se trompe en contestant ou en minimisant l'importance des diplomates comme exposants et défenseurs de la ligne de conduite décidée dans les conseils gouvernementaux ou les services centraux. Il est vrai que le perfectionnement des moyens de transmission permet d'accélérer l'envoi des consignes et d'intensifier le contrôle des démarches accomplies sur place. L'ambassadeur a beaucoup perdu de sa liberté de manœuvre mais sa mission ne se réduit pas pour autant à un simple rôle d'agent de transmission ou à l'établissement de contacts mondains. Au sein des organisations internationales et à l'occasion des grandes conférences, les envoyés nationaux qui sont, assez souvent, de véritables techniciens de la négociation, disposent parfois d'une marge d'élasticité dans l'interprétation des directives.

Ces points admis, il est rare que les diplomates, surtout ceux qui relèvent d'une administration fortement structurée, se trouvent désormais en mesure de mener une politique personnelle – situation qu'accuse le déclin, qui n'aboutit certes pas à une totale disparition, de la diplomatie classique (spécialement sous la forme de négociations bilatérales entre les États). L'hypothèse d'une telle influence pourtant n'est pas inconcevable (cas d'un ministre des Affaires étrangères faible et irrésolu ou encore ne montrant que peu d'intérêt à l'égard des problèmes en cause ; absence d'accord ou flottement au sein du Conseil des ministres sur la conduite à tenir...). Mais, dans la grande majorité des circonstances, les conditions autorisant les diplomates à se comporter en technocrates ne sont pas réunies. Ayant la faculté d'inspirer le contenu des instructions et d'en suivre la mise en application, les fonctionnaires du siège central disposent à ce propos d'une latitude supérieure. Encore cette liberté d'action dépend-elle de la faculté qu'a le pays de mener une politique extérieure indépendante ¹¹.

¹¹ Sur la carrière diplomatique, voir BAILLOU (Jean) et PELLETIER (Pierre), *Les Affaires Étrangères*, Paris, 1962. Selon les auteurs (p. 201), la situation actuelle serait caractérisée par un accroissement du rôle du ministre des Affai-

Autre situation pouvant soulever des incertitudes : la position des préfets,. Sur la base d'une longue tradition, on leur attribue volontiers la responsabilité de renseigner le pouvoir central, de maintenir le calme dans le département et d'y faire élire de « bons députés ». Mais, sans parler de ses pouvoirs habituels de police, le préfet dispose désormais, en de nombreux domaines, de facultés étendues qui paraissent susceptibles de lui assurer une marge de manœuvre propre non négligeable. C'est notamment le cas en matière économique et sociale (construction d'H.L.M. et de locaux scolaires, voirie, implantation et reconversion industrielle, développement agricole...). Sans doute, la « politisation » traditionnelle de la carrière préfectorale où entrainait quelque élément de *spoils system* semblait-elle peu favorable à l'acquisition technocratique. Cependant, la tendance qui s'est manifestée sous la IVe et la Ve République à faire de la fonction préfectorale l'objet d'une carrière essentiellement professionnelle d'un niveau technique élevé augmente la plausibilité d'une telle situation : voir en particulier le rôle des neuf Inspecteurs généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire (Igame) et des 21 préfets coordinateurs.

Quand on examine l'influence des fonctionnaires sur l'élaboration des décisions et la gestion des affaires publiques, il est d'usage, en France, d'évoquer les grands corps de l'État, tout particulièrement le Conseil d'État et l'Inspection des Finances. Grâce à une intéressante étude de P. Lalumière sur le second de ces corps ¹², nous sommes en mesure de comprendre les mécanismes d'introduction d'une catégorie particulière de fonctionnaires dans les rouages suprêmes de l'État.

L'Inspection des Finances, dont l'organisation comme telle remonte à des textes de 1831, comprend un peu plus de 200 Membres. Depuis 1945, on y accède par l'École Nationale d'Administration (E.N.A.). Jusqu'à cette date, ce corps – comme les autres corps administratifs – se recrutait par son propre concours d'un niveau intellectuel élevé. Socialement parlant, les inspecteurs appartenaient aux couches les plus aisées du pays : il semble que, depuis une quinzaine d'années, un certain changement soit intervenu au profit des classes moyennes. La vocation normale de ce corps est la vérification de la gestion financière des services publics (y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial). De

res étrangères et un amenuisement de la place du corps diplomatique et consulaire dans l'ensemble de l'appareil administratif de l'État.

¹² *L'Inspection des Finances*, Paris, 1959.

nombreux textes lui ont également attribué le contrôle financier des entreprises privées recevant des subventions de l'État ou utilisant des procédés de gestion publique. Cette deuxième série de compétences a des origines anciennes (l'Inspection, ayant été chargée, dès 1855, d'assurer le contrôle financier des Compagnies de chemins de fer) : elle s'est beaucoup développée à l'époque contemporaine par suite de l'interventionnisme croissant des collectivités publiques en matière économique et sociale.

Les vérifications (spécialement les « tournées ») sont effectuées par les inspecteurs demeurés dans les cadres. Or, au moment de l'enquête de Lalumière (1955), ceux-ci étaient seulement au nombre de 99 sur un effectif total de 208, soit 48%. Encore faut-il noter que la majorité des inspecteurs dans les cadres (60%) appartenaient aux neuf dernières promotions. Quant aux agents « hors cadres » (l'expression étant prise ici en un sens large qui couvre plusieurs positions juridiques), on les trouvait dans les secteurs suivants banques nationalisées (26) ; autres entreprises nationales 11) organismes internationaux (26) ; directions ministérielles (30) divers services (16). Tout se passe donc comme si les vérifications (« inspection militante ») constituaient le banc d'essai des hautes carrières administratives. Nous examinerons plus loin le cas des inspecteurs démissionnaires.

Ce sont évidemment les inspecteurs de la catégorie hors cadres qui disposent des situations permettant l'exercice d'une influence technocratique. Le point est particulièrement clair pour les Directions du Ministère des Finances qui demeure l'organisme-clé de la structure administrative française. Tout au long de son histoire, et spécialement depuis 1870, l'Inspection a lutté pour s'assurer le monopole de ces Directions dont les titulaires ont toujours été désignés selon le choix discrétionnaire du Ministre. Ces efforts de « colonisation » ont parfois rencontré l'échec : mais le corps a remporté de nombreux et importants succès. Certaines Directions (par exemple Comptabilité Publique, Trésor, Budget) ont eu à leur tête, presque sans interruption, des Inspecteurs des Finances. Notons que pour plusieurs inspecteurs l'occupation d'un (ou deux) poste de ce type a constitué une étape vers la direction des grandes banques d'État (Banque de France, Crédit Foncier, Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit National).

Quoique solides, les privilèges ainsi acquis par l'Inspection ne sont pas à l'abri de contestations. Il est probable que le combat sera désormais plus âpre du fait

que les administrateurs civils du Ministère des Finances – qui, sans ces attributions préférentielles accéderaient aux Directions dans les conditions habituelles – sont désormais issus de la même École que les Inspecteurs. Ceux-ci, malgré le prestige qui continue de s'attacher à leur titre, ne peuvent affecter vis-à-vis de leurs camarades de promotion la supériorité intellectuelle dont ils se réclamaient jadis à l'égard des agents ayant passé le concours du rédacteur. C'est là l'un des exemples de ces multiples rivalités intra-administratives que nous retrouverons tout au long de l'exposé.

En France, l'entrée dans la haute administration a toujours reposé sur des épreuves de culture générale et non sur une étroite spécialisation intellectuelle ou professionnelle. Cette tendance répond, au niveau des affectations, à un souci de polyvalence (notion du « grand commis » capable d'occuper successivement des postes divers et d'assumer des responsabilités de nature différente). La même habitude – contraire aux méthodes américaines de recrutement fondées sur la recherche des compétences particulières – s'observe, avec une intensité peut-être supérieure, en Grande-Bretagne pour les fonctionnaires de l'*Administrative Class* qui constitue la catégorie supérieure du Civil Service. Leur formation universitaire est hétérogène, plusieurs ayant appris le droit, quelques-uns l'économie politique, un petit nombre les mathématiques. Cependant, les matières les plus fréquemment étudiées à l'Université par ces agents restent de type littéraire ou humaniste : histoire, latin et grec, philosophie, anglais, langues modernes... Sans doute l'expérience fait-elle de ces agents, au bout de quelques années de présence, des techniciens avertis des mécanismes du gouvernement central. Sans doute aussi acquièrent-ils, avec le sens des techniques de l'organisation, une bonne connaissance générale des problèmes traités. Mais, pas plus que leurs homologues français, on ne saurait, en moyenne, les tenir pour des spécialistes d'un domaine déterminé.

Cependant, le développement des attributions de l'État et l'extension de la technicité ont conduit à introduire dans les services administratifs de nombreux spécialistes dont la mission se limite à traiter de questions relevant d'une compétence déterminée. Ces nouveaux venus, embauchés désormais à un rythme croissant, appartiennent à des branches particulièrement variées : ingénieurs, économistes, médecins, agronomes, travailleurs sociaux... Ils sont souvent recrutés selon des règles propres et placés dans des cadres latéraux.

Entre ces deux catégories d'agents, il existe des motifs de discorde et des signes de tension qu'un récent ouvrage anglais ¹³ qualifie de « guerre froide » (l'intensité de ce conflit étant accrue par la préséance accordée aux membres de l'*Administrative Class* sur les ingénieurs). Le Ministère de l'Aviation, par exemple, emploie trois mille travailleurs scientifiques, mais il est administré par d'anciens étudiants en latin et en histoire, sous la direction d'un Ministre qui, lui-même, n'est pas un savant. Cette opposition semble spécialement marquée en Grande-Bretagne par suite de la tradition d'« amateurisme » – où il entre d'ailleurs quelque affectation – du Civil Service ¹⁴. Elle est certainement moins accentuée dans les pays comme la France où les ingénieurs accèdent normalement aux postes de direction dans les Ministères dits techniques (ingénieurs agronomes à l'Agriculture, polytechniciens à l'Industrie...).

Cependant, on trouve dans toutes les expériences des situations voisines de celles observées en Grande-Bretagne. Les spécialistes se plaignent volontiers d'être réduits à un rôle de conseiller dont les avis ne sont que médiocrement écoutés. Ils déplorent d'être tenus à l'écart de la discussion des problèmes généraux. Est-ce à dire que seuls les administrateurs ou managers de formation « généraliste » aient vocation à exercer une influence sur les décisions politiques, les agents spécialisés étant, par contre, sauf pour certaines administrations, maintenus dans des positions subordonnées ?

Il semble bien que, particulièrement dans les grands services centraux, la spécialisation provoque aujourd'hui une manière de complexe d'infériorité. Le détenteur de connaissances sectorielles, notamment s'il bénéficie dans sa branche d'une autorité reconnue, a le sentiment d'être toujours surclassé et parfois méprisé par l'homme capable de rassembler tous les fils du dossier ou du moins appelé à le faire. Cette impression n'est pas fondamentalement erronée. Toute chose égales, le « généraliste », surtout quand son interlocuteur politique est lui-même un amateur, dispose en moyenne de plus grandes facilités que le spécialiste pour faire prévaloir son point de vue. En réalité pourtant ce dernier n'est pas aussi dépourvu

¹³ SAMPSON (A.), *Anatomy of Britain*, Londres, 1962, p. 227.

¹⁴ Il semble que cette caractéristique, qui fait l'objet de critiques croissantes en divers milieux, marque également les managers du secteur privé : voir, en ce sens, plusieurs articles d'un numéro récent de *Encounter* (juillet 1963) intitulée « Suicide of a nation ? »

de moyens d'intervention que ses doléances pourraient donner à le penser niais son influence tend surtout à s'exercer dans des circonstances particulières, le manager bénéficiant au contraire d'une audience générale.

L'attention portée aux avis des spécialistes dépend notamment de l'importance de la matière traitée pour la vie du pays. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, les hydrauliciens bénéficient d'une position privilégiée : dans un pays qui vit sous la hantise du déferlement des eaux, les techniciens spécialisés en ces matières jouissent d'un prestige qui les rend presque inattaquables. Aucun homme politique ou fonctionnaire n'oserait mettre en cause la valeur ou l'opportunité de leurs conseils et démarches. Autres spécialistes très écoutés par les autorités néerlandaises : les experts financiers et les macro-économistes dont les avis, surtout quand il s'agit de lutter contre l'inflation, sont capables de prévaloir sur les considérations partisanses et ceci aussi bien dans le gouvernement qu'au sein de l'opposition.

En principe, le spécialiste a pour mission propre de formuler des explications particulières et de proposer les mesures permettant d'atteindre le but visé ou de s'en rapprocher. Cependant en pratique il n'est pas exceptionnel que, soit sur demande soit de son propre chef, cet agent présente des considérations ou suggestions qui sortent de sa mission proprement dite. Cette tendance du spécialiste à forcer son talent – qu'explique ou même justifie d'ailleurs en plusieurs occasions l'interdépendance des problèmes de gouvernement – est l'une des déviations de l'esprit technicien dont la fréquence dépend des tempéraments individuels.

Je mentionnerai enfin le cas des groupements de fonctionnaires qui, au nom de leur connaissance technique du problème, interviennent dans la discussion d'un problème à l'ordre du jour. Ainsi l'opposition de la Fédération de l'Éducation Nationale à la récente réforme de l'enseignement agricole et plus particulièrement au rattachement de cet enseignement au Ministère de l'Agriculture. Ou encore la préparation de projets de réforme fiscale par les syndicats des agents des contributions. En principe ces démarches s'inspirent de l'intérêt général et non du souci d'obtenir pour les membres du groupe des avantages particuliers : pourtant, le départ entre ces deux séries de mobiles n'est pas toujours facile à effectuer.

Il faut dire quelques mots des experts extérieurs à l'administration ¹⁵. Il s'agit de l'intervention dans le travail gouvernemental d'hommes sélectionnés sur la base d'une compétence spécialisée ¹⁶ mais qui n'entrent pas, du moins de manière permanente, dans les cadres administratifs proprement dits. Le but de l'opération est d'obtenir un avis extérieur, distinct de celui des instances régulières, aussi bien de type « généraliste » que « spécialiste ». La mission de l'expert peut se limiter à une affaire déterminée : il arrive qu'elle embrasse la formulation et la surveillance d'une politique ou encore l'analyse et l'appréciation de tout un secteur de l'activité publique.

Ce système est très utilisé aux États-Unis et aussi dans les organisations internationales, l'expert recevant généralement la qualité de « consultant » et étant rémunéré par un versement d'honoraires. Cependant, en divers pays (notamment les États-Unis), il arrive qu'il soit intégré à titre provisoire – de quelques semaines à une année – dans les structures administratives. Mentionnons enfin les cas, de plus en plus nombreux, où l'expert devient membre d'un conseil (ou d'une commission) constitué auprès des pouvoirs publics.

Au cours des années récentes, l'élaboration et la mise en application de la politique économique ont représenté un champ d'élection pour l'activité des experts. En quelques pays, la même tendance s'affirme au titre de la politique étrangère. Autre aspect de ce mouvement qui couvre des secteurs de plus en plus nombreux de l'appareil étatique : le recours à des bureaux d'organisation en vue de moderniser les structures administratives et d'en accroître le rendement.

¹⁵ Sur les difficultés générales rencontrées par ceux-ci, voir l'étude de BRYSON (Lyman), « Notes on a theory of advice » dans le *Reader in bureaucracy*, Glencoe (III), 1952, pp. 202-216 : l'auteur examine en particulier les relations de l'*adviser* avec la hiérarchie intérieure.

¹⁶ Selon Alfred SAUVY (« Sociologues et politiques » in *Actes du Cinquième Congrès Mondial de Sociologie*, Louvain, 1962, pp. 3-21) ce souci d'une compétence spécialisée expliquerait que, placé devant des difficultés, l'homme politique fasse davantage appel à l'économiste et au juriste qu'au sociologue au sens étroit du mot. Sauvy souligne parfaitement la difficulté d'évaluer l'influence des experts en écrivant que « les intéressés eux-mêmes peuvent éprouver des difficultés à bien connaître l'efficacité de la pensée de l'un sur l'action de l'autre » (p. 17).

Ce que nous avons dit des spécialistes-fonctionnaires s'applique également au cas des spécialistes extérieurs aux cadres administratifs habituels et auxquels nous donnons de préférence le nom d'« experts ». Bien entendu, le prestige d'un grand nom peut ajouter du poids à la consultation donnée. Lors de quelques décisions graves de la Ve République (ainsi en décembre 1958 la détermination de la politique financière), il est clair que l'avis de la Commission d'experts – dont plusieurs membres bénéficiaient d'une notoriété certaine – a joué un rôle décisif.

2. ÉTATS-MAJORS MILITAIRES.

[Retour à la table des matières](#)

Le rattachement de l'administration supérieure au schéma technocratique ne soulève que rarement des objections de principe. C'est seulement sur l'intensité et la signification du dessaisissement de l'homme politique que s'établit la controverse. Sans constituer une innovation ¹⁷, l'introduction des militaires dans cette sphère ne suscite pas le même accord que celle de la haute fonction civile. Il me semble pourtant que le fonctionnement des régimes contemporains fait bien ressortir l'inanité de ces préventions.

Un point certes complique le débat : la montée du pouvoir des militaires entraîne le déclin de celui des autorités civiles (y compris, bien entendu, des administrations ordinaires : voir, en particulier, la tendance qui s'affirme depuis un siècle, à écarter du Ministère de la Guerre les fonctionnaires civils). Cependant, si l'ascension des états-majors s'est à plusieurs égards effectuée au détriment des agents administratifs, l'évolution lèse aussi les attributions traditionnelles des hommes politiques, que ce soit au niveau ministériel ou parlementaire. Les deux aspects du mouvement sont inséparables, mais c'est surtout sous l'angle « technocratie militaire » (dessaisissement de l'homme politique par les chefs de l'armée) qu'il convient de l'envisager ici. Il n'est d'ailleurs pas rare que dans ces démarches l'armée se heurte à l'opposition des cadres civils (spécialement, mais pas uniquement au titre de la fixation des crédits).

¹⁷ Voir, par exemple, l'ouvrage de C. WRIGHT MILLS, *The power elite*, New York, 1956, qui souligne le retour du *warlord* sur la scène politique des États-Unis au XXe siècle.

L'Exécutif assumant de nos jours la plupart des responsabilités d'ordre militaire, c'est sur cette branche de l'appareil étatique que se concentrent les interventions et essais de persuasion accomplis par les militaires. Mais bien qu'ils aient souvent peu d'estime pour les assemblées élues, les généraux ont également appris à traiter avec la branche législative. Les parlementaires sont normalement inquiets à l'idée qu'on puisse leur reprocher d'avoir compromis la défense par des économies inconsidérées. En diverses occasions, les militaires américains ont pu en appeler avec succès au Congrès à propos des restrictions imposées par l'Administration : n'oublions pas à cet égard qu'en vertu d'une tradition, les parlementaires de ce pays, qui semblent fort désireux de maintenir de tels contacts, ont le privilège d'annoncer eux-mêmes aux industriels de leur circonscription l'octroi des commandes du pouvoir central, y compris celles relatives à la Défense Nationale. En période, de tensions internationales et, plus encore, de conflit ouvert, la technocratie civile est probablement le seul contrepois, dont il ne faut pas surestimer l'efficacité, à la montée des revendications militaires.

Cette situation n'est certes pas nouvelle. Deux traits cependant la particularisent aujourd'hui : l'extension du phénomène à des pays qui, jusque-là, y avaient assez largement échappé (spécialement les États-Unis) et l'accroissement considérable du domaine sur lequel les militaires entendent exercer un droit de regard. Pour notre propos ce dernier point surtout mérite de retenir l'attention.

Sur le papier, on pourrait concevoir que ces interventions soient contenues par la règle de la spécialisation, les militaires agissant seulement quand l'organisation et le fonctionnement des forces armées sont en jeu. Selon un schéma classique, il s'agirait pour l'armée d'obtenir le montant maximum de crédits et de jouir de la plus grande liberté possible dans leur utilisation. C'est là le comportement usuel de toutes les unités administratives civiles : cependant, l'ampleur des disponibilités budgétaires épongées, d'un seul coup, par les services armés aboutirait déjà à amplifier les résultats habituels de cette volonté de marchandage sur le fonctionnement de l'État.

Mais le mouvement va plus loin dans la mesure où la politique militaire n'est pas dissociable des autres aspects de l'action gouvernementale. C'est ainsi que les aménagements de la défense nationale sont inséparables de l'état des relations avec l'étranger : les autorités civiles responsables de celles-ci ne peuvent en principe se désintéresser de ceux-là. Il est vrai que les militaires ont souvent réussi à

renverser le problème en s'efforçant de contrôler ou, au minimum, d'orienter la politique extérieure au nom d'impératifs militaires. L'évaluation de cette influence soulève des problèmes complexes car, à côté des modes publics de rapport, il faut compter avec des modalités officieuses et, éventuellement, secrètes de contact.

L'exemple allemand est si connu qu'on n'aura pas besoin de beaucoup le développer. Bismarck lui-même, après avoir mené une lutte épuisante pour assurer la supériorité du pouvoir civil dut prendre conscience, durant les dernières années de sa charge, de la fragilité de cette victoire. En 1914, la violation de la neutralité belge sera décidée sur la base de considérations purement stratégiques, sans examen des autres implications de l'opération. Encore que plus discrète, cette influence se maintiendra sous la République de Weimar : l'action de von Seeckt dans les relations avec la Russie soviétique en est un bon exemple.

Depuis la fin de la dernière guerre, on a pu observer des phénomènes analogues aux États-Unis. Sans même parler du rôle éminent assumé par le général Mac Arthur durant l'occupation du Japon, les commentateurs sont en mesure de citer plusieurs cas, difficilement contestables : ainsi l'intervention de la Marine dans le débat sur le statut du groupe d'îles du Pacifique Ouest repris au Japon et le blocage par le Pentagone, durant plusieurs mois, du projet de négociations avec ce pays pour l'établissement d'un traité de paix. L'affaire la plus significative fut probablement la signature d'accords défensifs avec l'Espagne en septembre 1953 (l'initiative de ce dispositif revenant en grande partie aux milieux militaires qui veillèrent à activer les négociations).

Mais, désormais, les préoccupations des militaires sont bien plus vastes. Ces prétentions trouvent leur fondement dans l'élargissement des exigences de la défense nationale qui met en œuvre toutes les facultés et ressources du pays. Il n'est aucun problème, économique ou financier, qui dès le temps de paix ne soit, directement ou indirectement, rattachable à la défense extérieure. L'aménagement du territoire ou le développement urbain intéressent les états-majors comme aussi l'organisation des transports, le stockage des matières premières ou les facultés de reconversion des usines pour les besoins de guerre.

Cependant la valeur de l'armée est aussi une affaire de « moral » qui, selon des statistiques militaires, dépendrait pour une large part des relations entre supérieurs et subordonnés (25%) et de l'esprit d'équipe (30%). Et désormais nous en

sommes à un point délicat, car la pente du système conduit nécessairement les militaires à se préoccuper des problèmes de l'enseignement et de l'instruction civique. Tout un effort se développe en direction de la jeunesse, spécialement celle des Universités. Finalement l'armée se définit elle-même comme une école de civisme ¹⁸.

Pour autant qu'elle affecte les attributions des hommes politiques – et elle réduit aussi, je l'ai dit, celles des fonctionnaires civils – cette expansion des facultés des militaires peut être rattachée au grand mouvement de valorisation des techniciens dans la gestion des affaires publiques. S'il me fallait absolument une caution, je la demanderais au Général Ely qui, à la veille de se retirer du service, déclarait que l'armée « compte aujourd'hui nombre de technocrates » et allait jusqu'à évoquer « une sorte de synarchie... qui devient peu à peu la véritable autorité, orientant les décisions à prendre, en dirigeant l'exécution ¹⁹ ». On ne saurait envisager de témoignage plus net et plus autorisé en faveur du point de vue défendu dans ces pages.

Plusieurs éléments accentuent l'implantation de ces tendances le rythme des progrès technologiques qui donnent à la constitution et à l'utilisation de l'armement des aspects ésotériques, impénétrables à l'homme politique moyen ; l'ampleur de la fraction du revenu national affecté aux dépenses de guerre et l'extrême complexité des plans de recherche et des programmes de fabrication ; l'extension

¹⁸ Signalons pour la France l'existence de la Commission Armées-Jeunesse qui fonctionne depuis bientôt dix ans. Destinée par ses promoteurs à un rôle de dialogue, la Commission a effectué l'étude de plusieurs problèmes importants de la vie nationale : ainsi celui de la promotion sociale (l'objectif visé en ce domaine étant que les travaux de formation réalisés par les Armées pour leurs besoins propres contribuent à l'enrichissement de l'expérience professionnelle des recrues).

¹⁹ In *Revue de Défense Nationale*, juin 1960, p. 977. Le Général ELY a repris cette idée in *L'armée dans la nation*, Paris, 1961, pp. 107-115. Il y insiste sur le développement inexorable d'une technocratie militaire disposant d'un large pouvoir occulte qui se trouve singulièrement augmenté « par l'incompétence inévitable des autorités politiques en ces domaines particuliers, par la difficulté qu'elles éprouvent à connaître de toutes les données et de toutes les conséquences de l'évolution moderne, par leur instabilité enfin, voire par leur effacement » (p. 113).

croissante des implications de la défense nationale sur des secteurs habituellement tenus par des politiciens de métier ou des fonctionnaires civils.

Selon une interprétation sociologique, ces éléments auraient pour conséquence de rapprocher les normes de fonctionnement de l'établissement militaire de celles de toutes les grandes bureaucraties non militaires, publiques ou privées. La modification rendrait périmées les structures traditionnelles du commandement et accuserait les dangers d'un autoritarisme dépassé. Enfin, elle augmenterait considérablement, du point de vue économique, l'interdépendance des sociétés civile et militaire ²⁰.

Divers facteurs appuient aujourd'hui cette argumentation ainsi l'importance désormais attribuée par les responsables militaires aux techniques des « relations publiques » et à celles des « relations humaines » (auxquelles, en 1963, ont été formés environ : 200 officiers français dont 13 ayant acquis la qualification d'« instructeur-animateur »). Cependant, cette évolution, si accentuée soit-elle déjà, n'a probablement pas effacé de l'esprit du public, et aussi de celui du député ordinaire, l'image du « guerrier » traditionnel qui, sur les champs de bataille, défend la vie et la liberté de la patrie. La persistance de ces notions renforce l'action des militaires comme techniciens et donne force de persuasion aux arguments avancés. En période d'insécurité internationale, le seul énoncé de ces responsabilités suprêmes assure à la technocratie militaire une efficacité particulière.

Dans les cas que je viens d'évoquer, l'armée ne conteste pas la vocation des autorités civiles à assumer le gouvernement du pays : elle s'efforce seulement, en invoquant les tâches de défense dont elle porte la responsabilité, d'orienter le fonctionnement de l'appareil étatique en un sens conforme à ses projets et favorables à ses desseins. Les choses se modifient quand les militaires, franchissant le Rubicon, se saisissent directement des leviers de commande et prennent, désormais ouvertement, la responsabilité de la politique. En d'autres cas, l'armée, sans occuper le devant de la scène, se limite à une supervision globale des autorités gouvernementales, impliquant un droit de veto à l'égard des actes qui lui para-

²⁰ Ainsi fait-on ressortir, par exemple, que les techniques militaires ouvriraient la voie aux applications civiles : considérée au titre de ses propriétés économiques, la recherche militaire serait fondamentalement novatrice. Voir à cet égard : GUÉRIN (J. M.) : « Recherche militaire et économie », *Économie appliquée*, avril-septembre 1961, pp. 375-383.

âtraient de nature à compromettre le destin national. Bien des nuances sont possibles entre le régime militaire intégral et la conquête par l'armée d'une position dominante dans la gestion des affaires du pays.

Encore que la ligne de démarcation manque parfois de netteté je ne pense pas qu'il soit légitime d'interpréter ces phénomènes, dont les racines plongent dans l'histoire la plus ancienne, à l'aide du schéma technocratique. En de telles situations, ce n'est pas la valeur de l'argumentation technique qui sert de facteur de persuasion, mais le maniement du sabre. Nous sommes ici en présence d'un pouvoir qui s'affirme ou tente de le faire en ayant recours à la violence et à la crainte que la force matérielle inspire aux citoyens. Ces actes relèvent de la dictature, non de la technocratie.

3. ÉLITES SCIENTIFIQUES.

[Retour à la table des matières](#)

L'irruption de la science dans la politique ou, si l'on préfère, la rencontre de la science et de la démocratie - qu'a précipitée la seconde guerre mondiale - est un trait caractéristique des sociétés les plus avancées sur le plan technologique ²¹. Les savants figurent désormais, comme tels, parmi les conseillers les plus intimes des dirigeants politiques suprêmes : à titre isolé ou en groupe, ils n'hésitent pas à prendre position sur les grands problèmes de l'heure (rapports Est-Ouest, désarmement, essais nucléaires...). Sans préjuger de leur influence, on constate que les savants - mathématiciens, physiciens, chimistes, etc. - participent en cette qualité à la gestion des affaires publiques, qu'ils soient conviés à le faire par les autorités ou qu'ils prennent eux-mêmes les initiatives nécessaires à cet effet.

Une autre manière d'exprimer cette évolution est de préciser la part du travail scientifique désormais accomplie pour le compte de l'État ou avec son concours

²¹ On trouvera une illustration significative de cette rencontre dans un rapport élaboré par l'Institut de Recherche de l'Université Stanford : « L'évolution du progrès scientifique et la politique étrangère des États-Unis ». *Notes et Études Documentaires*, no 2.899 27 juin 1962. Voir aussi : HASKINS (C. P.), « Technology, Science and American Foreign Policy », *Foreign Affairs*, janvier 1962, pp. 224-243.

financier. Aux États-Unis, vers 1960 environ 50%, des ingénieurs et 25% des travailleurs scientifiques étaient employés par le gouvernement fédéral, soit directement dans ses services, soit dans des entreprises placées sous contrat. À la même époque, environ 65% de la recherche dans les universités et 57% de celle dans l'industrie privée étaient financés par le gouvernement ²². Ces éléments statistiques, dont il serait facile d'établir l'équivalent pour les autres pays de pointe, illustrent, en particulier, l'abaissement des barrières entre les recherches scientifique et technique (réduction dont l'un des principaux facteurs est la promptitude avec laquelle tend à s'effectuer, notamment en matière militaire, le passage de la découverte de laboratoire à ses applications pratiques). On a désormais un peu mieux conscience que l'expansion du progrès technique est étroitement subordonnée à un perfectionnement de la connaissance théorique.

Cette pénétration massive de la science dans les activités et préoccupations gouvernementales est facilitée par le rôle essentiel des connaissances scientifiques dans les rivalités internationales, que la compétition soit de type ouvertement militaire (valeur comparée des armes de dissuasion) ou d'inspiration pacifique (travaux sur la modification des climats). On connaît d'ailleurs l'ambivalence d'un grand nombre de projets (ainsi la recherche spatiale). Aujourd'hui, l'évaluation de la puissance nationale englobe la quantité disponible d'ingénieurs et de chercheurs ainsi que le rythme de leur formation.

Faisant des comptes à cet égard, les pays du monde occidental trouvent dans l'opération bien des sujets d'inquiétude. Des commissions d'enquête américaines déclarent que la réalisation de plusieurs objectifs vitaux risque d'être rapidement compromise par le manque de personnel qualifié. Les autorités britanniques déplorent qu'une fraction appréciable des meilleurs éléments scientifiques du pays émigrent aux États-Unis (où ils trouvent des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail). La France s'efforce de réduire son retard, les efforts accomplis au cours des dernières années, et notamment le considérable développement des dotations financières, n'étant pas encore à la mesure des ambitions et des nécessités.

²² Selon WARNER. R, SCHILLING in *American Political Science Review*, juin 1962, p. 288.

L'aspect le mieux connu des rapports entre les autorités et les savants – et en tout cas celui qui a le plus vaste retentissement populaire – concerne les problèmes de stratégie militaire qui ont été bouleversés par l'électronique, les missiles téléguidés et les armes nucléaires. Mais cette coopération – qui implique aussi bien la fourniture d'avis que l'accomplissement de recherches – va beaucoup plus loin, spécialement dans le cadre de la planification. Je me bornerai à citer à ce propos le programme établi en France au titre des actions concertées de recherche (rôle du Fonds de Développement de la Recherche Scientifique et Technique). La première liste comportait dix sujets allant des recherches spatiales aux applications de la génétique, de l'exploration des océans aux problèmes de la nutrition... Une seconde liste de secteurs d'action prioritaire a été dressée lors de la préparation du IV^e Plan : elle englobe aussi bien le domaine de l'électronique que celui du développement économique. La même tendance s'observe partout : ainsi, en Grande-Bretagne, le Département de la Recherche Scientifique et Industrielle a-t-il créé au cours des dernières années des comités pour l'étude de la pollution de l'air, des fournitures d'eau, du matériel utilisé dans les soins dentaires (en vue de réduire les dépenses du Service National de Santé), etc.

Compte tenu des tendances actuelles de la politique économique et sociale (essai de rationalisation des mécanismes collectifs), le champ de ces contacts, que favorise le développement de l'économétrie, est presque illimité. D'où la propension des autorités à introduire dans un nombre croissant de conseils et de commissions des chercheurs scientifiques ou ingénieurs praticiens. On ne s'étonnera pas que lors d'une réception à l'Académie des Sciences, le Ministre d'État, chargé de la recherche scientifique, ait exalté la « compétence inégalable » de la Compagnie et marqué l'intention de développer sa fonction consultative.

Autre point de rapprochement entre le secteur gouvernemental et celui de la science : l'utilisation par les services de l'État de procédés scientifiques de travail. Cette tendance correspond au souci d'introduire plus de rationalité dans la réalisation des choix en soumettant au préalable les éléments du dossier à un examen inspiré des règles de la méthode expérimentale. L'aspect désormais le mieux connu de ce mouvement est la recherche opérationnelle.

Les démarches que comporte ce procédé, visant à établir une connexion entre l'homme d'action et l'homme d'étude, sont faciles à énumérer : déterminer l'objectif à atteindre, identifier les facteurs qui opèrent dans l'intervention envisagée,

fixer un critère permettant de mesurer le degré de réussite des actions entreprises, calculer l'influence des divers éléments sur les variations de ce critère et déterminer ceux qui lui assurent une valeur optimum. Très utilisée depuis la seconde guerre mondiale pour la solution des problèmes militaires, la recherche opérationnelle connaît aujourd'hui de nombreux emplois dans la gestion des affaires industrielles et commerciales : on s'en sert également pour l'étude de diverses questions ressortissant à l'administration publique et susceptibles de quantification (par exemple circulation automobile dans les grandes agglomérations, tracé d'une autoroute ou d'un oléoduc, coordination des transports...).

La place réelle tenue par les techniques de calcul dans la décision fait encore l'objet de conjectures. Sans suivre les auteurs tentés d'accorder un rôle déterminant à ces procédés – dont, au niveau de l'action politique, l'emploi n'a guère dépassé le stade des tout premiers essais – je crois qu'ils peuvent contribuer à clarifier les options et, ainsi que les expériences de la seconde guerre mondiale l'ont montré, à perfectionner considérablement les modes d'exécution. Ce courant, qu'amplifie la tendance des recherches sociales à utiliser des méthodes mathématiques, est inégalement puissant selon les pays. D'après C. P. Snow, la place faite aux savants et travailleurs scientifiques dans la machine gouvernementale serait plus grande en U.R.S.S. qu'ailleurs. Mais c'est là une hypothèse qu'il n'est pratiquement pas possible de vérifier.

En principe, il ne serait pas difficile de distribuer les positions occupées par les savants dans les cadres déjà dressés au titre de la haute administration civile et des états-majors militaires. Qu'ils interviennent comme spécialistes (intégrés dans l'administration ou extérieurs à celle-ci), qu'ils accomplissent des tâches d'administration générale ou d'exécution scientifique (laboratoires gouvernementaux), qu'ils utilisent leurs machines pour étudier les dossiers soumis par les autorités, dans toutes ces situations les savants accomplissent des démarches qui, par nature, ne diffèrent pas fondamentalement de celles déjà étudiées et appellent des remarques analogues (par exemple tensions entre les administrateurs d'esprit « généraliste » et les spécialistes). L'influence qu'ils sont effectivement susceptibles d'exercer sur les dirigeants responsables des choix (ainsi celle d'un Sir Solly Zuckerman en Grande-Bretagne sur les autorités suprêmes de la défense nationale et, à ce titre, sur des programmes de plus de 500 millions de livres par an) s'insère aisément dans le schéma du pouvoir fondé sur la compétence, que celle-ci soit

relative à l'utilisation des connaissances acquises ou à l'emploi d'une méthode rigoureuse de travail. Cependant, en dehors même des particularités externes de cette pénétration (son caractère récent ; l'ampleur du phénomène, au moins dans quelques pays ; la probabilité d'un large développement de ces contacts) deux traits affectant la signification même de ces confrontations m'ont conduit à en faire une présentation séparée.

L'un, d'ordre intellectuel, tient à l'impénétrabilité du langage mathématique pour le profane, c'est-à-dire en fait pour la quasi-totalité des hommes politiques et la plupart des fonctionnaires. Avec un peu d'attention, les autorités habituelles ont la possibilité de suivre le raisonnement de tout spécialiste qui s'exprime dans le langage ordinaire (que les scientifiques qualifient volontiers de « littéraire »). Il n'en va pas de même pour une consultation de recherche opérationnelle : le lecteur non mathématicien se trouve placé devant une conclusion ou proposition dont il n'a pas la faculté de suivre les considérants. Il peut en résulter deux attitudes également fâcheuses : une position de refus systématique à l'égard des procédés nouveaux (d'où renonciation à des techniques susceptibles d'accroître l'efficacité de l'action et blocage, plus ou moins étendu, de tout progrès dans la gestion) ; une attitude d'abdication inconditionnelle conduisant à accepter toutes les observations faites dès l'instant qu'elles s'accompagnent d'un large appareil de formules et de chiffres.

On peut, certes, concevoir que la formation des fonctionnaires – qui, à l'instar de la culture des hommes politiques, doit encore tant au droit et à la rhétorique – comporte des éléments susceptibles de les familiariser avec de tels calculs et, au moins, leur permettant d'en comprendre la marche. C'est affaire d'éducation ou d'entraînement ultérieur. Par contre, il est impossible d'envisager que de semblables épreuves soient imposées aux politiciens. Pour eux, le dilemme que je viens d'évoquer risque de conserver toute sa rigueur.

Les mathématiciens ont raison de souligner que le calcul, permettant en quelque mesure de réduire l'aléa, est loin d'exclure ou de proscrire la liberté de l'homme. Mais, toutes choses égales, l'extension des mathématiques à la préparation de la décision, qui est souhaitable et inévitable (ainsi test de cohérence d'un plan

économique) paraît bien susceptible d'accroître les dimensions de la pénétration technocratique ²³.

Le second trait est d'ordre moral : il tient aux responsabilités sociales de la science et, partant, du savant qui en est dépositaire. L'utilisation des découvertes scientifiques modernes à des fins militaires lui a conféré une acuité particulière. Dès 1925 un savant britannique ²⁴ entreprenait de débattre la responsabilité de ses collègues à l'égard de la guerre chimique : il affirmait notamment que les conditions sociales seules, et non les inventions scientifiques, forment la cause des conflits militaires. Mais ce sont évidemment les découvertes nucléaires qui ont porté la controverse à son paroxysme.

Les positions prises par les atomistes aux États-Unis ne sont pas uniformes. Celle du physicien Edward Teller est simple : « ... Ce n'est pas le travail du scientifique de déterminer si une bombe à hydrogène doit être construite, si elle devrait être utilisée ou comment elle devrait être utilisée. Cette responsabilité est celle du peuple américain et de ses représentants élus ²⁵. » Plusieurs, cependant, ont adopté une attitude différente. Certains ont refusé, pour des raisons morales, de participer à la réalisation des programmes de recherche militaire. D'autres (et le courant a gagné l'Europe) ont estimé indispensable d'alerter l'opinion publique sur les périls mortels de la guerre nucléaire et les risques radioactifs des essais atomiques : rappel, par exemple, de la déclaration faite à Göttingen, le 13 avril 1957,

²³ Le point est contesté par Lord HAILSHAM, Ministre britannique de la science (in *Science and politics*, Londres, 1963, p. 73). Selon lui, à condition de bien savoir poser et disséquer les problèmes administratifs, le ministre-amateur demeure, même en matière scientifique, parfaitement apte à remplir sa fonction. Il ne semble pas que cette vue optimiste soit admise par tous les hommes politiques dont plusieurs, frappés de leur incompétence, voire de leur analphabétisme scientifique, redoutent l'implantation d'un pouvoir de fait des savants échappant à tout contrôle parlementaire. Or il est impossible d'admettre que même dans leur domaine propre, les « scientifiques » puissent ne jamais se tromper : mais comment l'homme moyen pourrait-il apprécier la validité de diverses positions en présence ?

²⁴ HALDANE (J.R.S.), *Callinicus : a defense of chemical warfare*, Londres, 1925. Pour une discussion récente des implications sociales de la science, consulter DENBIGH (K.), *Science, Industry and Social Policy*, Londres, 1963.

²⁵ Texte cité dans l'ouvrage de Pax CHRISTI, *L'atome pour ou contre l'homme*, Paris, 1958, p. 239.

par dix-huit savants allemands relativement aux projets visant à doter l'armée allemande d'un armement atomique.

Einstein s'est révélé un fervent adepte de cette tendance en déclarant au mois d'avril 1954 : « nous ne pouvons pas relâcher nos efforts pour rendre les nations du monde, et surtout les gouvernements, conscients du désastre inouï qu'ils sont sûrs de provoquer s'ils ne changent pas leur attitude les uns envers les autres... Au moment décisif... je hurlerai avec tout ce qui me reste de force ²⁶. »

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher de telles déclarations les affirmations d'un communiqué publié par le Syndicat national des travailleurs de l'énergie atomique (C.G.T.) pour préciser sa position sur la bombe française. En voici un passage significatif : « Les déclarations du ministre des armées font état d'une sorte d'accord commun pour la fabrication de la bombe atomique française, qui n'a jamais existé parmi le personnel du Centre d'Études Atomiques. M. Guillaumat est bien placé pour savoir qu'il a fallu créer, pour procéder aux études et fabrications destinées à la bombe, un organisme spécial dénommé Département des Techniques Nouvelles, puis Direction des Applications Militaires, dont le personnel a, dans sa quasi-totalité, dû être recruté à l'extérieur, le personnel appartenant aux autres services du Centre d'Études Atomiques n'étant généralement pas désireux d'être impliqué dans un travail dont le but avoué était la bombe atomique ou thermonucléaire... Notre syndicat n'a évidemment jamais proposé aux travailleurs de pratiquer un quelconque refus individuel d'exécuter un travail, mais il a encouragé toutes les prises de position collectives susceptibles d'orienter l'activité du Centre d'Études Atomiques vers des buts pacifiques ²⁷. »

Les manifestations des savants dépassent très souvent le cadre national pour s'exercer au niveau de la vie internationale. Il en va ainsi tout particulièrement à propos des armes atomiques et des essais nucléaires. Des savants de réputation mondiale agissant à titre individuel ou des groupes d'hommes de science de nationalité différente ont, à plusieurs reprises, émis des vœux ou fait des suggestions sur ces problèmes, la démarche (par exemple sous forme de pétition) s'adressant soit aux grandes puissances, soit aux Nations Unies.

²⁶ *Ibid.*, p. 242.

²⁷ D'après *Le Monde*, 12 décembre 1959.

Mention particulière doit être faite du mouvement dit de Pugwash qui a pour caractéristique de rassembler dans ses conférences (dont la première fut tenue en juillet 1957) des savants appartenant aux pays de l'Est et de l'Ouest (spécialement l'U.R.S.S. et les États-Unis). Au cours de ces réunions (à la fin de 1961, le mouvement en était déjà à sa huitième conférence), les participants ont pratiquement abordé la totalité des questions de la politique internationale contemporaine et fait le tour des moyens ou techniques propres à en permettre la solution. Si l'on en croit diverses informations, c'est au cours d'une de ces conférences qu'aurait pris corps l'idée du contrôle de l'arrêt des essais nucléaires souterrains par le procédé des « boîtes noires » (appareils d'enregistrement automatique des secousses terrestres qui, après avoir été scellés, seraient placés dans les pays possédant une force atomique et périodiquement inspectés par une commission internationale ²⁸).

Liées à la responsabilité sociale de la science, de telles interventions – qu'elles soient effectuées sur le plan interne ou dans un cadre international – traduisent souvent des scrupules, voire des drames de conscience ayant des origines variées mais convergentes (réflexion morale, sentiment religieux, souci humanitaire...). On ne saurait considérer pour autant qu'elles sont nécessairement pures de desseins partisans et de visées idéologiques. Et surtout l'on ne peut faire que ces prises de position demeurent sans effet sur les données du jeu politique. Les affirmations d'apolitisme scientifique, comme tant d'autres variétés de cette attitude, correspondent, soit à une illusion des intéressés eux-mêmes, soit à un essai de dissimuler le fond des choses. Certes, globalement, ces activités n'ont nullement empêché l'armement atomique de se développer à une cadence accélérée. Il est pourtant possible qu'en dépit de leur fréquence, qui est facteur de dévaluation, ces déclarations aient influencé l'opinion plus profondément qu'on ne l'admet généralement. En tout cas, ces prises de position ont été largement utilisées au niveau de la propagande des États ou mouvements intéressés.

²⁸ Sur le mouvement, voir ROTBLAT (J.) : *Science and World Affairs, History of the Pugwash Conférences*, Londres, 1962. Notons à ce propos le jugement de D. DUBARLE (*La civilisation et l'atome*, Paris, 1962, p. 32) : « la communauté mondiale des hommes de la recherche nucléaire qui s'était comme découverte elle-même, en 1955, dans l'euphorie et les espoirs de cette première naissance, se rend compte aujourd'hui que, pour elle également, les temps sont en fait plus difficiles qu'on ne le voulait croire alors. »

Quant à la portée des avis émis par les savants comme spécialistes, notamment vis-à-vis des gouvernements dont ils dépendent, les opinions restent divisées. Certains déclarent que les conseillers scientifiques – ne serait-ce qu'en raison des facultés de calculer à une vitesse record qu'ouvrent les machines électroniques – tendent désormais à l'emporter en audience sur tous les autres. D'autres pourtant sont plus réservés, les savants éprouvant, selon eux, les mêmes difficultés à se faire entendre des hommes politiques que les autres catégories de spécialistes.

Entre ces points de vue opposés, les connaissances disponibles ne permettent pas de trancher avec certitude. Ce sont certainement des savants émigrés aux États-Unis (et dont Einstein se fit à l'époque le porte-parole et le garant auprès des autorités suprêmes) qui sont à l'origine du programme ayant abouti à la fabrication de la première bombe atomique : mais l'Allemagne ayant été vaincue, ces mêmes savants, qui avaient agi pour l'adoption de ce programme par crainte que les nazis ne le réalisent les premiers, furent impuissants à empêcher le bombardement du Japon. Cependant il reste probable que, lors de la détermination de divers programmes civils ou militaires, l'opinion des savants, surtout de ceux qui collaborent habituellement avec le gouvernement, pèse d'un poids réel.

Il serait pourtant faux d'admettre que ces interventions sont toujours décisives. De nombreux savants américains estiment et ont publiquement déclaré, que les plans de conquête de la lune constituent un gaspillage inutile. Selon ces thèses qui sont certainement entendues par le Congrès, les sommes énormes englouties dans ce projet pourraient trouver des emplois bien plus utiles. Mais la conquête de ce satellite risque d'apporter à celui qui la réussirait le premier un tel succès de prestige que les autorités se sont révélées jusqu'à présent imperméables aux calculs de rentabilité. En termes plus généraux, la rationalité dont se réclament les savants – recherche de la vérité – diffère souvent de celle qui détermine le choix des gouvernants – acquisition de la puissance : c'est ici certainement, entre plusieurs autres, l'un des facteurs limitatifs de l'influence des hommes de science dont beaucoup restent étrangers aux mécanismes et particularités de l'ordre politique. Nous recenserons bien d'autres décalages de ce type dans la suite de cet ouvrage.

4. OBSERVATIONS GÉNÉRALES.

[Retour à la table des matières](#)

Il existe des différences sensibles quant à la portée et aux modalités des démarches accomplies par ces trois séries d'acteurs auprès des autorités politiques. Plusieurs de ces divergences seront examinées dans les prochains chapitres. Pourtant si l'on veut étudier la configuration réelle du processus délibératif, il est indispensable de dresser un tableau de toutes les interventions, d'où qu'elles viennent, qui sont susceptibles d'amoinrir ou d'annuler la liberté d'option et de manœuvre des représentants élus. À cet égard, il semble souhaitable de rassembler sous une même rubrique les rapports permanents ou contacts épisodiques par l'intermédiaire desquels les connaissances et le savoir-faire sont en quelque sorte acheminés vers les dirigeants qui portent devant le peuple la responsabilité des choix arrêtés.

Le regroupement de ces activités dont, à d'autres égards, l'hétérogénéité est manifeste, répond en somme à un souci d'ordre conceptuel : introduire quelque cohérence dans l'interprétation de la décision politique en rapprochant les démarches qui, ostensiblement ou implicitement, tirent leur force de la supériorité technique possédée et, en tout cas, invoquée par l'un des interlocuteurs. L'opération, il est à peine besoin de l'écrire, n'implique par elle-même aucun jugement quant à la valeur morale respective des diverses composantes du phénomène. Chacun est libre de critiquer et de combattre les militaires qui, avec l'appui de certains atomistes, réclament la poursuite des essais nucléaires : il reste que ces interventions sont faites et qu'elles constituent l'un des éléments de la décision.

L'influence respective de chacune des trois catégories retenues dépend de nombreuses variables parmi lesquelles le niveau technique du pays, la phase de la croissance économique dans laquelle il se trouve, l'état de la situation nationale et internationale, le caractère et le degré d'information des hommes politiques intéressés. Bien rares sont encore les États dans lesquels les savants disposent de la capacité d'inspirer des décisions publiques. Par contre, l'extension de l'influence militaire, qu'il s'agisse d'armées modernes ou traditionnelles, s'observe en de très larges secteurs du monde (y compris dans les zones du sous-développement éco-

nomique) : même dans les régions où le soldat paraît céder du terrain aux autorités civiles (Amérique latine), son poids reste considérable. Quant à l'expansion des facultés dont disposent les fonctionnaires, elle accompagne inévitablement le passage des formes anciennes aux modalités nouvelles de l'organisation socio-économique (la modernisation de celle-ci se réalisant de plus en plus, sous le contrôle de la puissance publique ²⁹).

Mis à part les systèmes d'identification qui attribuent en bloc la qualité de technocrate aux anciens élèves d'une école ou aux membres d'un corps, il est très difficile de procéder à une évaluation numérique de cette catégorie. Compte tenu des modalités d'exercice de l'influence technocratique – qui, en bien des cas, s'affirme de manière subtile et nuancée – on peut se demander si un tel chiffrage a la moindre portée. Il n'en aurait rigoureusement aucune dans le cas où l'on voudrait mettre ainsi en lumière l'action diffuse des techniciens sur la marche des affaires publiques, au besoin par le truchement de l'opinion publique (pétition de savants contre l'armement atomique, campagnes de groupes d'enseignants contre un projet de réforme des programmes...). Cependant, la démarche acquiert une certaine plausibilité s'il s'agit seulement de recenser les agents se trouvant en situation, grâce au poste occupé, d'infléchir et parfois de déterminer les lignes de conduite adoptées par les hommes politiques. En réalité, la seule question que l'on puisse raisonnablement envisager est de savoir si les technocrates en puissance constituent une catégorie large ou étroite. Je penche nettement pour la seconde branche de l'alternative.

Étudiant *Ces princes qui nous gouvernent* ³⁰, Michel Debré fixait leur nombre à sept ou huit cents : en ajoutant les entourages (clients et fidèles) et les candidats à la succession, il arrivait à un total de l'ordre de trois à quatre mille. Parmi les « princes » proprement dits, il incluait une centaine de fonctionnaires civils et militaires – que l'on appelle parfois les « grands fonctionnaires » pour les distinguer du groupe des « hauts fonctionnaires » (de l'ordre de deux à trois mille en France). Un rapport de F.M.G. Willson, établi selon des normes différentes, fixe à

²⁹ Voir à cet égard l'intéressant schéma établi par S. N. EISENSTADT dans l'ouvrage collectif *Industrialisation et Société*, Unesco-Mouton, 1963, pp. 154-169. On trouvera une vaste information sur ces problèmes in La Palombara (J.) (ed.) *Bureaucracy and political development*, Princeton, 1963.

³⁰ Paris, 1957.

3.500 l'effectif du centre directeur (*policy-making*) de la vie gouvernementale britannique : une centaine d'hommes politiques (*politicians*) occupant des postes de caractère ministériel quasi ministériel et un peu plus de 3.000 fonctionnaires (*officials* : membres de l'Administrative class du Civil Service, personnel des affaires étrangères et des services d'outre-mer, un petit groupe de hauts conseillers tels que savants, économistes, officiers supérieurs...). Cependant, le nombre des personnalités véritablement influentes lui paraît être de l'ordre de 350 (la part des politiciens dans ce montant étant au minimum de 30 et au maximum de 50). Au titre des fonctionnaires, l'éventail va donc, pour deux pays comparables, de la centaine de M. Debré aux trois cents de F.M.G. Willson.

Sans me prononcer sur la valeur respective de chacun de ces calculs – qui dépendent de critères d'évaluation partiellement subjectifs – je crois légitime d'avancer que, compte tenu des entourages (en particulier des cabinets ministériels) et des collaborateurs personnels, le nombre des hommes capables d'exercer, dans l'ordre politique, une véritable influence technocratique ne dépasse pas un petit nombre de centaines. Ainsi qu'il en a toujours été dans le gouvernement des hommes, c'est une catégorie particulièrement étroite ³¹.

Depuis sa création par ordonnance du 9 octobre 1945, l'École Nationale d'Administration, dont le premier concours fut ouvert au début de l'année 1946, possède le monopole du recrutement et de la formation d'une très large part de la haute fonction publique (Conseil d'État, Cour des Comptes, carrières diplomatiques, Inspection générale des Finances, corps des administrateurs civils...). On y accède par deux concours, l'un destiné aux étudiants ayant obtenu certains diplômes, l'autre réservé aux fonctionnaires justifiant de certaines conditions de service (le second concours tendant à devenir, au moins partiellement, une voie de « repêchage » pour les titulaires de diplômes ayant échoué au premier et qui, en vue de tenter leur chance à nouveau, acceptent de passer quelques années dans un poste administratif subalterne). Au départ, chacun des concours bénéficiait du même nombre de places. Depuis la réforme de 1958 (décret du 13 décembre), le

³¹ Philippe BAUCHARD (*La mystique du plan*, Paris, 1963, p. 63) avance qu'« en simplifiant » l'administration économique française serait aujourd'hui sous la direction de quinze à vingt hommes au maximum.

premier concours (« étudiants ») dispose des deux tiers des places. Il est prévu qu'au cas où il ne serait pas possible de pourvoir la totalité des places d'un concours, le jury peut transférer à l'autre tout ou partie des places ainsi laissées vacantes (opération jouant en pratique au profit du premier concours). Ainsi, en 1962, pour un total de places offertes de 93, les étudiants en ont obtenu 71 (au lieu de 62), les fonctionnaires 22 (au lieu de 31). Voici quelques chiffres relatifs à ces concours :

<i>Concours 1962</i>	<i>inscrits</i>	<i>présents</i>	<i>dont candidates</i>	<i>places attribuées</i>	<i>dont candidates</i>
Étudiants	498	409	16	71	2
Fonctionnaires	158	130	15	22	2

Le pourcentage des reçus par rapport aux présents (autour de 17%, dans chacun des concours) montre qu'il s'agit là d'une épreuve relativement difficile. Elle fait appel avant tout à la culture générale et aux connaissances de base (historiques, géographiques, économiques, juridiques et sociologiques) : de plus, on exige, des étudiants, la pratique d'une langue étrangère et, de tous les candidats, la démonstration d'un entraînement physique honorable. Un point se dégage directement de ces statistiques : le tout petit nombre de places conquises par l'élément féminin (4 sur 93).

Sur les 71 étudiants admis, 63 résidaient dans la région parisienne (Eure-et-Loir, Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne) et 25 y étaient nés. Autre donnée significative : 59 places ont été attribuées à des élèves de l'Institut d'Études Politiques de Paris, dont 36 avaient, en plus, soit une licence en droit (31), soit une licence ès lettres (4), soit ces deux licences (1). Notons trois autres reçus au titre des Instituts d'Études Politiques de province. La part des « scientifiques » est extrêmement faible, en réalité insignifiante tant dans les candidats que dans les reçus (un seul, en provenance de l'École Polytechnique). Nous trouvons donc une prépondérance quasi totale des « littéraires ». Quant à la répartition par origine socia-

le (profession du père) des reçus aux deux concours, voici la liste établie par l'École elle-même :

		<i>Concours étudiants</i>	<i>Concours fonctionnaires</i>
	A ₂ directeurs et assimilés	9	1
Administrations publiques	A ₂	11	4
	B	3	1
	C et D	—	4
Artisans et commerçants		6	1
Chefs d'entreprise (industrie)		6	—
Cadres du commerce et de l'industrie		11	2
Emplois subalternes du commerce et de l'industrie		4	3
Agents de maîtrise		—	—
Ouvriers		—	1
Professions libérales		19	3
Cultivateurs		—	2
Divers		2	—
		71	22

Encore qu'appelant les réserves d'usage, ce tableau est significatif. Pour le concours « étudiants », en totalisant la part des deux premières catégories de l'administration, des chefs d'entreprise, des cadres et des professions libérales, on trouve un chiffre de 51 reçus se rattachant à la partie la plus favorisée de la population. Les reçus au titre du concours fonctionnaires penchent davantage du côté des couches moyennes inférieures, mais, dans les deux cas, le secteur des petits salariés n'est que très faiblement représenté.

Bien entendu, cette répartition comporte des variations de détail d'une année à l'autre : mais au vu des résultats annuels, les constatations faites au titre de 1962 expriment correctement l'orientation moyenne de la situation. Ce point ressort avec clarté des recherches d'Alain Girard sur les origines sociales des admis à

l'École pour les années 1952-1958 : sur 547 reçus au titre des deux concours, environ 60% relevaient des cinq catégories supérieures déjà mentionnées ³².

La situation est donc sans équivoque : il est possible que la structure même de l'École rende un peu plus facile qu'avant la guerre l'accès aux grands corps de quelques éléments de la petite bourgeoisie mais, dans l'ensemble, la sélection sociale de la haute fonction publique reste essentiellement inégalitaire. Autrement dit, malgré la réforme de 1945, la « démocratisation » demeure très limitée. Observons au surplus que les modifications intervenues dans la distribution des places entre les deux concours ne peuvent que freiner la tendance à une plus grande participation des classes non privilégiées. Il est douteux que la situation se modifie profondément tant que les inégalités sociales dans l'accès à l'enseignement supérieur et, plus généralement, au système éducatif (« démocratisation » des études) n'auront pas été levées.

Une fois entrés à l'École, les reçus des deux concours sont groupés en une promotion unique (opération dite d'amalgame) qui est soumise à une scolarité de vingt-huit mois. Les notes obtenues durant le séjour à l'École déterminent le classement général de la promotion en fonction duquel s'effectue l'affectation aux différentes carrières. Celles-ci ne jouissent pas toutes de la même faveur, les grands corps continuant à arriver en tête dans les préférences des élèves : or, ce sont les reçus au concours des étudiants qui conquièrent la plus large partie des postes disponibles à ce titre. Cependant, le passage de tous les hauts fonctionnaires par une école unique doit aboutir à une réduction des distances susceptibles de s'établir entre eux.

On signale volontiers que le système de l'E.N.A. (solidarité des promotions successives) a eu pour effet d'augmenter l'« esprit de corps » des fonctionnaires supérieurs de l'administration civile. Par ailleurs, la formation donnée durant les années de scolarité – formation qui tend à insuffler aux élèves le sens du « service public » et à les initier aux méthodes modernes de l'administration aurait comme conséquence de renforcer la propension des intéressés à l'adoption de conduites technocratiques. Sans avoir fait l'objet de vérifications systématiques, ces vues ne sont pas sans vraisemblance. On peut en tout cas tenir pour plausible que ce

³² In *La réussite sociale en France. Ses caractères, ses lois, ses effets*, Paris, 1961, p. 308.

système renforce la cohésion des hauts fonctionnaires d'une double manière : en les soumettant à une formation commune et en faisant dépendre leur avenir d'un mode de recrutement, le concours, qui, par sa nature même, est plus favorable à certains types d'intelligence et de tempérament qu'à d'autres.

Une autre école fournit traditionnellement une part importante des cadres supérieurs de l'État : l'École Polytechnique (dont les promotions sont actuellement de l'ordre de 300). Comme toutes les autres grandes écoles, Polytechnique se recrute principalement dans les couches favorisées du pays ³³. Traditionnellement, Polytechnique a pour mission d'assurer à l'État des éléments de valeur pour les carrières de l'armée (officiers d'armes et ingénieurs militaires) et pour les postes d'ingénieurs civils nécessaires à la marche des services publics (Ponts et Chaussées ; Mines ; Eaux et Forêts ; Génie Rural et Hydraulique agricole ; Manufacture des Tabacs ; Télécommunications ; etc.). L'usage commande que les situations d'ingénieurs au service de l'État soient réservées aux « bottiers » (c'est-à-dire aux élèves classés dans le groupe de tête à l'examen de sortie).

Selon un recensement déjà vieux de quelques années, on comptait pour environ 10.000 polytechniciens, 725 officiers d'armes et 1.080 ingénieurs militaires. Le nombre des anciens élèves occupant des emplois publics de type civil s'élevait à 1.510 (près de 700 ingénieurs des Ponts et Chaussées, plus de 200 ingénieurs des Mines...). Si l'on prend en considération les retraités, le nombre total des polytechniciens employés dans les services publics était d'environ 4.000, soit 40% du total. Le surplus, c'est-à-dire la majorité, travaillait dans le secteur privé (dont plus d'un millier de « bottiers » ayant démissionné à la sortie de l'École, en remboursant les frais d'études, pour éviter d'entrer dans les carrières publiques ou étant sortis de celles-ci par la suite).

L'École Polytechnique continue donc d'assurer, pour l'essentiel, le recrutement des cadres techniques les plus élevés de l'État (ceux-ci tenant naturellement une place majeure dans la direction des ministères correspondants). Mais, de plus en plus, sans même parler d'une complète désaffection pour le métier d'officiers

³³ Voir le tableau établi par A. GIRARD, *op. cit.*, p. 309. Vis-à-vis de l'E.N.A., la sélection sociale ne diffère que par des nuances (plus de fils de fonctionnaires dans celle-ci, plus de fils de chefs d'entreprise à l'École Polytechnique).

d'armes – et aussi d'une certaine réticence vis-à-vis des carrières d'ingénieurs civils et militaires – on voit se manifester une préférence pour les situations du secteur nationalisé (mouvement déjà observé pour l'Inspection des Finances) et des affaires privées. Le nombre des X placés à la tête des grandes entreprises est considérable. Notons aussi une propension récente des polytechniciens à s'introduire dans les postes de recherche scientifique (ce choix comportant depuis 1959 dispense du remboursement des frais d'études).

Ces indications établissent la vocation de nombreux anciens élèves de l'École Polytechnique, mais non pas certes de tous, à exercer une influence de type technocratique. Les points de localisation de cette influence subissent d'ailleurs des modifications au cours du temps. C'est ainsi que, durant une époque, les anciens élèves de l'École ont tenu de fortes positions dans l'Inspection des Finances (un cinquième des admis au cours de la période 1901-1918). Mais, depuis la fin de la première guerre mondiale, la tendance s'est renversée (15%, des admis pour 1919-1940, 14% pour 1941-1946, 4%, pour 1947-1953). La création de l'École Nationale d'Administration, qui impose à tous les candidats aux grands corps l'accomplissement d'une scolarité particulière, est probablement l'une des causes de cet effondrement des positions de Polytechnique dans un secteur déterminé.

En règle générale, il semble permis d'avancer qu'au niveau de la fonction publique traditionnelle, la part et le rôle de l'École Nationale d'Administration sont beaucoup plus considérables que ceux de l'École Polytechnique dont les anciens élèves vont principalement dans les ministères techniques et, spécialement au début de leur carrière, reçoivent souvent des affectations provinciales. En somme, l'E.N.A., mieux que Polytechnique, a désormais vocation pour occuper en permanence les centres publics de décision les plus importants ³⁴.

³⁴ « L'E.N.A. prend le pouvoir » titre Philippe BAUCHARD, *op. cit.*, p. 67 qui évoque en termes impressionnistes mais suggestifs l'univers intellectuel de l'élève de l'E.N.A. (notamment quelque indifférence à l'égard des jeux habituels de la politique et l'octroi d'une priorité à l'efficacité économique. Selon BAUCHARD, environ le tiers ou le quart des élèves sortis de l'école commencent déjà à jouer un rôle de premier plan dans l'ensemble de l'administration. On trouvera p. 92, des tableaux relatifs à la ventilation des postes occupés au 1er janvier 1960 : à cette date, pour ne prendre qu'un exemple, le corps de l'Inspection des Finances comptait une centaine d'anciens élèves de l'E.N.A. (dont plusieurs dans les cabinets ministériels).

SECTION III.

Originalité du phénomène technocratique

[Retour à la table des matières](#)

Je voudrais établir que la technocratie, comme schéma d'interprétation, apporte un élément spécifique à l'analyse politique. La démarche la plus simple à cet effet est de comparer cette notion à d'autres catégories couramment utilisées dans le domaine de la vie publique.

1. TECHNOCRATIE ET DÉMOCRATIE.

Définie comme le dessaisissement de l'homme politique, responsable devant les citoyens, au profit de techniciens irresponsables, la technocratie paraît d'emblée opposée ou hostile à l'idée démocratique telle qu'elle continue à prévaloir dans les sociétés industrialisées pluralistes. L'influence technocratique ne résulte pas de la substitution ouverte d'un régime à un autre : elle se manifeste et se développe généralement par un transfert de fait tendant à modifier l'équilibre des forces qui, selon la constitution officielle et la morale civique, sont censées assurer la gestion des affaires du pays. Dans une telle conjoncture, l'homme politique sert, pour ainsi dire, de paravent au technicien. En somme, ce pouvoir n'a pas de charte régulière : ainsi s'explique peut-être l'âpreté avec laquelle les techniciens, et spécialement les hauts fonctionnaires, se défendent d'être des technocrates ou d'agir comme tels.

Si l'on veut apprécier le niveau d'incompatibilité de la démocratie et de la technocratie, il n'est pas sans intérêt de mentionner quelques-uns des reproches faits au technocrate, notamment dans la presse professionnelle. En premier lieu, une tendance à agir dans le secret et à préférer la discussion confidentielle au débat sur la place publique : le technocrate, convaincu de son infaillibilité, serait en

somme le meilleur adepte de la politique secrète et fermée (*closed politics*). En second lieu, une propension à l'autoritarisme et à l'absolutisme (la « dictature des technocrates ») : n'hésitant pas à témoigner de brusquerie dans l'annonce des mesures arrêtées, le technocrate montrerait un certain mépris pour les réactions du public ou au moins une certaine insouciance à leur endroit (ainsi dans l'ordre de la « reconversion économique »). Autre trait caractéristique : une préférence pour les positions doctrinales, les schémas abstraits et hermétiques, les raisonnements théoriques ; une ignorance ou même un mépris des réalités sociales. Le technocrate serait dépourvu du sens des valeurs politiques et des contingences parlementaires : se confinant dans la capitale, il ignorerait les préoccupations provinciales et locales.

Ce portrait-robot est, à plusieurs égards, une simple charge. Bien des techniciens sont de fins politiques parfaitement à l'aise dans les manœuvres les plus subtiles. Tous ne sont pas dépourvus du sens de l'humain et du possible. Sans tomber dans l'exaltation béate de la technique, on ne doit accueillir qu'avec les plus expresses réserves les appréciations des représentants des groupes professionnels qui sont souvent de style et d'inspiration poujadistes. Cependant, il est clair que le comportement du technicien, appelé à de hautes responsabilités, présente en moyenne plusieurs traits étrangers aux conduites que l'on peut légitimement attendre de leaders démocratiques (médiocrité de l'effort pour exposer le sens des mesures prises aux intéressés et en obtenir l'assentiment).

Est-ce à dire que la démocratie soit, par nature, au niveau de la sélection du personnel politique, rebelle à la compétence et à la technicité ? Certes rien n'empêche les électeurs de désigner leurs mandants et les députés de donner leur confiance aux ministres sur la base d'une qualification technique. Dans la mesure où les normes de liberté électorale et de responsabilité politique sont maintenues, une telle sélection n'aurait aucun caractère anti-démocratique : même si elle est susceptible d'accroître le poids des considérations techniques dans les choix publics, il ne serait pas légitime d'en faire un cas de la technocratie, particulièrement s'il s'agit d'une compétence de type « généraliste ». La vérité est que ce type de sélection ne correspond pas à l'esprit normal du jeu démocratique (électoral et parlementaire) qui, sans négliger systématiquement le facteur « savoir technique » (niveau d'instruction relativement élevé des parlementaires), s'attache à de nombreuses autres considérations ou en dépend. Est-ce un bien ou un mal ? Sans rou-

vrir ici la discussion de ce problème « aussi ancien que les premières réflexions sur la science politique » selon le jugement de Joseph-Barthelemy ³⁵, je dirai simplement que si, comme on peut le démontrer, la politique n'est pas réductible à la technique, il y a de forts arguments en faveur du ministre-amateur par rapport au ministre-expert (un médecin à la Santé Publique, un général à la Défense Nationale...).

Voyons maintenant le cas de nomination d'un ministre technicien choisi hors du Parlement en raison de sa capacité technique. Un tel recours paraît impossible dans les régimes parlementaires à l'état pur, comme la Grande-Bretagne où le cabinet constitue un comité du Parlement dont tous les membres doivent appartenir à l'une ou l'autre des Chambres. Dans ce pays, les dérogations à la règle, aujourd'hui certaine, de l'appartenance au Parlement ont été brèves et exceptionnelles. Pour les démocraties de type parlementaire tolérant cette pratique, de telles désignations, qui restent assez rares, ont généralement pour fondement la volonté de faire face à des situations exceptionnelles ³⁶. Les régimes autoritaires, spécialement ceux qui ne reposent pas sur un parti unique, pratiquent volontiers l'appel au ministre technicien. Encore que dans le choix de ses ministres le général de Gaulle ait davantage obéi à une volonté de « déparlementarisation » de la fonction ministérielle qu'à un souci de promotion du technicien, la Ve République présente des phénomènes de cet ordre.

Certains estiment que de tels ministres (ainsi le Gouverneur de la Banque de France devenu Ministre des Finances) ne sont pas pour autant des technocrates dans la mesure où ils acquièrent, ouvertement et officiellement, des responsabilités politiques. Compte tenu de notre définition de la technocratie, cet argument n'est pas absolument convaincant : le remplacement des hommes politiques par des techniciens entraîne en effet un dessaisissement global de la première catégorie au profit de la seconde – qui, malgré tout, ne dépend plus du jeu électoral.

³⁵ In *Le gouvernement de la France*, Paris, 1924, p. 119.

³⁶ Sous les III^e et IV^e Républiques, la règle d'inséparabilité des fonctions ministérielles d'avec la qualité de membre du Parlement a été généralement respectée. Cependant, à toutes les époques, on note quelques exceptions (ainsi pour la période antérieure à 1914, cas d'occupation des ministères de la guerre et de la marine par des généraux et des amiraux ; accès de deux diplomates de carrière, Flourens et Hanotaux, au poste de Ministre des Affaires Étrangères...).

N'est-ce pas une manifestation particulièrement accentuée, en fait le cas presque pur, de la pénétration technocratique ?

2. TECHNOCRATIE ET BUREAUCRATIE.

[Retour à la table des matières](#)

Venons-en maintenant aux relations entre la technocratie et la bureaucratie dont A. Sauvy rappelle opportunément que la signification étymologique est celle d' « un système dans lequel des bureaux exercent un certain pouvoir ³⁷ ». Divers spécialistes et praticiens souhaitent que l'on distingue le technocrate, que caractériserait un souci de gestion technique optimum et une vue désintéressée du bien public, du bureaucrate qui aurait pour seule référence la défense de ses intérêts de carrière et se signifierait au surplus par des habitudes fâcheuses quant au niveau d'efficacité (fuite devant les responsabilités, refus de l'innovation, paperasserie...). Même s'il correspond partiellement à des traits de la réalité, ce principe de séparation, en honneur dans certains pays communistes, reste d'allure trop subjective pour donner un bon critère de répartition.

Il est admis en général que quatre facteurs caractérisent l'organisation bureaucratique (du moins quand on la considère de façon neutre, sans le halo défavorable qui lui est couramment attaché) : spécialisation des tâches, hiérarchie d'autorité, système rigide de règles de fonctionnement, mise à l'écart des considérations relatives aux personnes dans la conduite des affaires. C'est la perversion ou la déformation de ces normes qui provoquerait les phénomènes bureaucratiques au sens péjoratif de l'expression.

Selon une interprétation déjà évoquée, la bureaucratie est un simple cas de la technique d'organisation dont le but est de « valoriser » les efforts entrepris ou encore d'accomplir avec le maximum d'efficacité les objectifs fixés. Dans cette

³⁷ In *La Bureaucratie*, 2e édition, Paris, 1961. À l'époque contemporaine, étude de la bureaucratie a suscité une très vaste littérature dont on trouvera une bonne sélection dans l'ouvrage collectif déjà cité *Reader in bureaucracy*. À titre d'instrument de référence, consulter « Bureaucratie et bureaucratisation. Tendances actuelles de la recherche et bibliographie » (avec une importante introduction de S. N. EISENSTADT), *Current Sociology*, 1958, no 2, pp. 99-164

perspective beaucoup d'auteurs en viennent à considérer comme l'un des traits distinctifs du comportement bureaucratique l'adaptation consciente des moyens aux fins (c'est-à-dire l'effort accompli en vue de tirer le meilleur parti possible des ressources existantes par une judicieuse utilisation des connaissances disponibles). En définitive, le propre du bureaucrate serait de remplir avec soin et diligence des tâches sur les implications finales desquelles il n'aurait pas à se prononcer : nous nous trouverions ainsi en présence d'un comportement d'ordre purement « rationnel-légal ».

Si une telle notion de la bureaucratie peut comporter quelque utilité – une utilité assez relative d'ailleurs – pour l'analyse des modes de gestion, elle n'apporte aucun élément et se révèle fallacieuse quand il s'agit d'étudier la distribution de l'influence. En suivant cette voie, on risque d'aboutir à une mystification. Le fait est que la distribution des démarches entre les fins et les moyens ou, plus largement, entre la décision et l'exécution devient de plus en plus « idéale » à mesure que les agents responsables s'élèvent sur l'échelle de la hiérarchie administrative. Système d'organisation et de liaison, la bureaucratie tend également à devenir centre de pouvoir et de décision³⁸. À moins de verser dans des schémas purement formalistes, il est donc indispensable d'inclure dans la définition de la bureaucratie ce passage de la décision politique aux mains des bureaucrates ou, pour moins forcer le trait, cette accession progressive à la faculté de décision, accession fondée sur l'occupation d'un poste ou l'accomplissement d'un rôle déterminé dans un système institutionnel.

On est ainsi conduit à poser le problème des rapports entre la bureaucratie et la démocratie³⁹. Comme mode de gouvernement d'un organisme quelconque, les deux s'opposent par une différenciation dans leur principe interne de fonctionnement. Sur le plan idéal, la bureaucratie a pour critère d'appréciation des actions individuelles la recherche de l'efficacité et, en tout cas, la conformité des actes

³⁸ Dans l'introduction citée, S. N. EISENSTADT souligne parfaitement le dilemme de base qu'ont affronté tous les écrits classiques sur la bureaucratie : la bureaucratie simple outil d'exécution de projets dont la désignation lui reste extérieure ou centre de pouvoir établissant des relations diverses avec d'autres centres de pouvoir de la société. Il semble désormais impossible d'analyser la bureaucratie sans tenir compte de cette double nature.

³⁹ Voir sur ce point : BLAU (Peter M.), *Bureaucracy in modern society*, New York, 1956, chapitre 6.

individuels à des normes préétablies : elle ne peut donc s'accommoder de l'esprit d'opposition qui, réserve faite de petits groupes homogènes où l'unanimité peut être obtenue sans violence, demeure, par contre, la propriété caractéristique d'une gestion démocratique.

De plus, il n'est pas rare, et il semble difficilement évitable, que la machine administrative sorte de son rôle subordonné et, pour accuser la rationalité de la gestion ou pour satisfaire d'autres motivations intéressées, pèse sur les déterminations du dirigeant politique responsable ou affecte d'ignorer les injonctions reçues (ainsi résistance systématique à toutes les nouveautés du personnel administratif expérimenté). Quand l'autorité qui est censée donner les ordres ou imprimer l'orientation est elle-même de type démocratique, cette ascension de la bureaucratie vers le pouvoir de décision, qui crée ou accuse un décalage entre le schéma de principe et la pratique, apparaît comme un second type d'incompatibilité entre les deux formules.

Les théoriciens contemporains de la bureaucratie ont tendance à juger simpliste une telle opposition qui, évidemment, doit beaucoup au système d'interprétation rationnel-légal dont le caractère mécaniste est notoire. Cependant, les tentatives de reconstruction du phénomène, spécialement en termes de « relations humaines », sans même parler d'un arrière-plan assez suspect de défense du capitalisme contemporain, n'emportent pas la conviction ⁴⁰. On peut tourner le dos à la réalité aussi bien par un excès de simplification que par un abus de subtilité.

En définitive, je ne suis pas d'avis, sur la base du fonctionnement effectif de nos sociétés, de renoncer aux incompatibilités foncières entre le principe bureaucratique et l'esprit démocratique. Le souci d'apporter au schéma d'indispensables nuances ne doit pas conduire à méconnaître l'existence d'une ligne de démarcation, plus flexible que les auteurs classiques ne l'ont admis, entre ces deux modes d'agencement des relations entre les hommes. Mais dès lors un problème se pose : si véritablement technocratie et bureaucratie ont toutes deux pour effet final de provoquer la déviation ou la corruption du régime démocratique – disons peut-être plus modestement d'amoinrir les virtualités du principe démocratique – ne

⁴⁰ On trouvera un bon exposé du problème in : CROZIER (M.), « De la bureaucratie comme système d'organisation », *Archives Européennes de Sociologie*, 1961, no 1, pp. 18-50.

serait-il pas souhaitable de fusionner les deux concepts ? Encore que la plupart des sociologues contemporains procèdent de la sorte définissant comme un processus de bureaucratisation l'acquisition croissante par les organismes administratifs de pouvoirs non réglementés – il me semble préférable de ne pas confondre ces notions pour les deux raisons que voici.

Envisageons d'abord le technocrate dans le cadre de la bureaucratie. La compétence, générale ou spécialisée, nous apparaît alors comme le levier qui permet d'étendre les facultés d'intervention propres de la machine administrative ou suscite le désir de réaliser cette expansion. En une telle éventualité, c'est dans sa qualité de technicien que le bureaucrate trouve le mobile ou, peut-être, l'excuse d'une confiscation plus ou moins étendue de la décision politique. Il est donc préférable, même si cette disjonction est d'une mise en œuvre difficile, de tenir séparés les deux plans de raisonnement. Cette démarche, il est vrai, fait une large place à l'irruption de la technique dans le processus délibératif. L'opération semble légitime si l'on considère, ainsi que le souligne Nora Mitrani, que la promotion de la technique et l'expansion d'une mentalité technicienne représentent la grande nouveauté depuis Hegel et Marx ⁴¹.

Cependant, la bureaucratie, en pratique, obéit à d'autres impulsions et fait usage d'autres instruments : par exemple la force d'inertie ou la mise en œuvre d'une capacité d'étouffement en vue de protéger une routine. Sous cet angle, l'opposition entre le technocrate et le bureaucrate, que beaucoup veulent établir, n'est pas entièrement dépourvue de fondement. Autrement dit, la technocratie peut, en un sens, être considérée comme un effort de promotion ou de valorisation de la bureaucratie ou, si l'on préfère, comme l'interpénétration de la technique et de la bureaucratie, la première ajoutant à la seconde une nuance dynamique. L'autorité morale que vaut la compétence est utilisée à la conquête du pouvoir à partir de centres bureaucratiques. Dès lors, un premier motif de séparer la bureaucratie de la technocratie est que la seconde apporte à la première un facteur de puissance et de prestige qui n'y est pas nécessairement contenu (d'où la tendance actuelle des vieilles bureaucraties traditionnelles à se réclamer de la compétence technicienne).

⁴¹ In *Arguments* (numéro spécial sur la bureaucratie), 1er trimestre 1960, p. 30

Il y a plus. Le champ de la technocratie dépasse celui de la bureaucratie dans la mesure où des phénomènes d'inspiration technocratique se produisent hors du cadre administratif : rappel de l'intervention des experts extérieurs à l'administration (ainsi, rôle des *brain-trusts* privés qui inspirent certains hommes politiques et qui sont un élément des « entourages »). L'un des meilleurs exemples disponibles est celui d'un savant britannique, F. A. Lindemann (plus tard Viscount Cherwell) qui, durant l'époque où il ne détenait encore aucune fonction officielle, exerça une influence considérable sur W. Churchill dont il était l'ami intime⁴². Tout en admettant que cette situation embrasse la très grande majorité des cas, j'hésiterais à limiter l'octroi de la qualification de technocrate aux seuls techniciens participant officiellement aux affaires publiques en vertu d'une désignation ou investiture régulière : le fait est que certaines personnalités réussissent, par des liens officieux, à s'approcher des centres suprêmes du pouvoir. C'est le cas de toutes ces personnalités que l'on range – fréquemment de manière assez généreuse – dans la catégorie des « éminences grises ».

Au total, la technocratie ne saurait, du moins dans la conception défendue en cet ouvrage, être ramenée à la bureaucratie ou, comme l'énoncent volontiers les sociologues, à une dégénérescence du système bureaucratique⁴³. Le maintien de cette distinction oblige à élucider la notion de techno-bureaucratie que certains emploient volontiers en France sans la distinguer très nettement, semble-t-il, de celle de technocratie.

Les utilisateurs de cette notion y englobent des catégories nombreuses et variées : directeurs de grandes entreprises et responsables de syndicats profession-

⁴² Voir BIRKENHEAD (The Earl of), *The Professor and the Prime Minister. The official life of professor F. A. Lindemann, Viscount Cherwell*, Boston, 1962.

⁴³ Selon le Club Jean-Moulin (*L'État et le citoyen*, Paris, 1961 p. 130), l'évolution actuelle s'effectuerait au niveau des pouvoirs sociaux vers des formules sociales technocratiques et au niveau du pouvoir politique vers des formes politiques bureaucratiques. Pour les raisons déjà exprimées, je suis plutôt d'avis d'admettre l'hypothèse d'une conjugaison de ces deux séries de formes, en proportion d'ailleurs variable, au sein de tous les appareils. Tel est le point de vue adopté par le général Ely (*op. cit.*, pp. 19-144 pour l'analyse de l'appareil militaire qui selon lui, comporte à la fois une bureaucratie (caractérisée par un excès de centralisation) et une technocratie découlant des besoins de spécialisation.

nels, grands manieurs d'argent, hauts fonctionnaires, experts militaires de rang supérieur... (juxtaposition dont j'examinerai plus tard la légitimité). Selon Nora Mitrani, à laquelle on doit d'originales études en ce domaine, un trait caractériserait le techno-bureaucrate : la prétention à la technicité dans le domaine de l'économie, de la gestion administrative et des sciences humaines. Si je l'ai bien comprise, le technocrate représenterait un type plus fruste et plus brutal que le techno-bureaucrate. Alors que celui-ci accepterait de tenir compte du facteur humain (*human engineering*) et n'hésiterait pas à s'entourer à cet effet de psychosociologues et, autres conseillers d'organisation ou de synthèse, le premier s'entendrait à une vue plus sommaire et élémentaire de l'efficacité, considérant de telles dépenses comme « improductives ».

Cette distinction est certes intéressante : il est pourtant permis de s'interroger sur son caractère opératoire. La subjectivité des éléments auxquels elle se réfère rend assez difficile de s'en servir comme base de classification des individus. Il me semble préférable de retenir la notion de techno-bureaucratie pour caractériser les techniciens en mesure de prendre appui sur un appareil bureaucratique et d'en manipuler les éléments (normalement ceux du type manager et, le plus souvent, d'esprit « généraliste » ou de compétence polyvalente). Nous aurions ainsi deux catégories de technocrates : les techno-bureaucrates et ceux privés d'attaches bureaucratiques.

Les uns et les autres entrent dans notre schéma sans disposer, nous l'avons vu, d'une force de pénétration nécessairement égale. Il paraît acquis que, réserve faite de cas exceptionnels, la combinaison techno-bureaucratique (qui suppose l'aptitude à diriger et orienter des ensembles administratifs complexes) est apte à l'emporter sur les autres essais de pénétration technocratique (ainsi, en matière économique, prédominance finale des fonctionnaires de carrière, renforcés par l'atout de la stabilité, sur les experts extérieurs à l'Administration : voir à cet égard l'autorité quasi inébranlable dont jusqu'à présent a continué de bénéficier le Ministre des Finances à travers la succession des régimes).

3. *TECHNOCRATIE ET PARTITOCRATIE.*

[Retour à la table des matières](#)

Je me sers ici de l'expression utilisée en Italie (*partitocrazia*) pour désigner le contrôle de la vie politique par les appareils de parti. Le mot traduit en somme l'exercice d'une autorité sans partage par les bureaucrates partisans qui, selon G. Maranini, risque d'aboutir à la « dictature chaotique d'assemblées anarchiques »⁴⁴.

Il n'entre pas dans l'objet de ce livre d'analyser la validité de ces assertions qui s'apparentent d'assez près à l'antiparlementarisme traditionnel. Je voudrais seulement examiner si l'action des dirigeants professionnels des partis peut être assimilée au jeu technocratique ou, plus modestement, en être rapprochée. Je me limiterai au problème de la gestion interne de l'appareil, les luttes pour le contrôle ou l'occupation du gouvernement proprement dit relevant, par leur nature même, d'autres schémas (étant toutefois entendu que les efforts accomplis à cet effet tendent à s'inspirer, de plus en plus, de schémas d'intervention technique).

On a peut-être, faute d'un nombre suffisant d'enquêtes monographiques, exagéré le caractère oligarchique ou élitaire de la gestion des partis politiques : il est possible, finalement, que R. Michels ait présenté une vue un peu trop systématique du problème en admettant que l'existence d'un appareil bureaucratique conduit nécessairement à l'institution d'une direction oligarchique⁴⁵. Cependant, les appareils partisans témoignent d'incontestables tendances à agir d'une telle manière. Au sein des partis de masse, en particulier, les dirigeants professionnels s'efforcent généralement de manipuler l'ensemble des adhérents et d'orienter, conformément à leurs positions idéologiques ou intérêts matériels, le fonctionnement des instances suprêmes.

⁴⁴ Pour un exposé des méfaits attribués au système des partis (*frode partitocratica*), se reporter aux ouvrages de G. MARANINI : *Miti e realtà della democrazia*, Milan 1958, et *Il tiranno senza volto* *Lo spirito della Costituzione e i centri occulti del potere*, Milan, 1963.

⁴⁵ Voir à cet égard les observations de SARTORI (G.) in : « *Democrazia, burocrazia e oligarchia nei partiti* », *Rassegna Italiana di Sociologia*, juillet-septembre 1960, pp. 119-136.

À condition d'avoir une vue assez large de l'esprit technicien, on peut admettre que de telles manœuvres relèvent de l'opération ou manipulation technique ou, plus exactement, techno-bureaucratique : supposition d'autant plus plausible que les progrès dans les applications des sciences humaines permettent d'élever le niveau de rationalité de ces activités (systématisation de la propagande, utilisation des normes modernes d'organisation...). Les dirigeants des partis ne seraient-ils pas en définitive des techniciens politiques, utilisant leur compétence générale ou spéciale, pour s'assurer le pouvoir et le conserver à l'abri des démarches et interventions des militants de base ? Dans cette perspective, l'aboutissement de la situation serait la création (déjà amorcée semble-t-il) de « partis techniciens » fondant leurs démarches sur des schémas psychologiques, utilisant la technique du sondage, faisant appel à la prospective.

Il apparaît difficile de ne pas rapprocher cette situation de celles étudiées dans cet ouvrage. La manipulation interne du parti par des professionnels avisés présente de sérieuses analogies avec les situations de dessaisissement que nous tenons ici pour l'élément caractéristique de la technocratie : en diverses occasions il a pu en résulter des tensions et conflits entre les techniciens politiques de l'appareil et les détenteurs de mandats électoraux réunis dans le groupe parlementaire (oppositions que réduit la tendance de plusieurs partis, notamment en Italie, à faire siéger dans les assemblées leurs propres dirigeants professionnels).

4. TECHNOCRATIE ET REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE

[Retour à la table des matières](#)

Je vise ici principalement la consultation des groupes, milieux ou individus directement ou indirectement mis en cause par la décision ou la politique envisagée. L'objet de ces remarques n'est pas d'évaluer leur mode de fonctionnement interne (qui, du moins au niveau des organismes dotés de ressources suffisantes, tend à s'inspirer des formules bureaucratiques), mais de qualifier l'influence qu'ils sont susceptibles d'exercer sur le gouvernement.

Ces groupements possèdent, la plupart du temps, une connaissance précise et complète du problème considéré, les plus riches bénéficiant des services d'un im-

portant personnel spécialisé. On comprend aisément et qu'ils essaient de faire connaître leur avis aux autorités responsables, et que celles-ci aient à cœur de s'en informer. D'où l'amorce d'un vaste ensemble de relations qui n'a cessé de s'étendre et de se diversifier à l'époque contemporaine. Il se présente sous une double forme : entretiens spontanés et contacts institutionnalisés. Cette seconde méthode a conduit à la formation de conseils, comités, commissions dans lesquels les éléments professionnels participent avec d'autres catégories (fonctionnaires, experts « indépendants »...) à l'élaboration des mesures qui les affectent (politique dite de l'« administration consultative »).

Le dessaisissement qui résulte de ces démarches est susceptible de degrés multiples. En général, y compris dans le cadre des consultations institutionnalisées, l'avis de ces organismes est purement consultatif ; mais ceci ne veut nullement dire que la portée de la démarche reste négligeable. Il arrive ainsi que les représentants des groupes prennent part à la rédaction des textes qui les concernent. Entre beaucoup d'exemples disponibles, citons le cas des Commissions royales suédoises où siègent, en séances généralement fermées, des fonctionnaires, des délégués des organisations économiques et sociales, des parlementaires. Chargés d'étudier une question et de formuler des propositions, ces organismes recherchent une solution d'unanimité qui a ensuite de fortes chances d'être adoptée, sans modifications profondes, par l'autorité politiquement responsable (spécialement les assemblées législatives). Il est désormais courant en beaucoup de pays que les dirigeants privés possèdent une faculté d'initiative et une sorte de droit de regard dans la préparation et la formulation de la réglementation publique.

Or, l'une des tactiques favorites des groupes professionnels (particulièrement de ceux se voulant de style « respectable ») est de jouer la carte de la documentation et du raisonnement technique. Il s'agit de convaincre l'interlocuteur officiel de la justesse de la position prise, de la valeur et de l'efficacité de la solution suggérée pour résoudre le problème en cause. Afin de parvenir au résultat visé, ces organismes ont recours à des méthodes de persuasion variées et parfois subtiles (y compris l'introduction dans le dossier de rapports émanant d'experts indépendants de haute réputation). Certes, les conditions d'emploi de cette argumentation étant dominées par le souci d'obtenir le triomphe d'une cause particulière, on n'hésitera pas, le cas échéant, sous une affectation d'objectivité, à solliciter les faits et les

idées. Mais, en apparence au moins, l'attitude technicienne paraît, dans de telles situations, constituer la base de la représentation et de la défense des groupes. Dès lors, n'est-il pas raisonnable de rattacher ces interventions au schéma technocratique ?

Il ne le semble pas. L'originalité de l'intervention technocratique est de trouver son fondement spécifique et irremplaçable dans une connaissance technique du problème considéré. C'est la compétence et la compétence seule qui détermine l'influence. Bien entendu, divers facteurs, et notamment le maniement d'une large bureaucratie civile ou militaire (supra la technobureaucratie) sont susceptibles d'augmenter le poids du facteur technique ; mais celui-ci – que peuvent également valoriser l'habitude du travail en commun et l'existence de relations personnelles – reste la justification initiale et en somme la raison d'être de l'intervention. Dès que les techniciens sortent du domaine d'action ou d'étude qui leur a été confié en vertu d'une compétence propre (au besoin largement entendue : supra l'interprétation par les militaires du contenu de la défense nationale), il n'y a plus « technocratie », le succès obtenu ou l'audience acquise dépendant d'autres facteurs que la reconnaissance d'une supériorité technique. Il en va de même quand les techniciens défendent vis-à-vis de l'État leur situation matérielle (niveau de rémunération) ou leur position morale (liberté d'opinion). En ce qui concerne les organisations professionnelles intéressées – auxquelles sont assimilables les groupes de techniciens revendiquant des avantages pour leur propre compte – l'argumentation technique est un simple moyen d'intervention entre plusieurs autres, leur pouvoir éventuel dépendant de la nature ou qualité des secteurs défendus et des éléments (nombre des adhérents, argent...) qui en découlent. Si le raisonnement technique, qu'il soit présente ou non dans le cadre de l'« administration consultative », ne permet pas de convaincre l'interlocuteur, l'organisme procédera naturellement, et sans changer de genre, à la mise en œuvre des autres instruments dont il peut disposer.

En somme, les pouvoirs technocratique et professionnel sont de nature différente même si, comme nous le verrons plus tard, leur utilisation est susceptible de s'effectuer de manière conjointe au profit d'affaires ou de causes déterminées. Autrement dit, la distinction que j'esquisse ici laisse subsister le problème de l'emploi respectif de ces deux séries d'influence et, par là, celui de la signification socio-politique du pouvoir technocratique.

La séparation semble plus difficile à effectuer quand on examine la situation des groupes idéologiques. Observons le cas de deux pétitions contre les armes nucléaires ou les essais atomiques signées, l'une par les membres ou sympathisants du Mouvement de la Paix, l'autre exclusivement par des savants. On peut certes dire que la valeur propre de la seconde lui vient de la compétence des signataires (voir les efforts faits par les initiateurs de la démarche pour obtenir le concours de « Prix Nobel ») et qu'à ce titre, l'influence susceptible d'être acquise relève de l'action technocratique. Deux facteurs toutefois compliquent la situation : en bien des cas les savants sortent de leur domaine pour prendre position sur des problèmes d'ordre spécifiquement politique (c'est la tendance habituellement suivie par les conférences de PugWash) ; leurs démarches mettent volontiers en jeu des éléments extérieurs à l'argumentation technique (essais de mobiliser l'opinion à partir d'incitations affectives). Par ailleurs, dans la mesure où un grand nombre des participants à ces manifestations n'occupent pas de position officielle au sein des services gouvernementaux (les universitaires ne pouvant sous cet angle être assimilés aux fonctionnaires), l'action indirecte et diffuse qu'ils sont capables d'exercer sur les autorités – généralement moins puissante que celle des organisations professionnelles – cadre difficilement avec la notion de dessaisissement. On peut légitimement avancer que, dans des situations de cet ordre, la théorie de la pression des groupes convient mieux que le schéma technocratique.

Au total, sur la base des analyses faites dans ce chapitre, je limiterai l'implantation technocratique aux cas dans lesquels le technicien, dont la compétence réelle ou supposée forme le titre à intervenir et l'arme essentielle, participe directement à l'activité des centres où s'élabore la décision (cette position faisant normalement l'objet d'une reconnaissance officielle mais pouvant aussi, en quelques cas, découler de rapports officieux). La technocratie résulte ainsi de la possession d'une compétence jointe à l'insertion de l'intéressé en un point ou secteur approprié de l'appareil délibératif. C'est cette conjoncture qui favorise et permet la pénétration du secteur politique par les techniciens, dont il faut maintenant évaluer l'ampleur.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

Première partie : L'intervention technocratique

Chapitre II

DOMAINE DE L'INTERVENTION TECHNOCRATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

À plusieurs égards, les phénomènes analysés en cet ouvrage correspondent à une vieille tradition. « C'est de l'administration qu'en pratique dépend toute la marche de l'État » écrivait hier Lucien Romier. Et il ajoutait : « C'est d'elle aussi que dépend la vie ou la mort des lois que vote le Parlement... Le gouvernement tend à devenir et, semble-t-il, d'une manière inéluctable, une simple figuration⁴⁶. » Entre la situation de figurant qu'évoque Romier et l'état de dessaisissement que j'examine ici, la différence est simplement terminologique.

On constate souvent qu'en matière de relations sociales, l'expérience des générations successives n'est pas cumulative. Chacun croit découvrir des phénomènes

⁴⁶ *Explication de notre temps*, Paris, 1925, pp. 230-231. Vers la même date, JOSEPH-BARTHELEMY écrivait (*Le gouvernement de la France, op. cit.*, p. 134) : « On ne saurait trop insister sur l'importance véritablement directrice qui est celle des hauts fonctionnaires permanents des ministères. » Soulignant la rareté des grands ministres de l'Instruction Publique sous la IIIe République, il attribuait le mérite des progrès réalisés dans l'enseignement aux techniciens sur lesquels s'appuie l'action politique des ministres. Pour une présentation générale du phénomène, placée dans la perspective historique, se reporter à STRAUSS (E.), *The ruling servants, Bureaucracy in Russia, France-and Britain ?* Londres, 1961.

nouveaux alors qu'en réalité la seule innovation réside dans le vocabulaire employé. En va-t-il ainsi pour la technocratie ? Il serait présomptueux de répondre *a priori* par la négative.

Évaluant le rôle de l'administration avant 1914, Maurice Reclus la présente comme « l'armature du régime ». Selon lui, « on a peine, de nos jours, à se représenter l'autorité technique et morale qui émanait, par exemple, de l'Inspection Générale des Finances, de celle de l'Instruction Publique, de celle des Ponts et Chaussées et des Mines ». Peuplées de « techniciens chevronnés », ces administrations « servirent alors de cariatides à l'édifice gouvernemental »⁴⁷. Malgré leur ton apologétique, ces observations restent précieuses : en particulier, le choix du terme « technicien » (plus peut-être dans le sens de « spécialiste » que dans celui d'« administrateur » ou de (« manager »)) est significatif.

L'intervention des techniciens, et spécialement des hauts fonctionnaires dans la conduite des affaires publiques n'est certainement pas un phénomène propre à notre époque. L'établissement d'une séparation absolue entre les secteurs politique et administratif n'a jamais représenté beaucoup plus qu'une simple fiction juridique dont les conséquences idéologiques ne sont d'ailleurs pas négligeables. Il me semble cependant que plusieurs facteurs contribuent, de nos jours, à transformer les rapports entre les techniciens et les hommes politiques dans un sens favorable aux premiers. Le point essentiel de cette évolution, qui n'est nullement achevée, réside dans la complexité, sans cesse plus marquée, de la gestion des services étatiques. Les causes de ce mouvement sont bien connues : extension des tâches et responsabilités assumées par les gouvernants ; accélération de la marche des événements ; perfectionnement progressif des modes d'intervention dont la mise en œuvre exige le concours de spécialistes compétents ; irruption des mathématiques dans la réalisation des choix, etc.

Observons au surplus la propension de nos sociétés à valoriser l'intervention technique : c'est désormais dans les journaux et magazines à grand tirage que les citoyens sont informés de la valeur des savants et de l'importance des techniciens pour le bien-être et la puissance du pays. Il serait étonnant, et il est peu probable, que tous ces éléments n'agissent pas sur les modes de gouvernement des hommes,

⁴⁷ *Grandeur de la « Troisième » de Gambetta à Poincaré*, Paris, 1948 (citations extraites des pages 76-79).

au besoin par amplification et extension de tendances déjà anciennes. Phénomène permanent des sociétés politiques, le pouvoir administratif me paraît disposer actuellement de chances spéciales de pénétration.

Cette présence ubiquitaire des techniciens ne doit toutefois pas conduire à penser que leur intervention se déploie de manière unilatérale. Pas plus que n'importe quelle autre, l'influence technocratique ne s'exerce à sens unique. Soit, par exemple, le cas des états-majors militaires. À première vue, il paraît juste de souligner qu'ils disposent de larges facilités pour obtenir l'acquiescement des hommes politiques à leurs programmes. Cependant, quand il leur arrive de s'exprimer, les généraux ne manquent jamais de faire état des difficultés rencontrées et des résistances subies lors de la discussion de ces demandes. Et il est compréhensible que, réserve faite du grossissement tactique des prétentions, le souci de réduire les obstacles prévus conduise ces techniciens à diminuer spontanément l'ampleur de leurs revendications. On a même noté aux États-Unis, y compris durant la période de guerre, une certaine timidité des états-majors militaires vis-à-vis d'éléments privés (hommes d'affaires et dirigeants syndicaux).

Au total, en étudiant les relations du pouvoir – spécialement, mais non exclusivement bien sûr, celles qui se rattachent au pouvoir-ascendant – on doit éviter de concentrer l'analyse sur l'une des parties en présence (danger de l'analyse linéaire des décisions politiques dans lequel versent tant d'études sur les groupes de pression). Il est rare que l'interlocuteur, même si en apparence il a le dessus, n'exerce pas quelque action en retour sur l'initiateur de la discussion ou le promoteur de la mesure.

Il y a plus. Dans un système social complexe, tout débat sur un projet de quelque importance ne se limite qu'occasionnellement aux adversaires immédiatement en présence. J. K. Galbraith a manifestement discrédité la théorie des pouvoirs compensateurs en lui donnant une place de choix dans l'arsenal idéologique de défense du capitalisme américain. Mais l'idée reste vraie qu'une force quelconque a rarement la faculté d'imposer la réalisation de son programme sans tenir compte de la réaction éventuelle des éléments qu'est susceptible d'affecter, directement ou indirectement, le dispositif envisagé. Les techniciens publics n'échappent pas à cette servitude. Admettons, une fois pour toutes, que dans leur dialogue avec les hommes politiques, ceux-ci ne sauraient, sans risque pour leurs projets, faire abs-

traction des groupes sociaux. Et point ne sera besoin d'insister sur le fait que de telles servitudes pèsent aussi sur les experts scientifiques.

Ces remarques, qui n'ont pas de prétention à l'originalité, doivent conduire à témoigner de mesure dans l'étude de la pénétration technocratique. En donnant à l'argumentation un ton outrancier et un caractère unilatéral, on risque de n'obtenir d'autres résultats que de déconsidérer une idée juste. Même quand ils accèdent directement au pouvoir, les techniciens ne deviennent pas pour autant les maîtres absolus et exclusifs de la vie publique. Je crois que l'expansion des tendances technocratiques présente de sérieux dangers au point de vue de l'idéal démocratique : la prise en considération de ces périls impose d'étudier le problème de manière critique sans être impressionné par le système de dénégation des uns et les campagnes d'affolement des autres. C'est seulement après avoir rassemblé et trié les faits de la cause que nous pourrions suggérer une opinion d'ensemble sur le mouvement. En vue d'établir une telle appréciation du phénomène, j'étudierai successivement dans ce chapitre les modalités, les composantes et les limites de l'intervention technocratique.

SECTION I. Modalités de l'intervention technocratique

[Retour à la table des matières](#)

J'analyserai les formes, les niveaux et les secteurs privilégiés de l'intervention technicienne. Sans aller jusqu'à présenter les hommes politiques comme de simples jouets aux mains des grands commis, je pense qu'il existe, dans de vastes zones de l'action publique, de nombreuses infiltrations technocratiques qui aboutissent à un réel transfert de puissance des détenteurs de mandats politiques aux techniciens (managers et spécialistes).

Ce point de vue est parfois contesté en bloc par des commentateurs qui insistent au contraire sur la docilité des fonctionnaires vis-à-vis des ordres ou consignes donnés par les gouvernants. Ainsi a-t-on souligné la propension de la haute administration britannique à procurer aux ministres des justifications doctrinales

différentes selon que tel parti ou tel autre occupe le pouvoir. Sur la base de son expérience personnelle, Lord Attlee a déclaré que l'on n'estime pas à sa juste mesure l'impartialité du Civil Service ⁴⁸.

Il ne serait pas difficile de trouver pour la France des exemples d'une telle modération. Les portraits actuellement tracés du Général Gamelin montrent en lui un homme « extraordinairement soucieux de respecter l'autorité supérieure du pouvoir politique et de laisser, à tout moment, le gouvernement maître de ses décisions ⁴⁹ ». On va même jusqu'à dire que, connaissant le poids décisif de ses avis, il s'en tenait systématiquement à des positions nuancées par crainte de forcer la main du pouvoir politique. Tenant pour beaucoup au tempérament du commandant suprême, ce cas illustre le danger des généralisations rapides. On ne saurait pour autant admettre que le mode de conduite du Général Gamelin représente la norme habituelle de comportement des techniciens en France.

1. FORMES DU DESSAISSEMENT.

[Retour à la table des matières](#)

Elles sont nombreuses et, en plusieurs circonstances, difficiles à évaluer et même à repérer. Ces obstacles tiennent à ce qu'en une large mesure l'action des administrateurs et l'intervention des experts se déroulent dans un cadre fermé à la curiosité du public (*closed politics*). De ce mode de gestion C. P. Snow présente trois grandes variétés : celle qui s'exerce à l'intérieur et par le truchement de comités ; celle qui s'appuie sur les liaisons hiérarchiques (*chain of command*) ; celle enfin qui se réalise à travers un homme ayant de larges pouvoirs à sa disposition (*court politics*) ⁵⁰.

Les conséquences sur l'esprit du public de cette manière de procéder sont amplifiées par la tendance des services administratifs à entourer de secret leurs documents de travail et leurs démarches (y compris les plus bénignes). On sait en

⁴⁸ Voir cependant la définition donnée par STRAUSS (E.) du *leadership* politique britannique, p. 83, *op. cit.* : « an oracle managed by its priests 1 (c'est-à-dire la haute bureaucratie).

⁴⁹ GORCE (P. M. de la), *La République et son armée*, Paris, 1963, p. 375.

⁵⁰ *Science and government*, Londres, 1961, chapitre IX.

particulier combien le fait d'attribuer un caractère confidentiel à une activité quelconque est favorable à la propagation de mythes. Mais cette dissimulation a d'autres conséquences graves dont celle de laisser planer un doute sur la légitimité des opérations en cause (spécialement quand il s'agit d'arbitrages au profit d'une catégorie de citoyens ou d'une collectivité territoriale). Des auteurs sont allés plus loin en déclarant que la propension à refuser une discussion ouverte préalablement au choix final est susceptible de provoquer une détérioration de la qualité des décisions. Tel est, en tout cas, selon Brian Chapman ⁵¹, l'une des causes du mauvais fonctionnement actuel des institutions britanniques : par leurs efforts constants en vue d'écartier le public du processus délibératif, les dirigeants de ce pays se priveraient d'un capital d'expérience et de connaissances propre à améliorer leurs choix.

La meilleure façon d'aborder l'étude des formes de dessaisissement me paraît être d'examiner les facteurs qui, à un titre quelconque, orientent la prise des décisions et la réalisation des choix. Sous cet angle, le phénomène technocratique peut être présenté comme un partage officieux des facultés de décision attribuées aux dirigeants politiques responsables. Mais si les termes en sont simples à formuler, l'analyse se heurte en pratique à un sérieux obstacle : la difficulté d'identifier les centres de décision eux-mêmes. Il s'agit en réalité d'un double écueil.

Le premier, de portée générale, tient aux décalages de toute nature qui s'établissent fréquemment entre la répartition formelle du pouvoir et sa distribution effective. N'oublions pas, comme le souligne F. Bloch-Lainé, que « des rencontres fortuites ont eu, souvent, plus d'importance décisive que des assemblées officielles ». Sans nécessairement présumer que les règles d'organisation des autorités publiques ont un caractère fictif, il faut à chaque instant être prêt à remettre en cause l'apparence. Mais le développement accéléré des activités étatiques suscite un second handicap : l'apparition et, en plusieurs cas, le déplacement rapide de nouveaux centres de décision dont le caractère officieux, et parfois quasi clandestin, rend le repérage complexe. Écoutons encore Bloch-Lainé quand il signale que

⁵¹ Dans un petit ouvrage de ton assez violent, *British Government observed*, Londres, 1963. Notons qu'on a souvent observé en France une combinaison d'hermétisme à propos des affaires administratives et de notoire indiscretion quant aux questions politiques. Sur ce dernier point, voir MASSIGLI (René), *Sur quelques maladies de l'État*, Paris, 1958, chapitre premier.

« pour tenir à jour la carte exacte de ce système nerveux, il faudrait que l'État fût perspicace et loyal et qu'il partageât avec les professions le goût des maisons de verre ⁵² ».

En dépit de ses inévitables incertitudes, l'examen des centres de décision semble constituer un point de départ solide ou, si l'on préfère, un moyen d'approche fructueux pour la détermination de l'influence technocratique. Des auteurs, il est vrai, s'en sont pris à la notion même de décision et de *decision-making* comme système d'interprétation de la vie politique : ainsi Renzo Sereno qui, sur la base d'une définition étroite de la décision, énonce que l'on classe indûment dans cette catégorie de nombreux actes qui relèvent, en réalité, d'autres processus mentaux. Pour lui, la prise d'authentiques décisions dans la gestion des affaires publiques constitue un phénomène absolument occasionnel, l'exception plutôt que la règle générale ⁵³.

Cette position a le mérite de souligner que bien des décisions, présentées comme des déterminations autonomes étaient déjà contenues en germe dans de précédents choix (qu'ils soient ou non le résultat d'une pression de l'étranger). Mais elle me semble pécher par excès en sous-estimant le fait que le fonctionnement de la machine étatique est subordonné, dans une civilisation dynamique, à un processus continu de sélection. Il est vrai que, comme le note G. Lavau ⁵⁴, ce fonctionnement dans les sociétés complexes – que caractérise l'intervention de milliers de rouages – n'exige en beaucoup de cas, que des ajustements et des ré-équilibrations minimales. Cette position, qui accuse le rôle de la variation marginale dans le jeu politique, rejoint en quelque mesure, sans nullement l'imposer, l'idée, à mon avis fort contestable, que l'un des traits distinctifs des communautés modernes serait une extrême diffusion des mécanismes et situations de pouvoir ⁵⁵.

⁵² *Démocratie aujourd'hui* (ouvrage collectif), Paris, 1963, pp. 159-160.

⁵³ *The rulers*, Leiden, 1962, p. 82.

⁵⁴ In *Démocratie aujourd'hui*, *op. cit.*, pp. 170-171.

⁵⁵ Cette notion a été présentée de manière particulièrement nette par David RIESMAN in *The lonely crowd. A study of the changing american character*, New Haven, 1950. Sans entrer ici dans une discussion approfondie de cette thèse, je lui reprocherai de sous-estimer gravement le rôle – qui n'est pas uniforme dans toutes les sociétés – des groupes dirigeants de la vie sociale. Il me semble difficile, par exemple, de passer sous silence, ou de dissoudre dans un

Au bénéfice de ces observations générales, je distinguerai trois séries de démarches techniciennes susceptibles d'aboutir au dessaisissement des représentants élus ⁵⁶ :

a) Actes d'opposition aux autorités politiques. J'entends d'abord par là les résistances de portée négative tendant soit à contrecarrer la réalisation d'un choix déterminé, soit à entraver l'exécution d'une mesure arrêtée. Cette action peut être d'intensité variable : freinage, blocage, sabotage. Il arrive que l'autorité politique compétente, ferme dans son propos et assurée des appuis nécessaires, brise de telles manifestations d'indiscipline ou de désobéissance. Il advient aussi que, succombant au découragement, elle renonce à son projet initial ou se contente d'une mise en œuvre limitée.

Au cours des dernières années, on a pu observer plusieurs attitudes de ce type en divers domaines de la vie politique (ainsi les autorités militaires de la zone française d'occupation en Allemagne ne semblent-elles pas avoir suivi en toutes occasions les directives des autorités civiles de Paris : des discordances ayant été relevées par exemple à propos de l'élaboration de la Loi Fondamentale par le Conseil Parlementaire). L'action des représentants français en Sarre a également donné lieu à des remarques de cet ordre. Mais c'est le secteur d'outre-mer qui a fourni plusieurs exemples éclatants d'interventions de ce type.

En plusieurs affaires (Indochine, Tunisie, Maroc, Algérie), des décisions prises à Paris ont été bloquées sur les lieux d'exécution par des techniciens civils et militaires. On a vu les administrateurs locaux forcer les gouvernants à assumer ou à couvrir des actes particulièrement graves (déposition du Sultan du Maroc en août 1953 et, plus tard, capture de l'avion transportant M. Ben Bella et ses compagnons). Encore que ces événements sortent à plusieurs égards du schéma technocratique (qui n'englobe pas le franchissement du Rubicon), on doit évoquer ici les

complexe de pouvoirs se neutralisant réciproquement, le rôle du couple industriels-militaires dans la politique américaine de cet après-guerre.

⁵⁶ Pour une vue générale du problème, consulter l'étude de WALINE (Pierre), « Les résistances techniques de l'administration au pouvoir politique », in *Politique et Technique* (ouvrage collectif), Paris, 1958, pp. 159-179.

positions des chefs militaires tout au long du conflit algérien : mentionnons notamment le télégramme adressé au Président de la République dans la nuit du 9 au 10 mai 1958 par les généraux Salan, Allard, Massu et Jouhaux. Ceux-ci, on le sait, évoquaient l'éventualité d'une « réaction de désespoir » de l'armée dans le cas d'une politique tendant à l'abandon de l'Algérie.

Il est peu fréquent que l'opposition des techniciens prenne une forme aussi ouverte. Le plus souvent, la résistance se traduira par une mauvaise volonté présentant des aspects relativement anodins (ainsi retards ou mollesse dans l'exécution) ou plus subtils (exagération des consignes en vue d'en établir la nocivité, « excès de zèle »...). Bien que de tels actes ne soient pas exceptionnels, je pense qu'il faut éviter d'en amplifier la fréquence et la portée réelle. Les hommes politiques ayant connu l'échec ont tendance à en reporter la faute sur des boucs émissaires : de ce point de vue l'administration, qui n'a pas droit de réponse, constitue une cible de choix. Sans doute, de telles imputations ne sont-elles pas nécessairement imaginaires. Quand une réforme ou une politique se heurte à l'hostilité générale des bureaux, le Ministre intéressé, qui reste tributaire de la bonne volonté des exécutants, risque de ne pouvoir imposer la réalisation de ses projets. Cependant, il arrive aussi que la dénonciation des techniciens constitue, pour les hommes politiques, une manière d'auto-absolution.

Soit par exemple la politique économique du gouvernement de Front Populaire en 1936, dont l'insuccès fut notoire. À plusieurs reprises, les dirigeants responsables ont tenté d'en rejeter la faute sur les manœuvres de la haute administration qui certes, en plusieurs de ses secteurs, éprouvait peu de sympathie pour l'entreprise. C'était une tentative un peu lourde pour faire oublier l'absence de courage et la médiocrité de diagnostic ayant caractérisé l'action des ministres de cette époque. Cependant, malgré sa faiblesse intrinsèque, ce plaidoyer a obtenu une assez large audience.

Quand elle se manifeste, la résistance des services administratifs n'est pas uniquement de portée négative. En bien des circonstances, les bureaux agissent pour préserver un dispositif qui leur semble conforme à l'intérêt national (ainsi, en matière fiscale, les agents s'efforcent-ils de neutraliser ou de rattraper, à l'aide d'une réglementation appropriée, les concessions parlementaires qu'ils tiennent pour excessives ou dangereuses). Dans le même esprit, des services dont les demandes de crédit au titre de l'équipement ont été rognées par la répartition budgétaire ten-

teront-ils parfois de réaliser le programme primitif (essais de dépassement des crédits ouverts ou efforts pour obtenir des ressources par des moyens latéraux : notamment système dit des « caisses noires »). Les rapports de la Cour des Comptes font état de telles manipulations qui, d'ailleurs, ne sont pas nécessairement défavorables à l'avantage collectif ⁵⁷.

Rappelons au surplus l'histoire du char d'assaut durant la première guerre mondiale. On connaît le rôle d'Estienne dans lequel certains ont vu un représentant typique de la « pensée sauvage » (Lévi-Strauss), c'est-à-dire d'une forme de pensée instinctive agissant en marge de la pensée scientifique. Estienne, en avance sur son temps, parvint à convaincre Joffre de la justesse de ses vues : cependant il devait être, au départ, écarté du projet de « cuirassé terrestre ». Une fois réintégré dans le circuit, Estienne fut l'artisan d'une lutte sévère entre le Grand Quartier Général et le Ministère de l'Armement défavorable à cette innovation. Celui-ci, sans parvenir à empêcher la construction du char Renault, devait se montrer hostile à cet engin jusqu'à la fin de 1917. Point ne sera besoin d'insister ici sur les difficultés finalement du même ordre que rencontra le colonel de Gaulle à la veille de la seconde guerre mondiale tant auprès de ses pairs que des autorités politiques.

b) Actes résultant d'un transfert d'attributions. Loin de ne pouvoir intervenir que par désobéissance et indiscipline, les techniciens reçoivent souvent la faculté d'agir de manière officielle et ouverte. C'est le cas toutes les fois où la loi confie aux services le soin d'établir le dispositif d'application. Ce transfert semble parfaitement normal quand la mise en œuvre du texte exige une réglementation détaillée (ainsi pour les problèmes de l'hygiène et de la réglementation sanitaire ou encore pour la qualité et la sécurité des installations électriques ...). Mais, si la loi se borne aux grandes lignes, il en découle que le technicien est pratiquement maître du problème. Cependant, ce transfert, qui n'est pas sans justification rationnelle, a été

⁵⁷ Christian CHAVANON (*Les fonctionnaires et la fonction publique*. Cours de l'Institut d'Études Politiques de Paris, 1950, p. 72) estime « louable » cette lutte de l'Administration contre les gouvernants « dans la mesure où il s'agit de limiter l'influence d'une politique de partis contraire à l'intérêt général. » Cependant, ajoute-t-il, « ce n'est qu'avec prudence et scrupule que des fonctionnaires peuvent et doivent se faire juges de cet intérêt général contre les gouvernants eux-mêmes ».

considérablement élargi et aggravé par le procédé de la délégation législative ou, plus simplement, des décrets-lois. En raison des facultés considérables qu'elle a permis aux techniciens d'acquérir, cette méthode mérite un bref commentaire.

Le point de départ en est la pratique des pleins pouvoirs concédés dès la III^e République (1926) à l'Exécutif par le Législatif : le transfert ne vaut que pour une période limitée, mais durant cette phase les ministres disposent d'immenses attributions (y compris celle de modifier le système législatif existant par de simples décrets) En principe, le transfert s'effectue du Parlement aux membres du gouvernement : dans la réalité des faits, ce sont les fonctionnaires – et parfois des agents d'un rang relativement modeste – qui mettent en application les pouvoirs ainsi accordés à l'Exécutif (reproche volontiers fait aux services d'utiliser en ces occasions tous leurs fonds de tiroir).

En vue d'éviter le renouvellement de ces pratiques, la Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 13, interdisait la procédure des décrets-lois : « L'Assemblée Nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. » Mais une loi du 17 août 1948 devait apporter une première brèche à cette interdiction et, à partir de là, l'évolution allait se poursuivre dans le sens de délégations de plus en plus larges : malgré des précautions de forme et quelques garanties de surface, la IV^e République faisait ainsi revivre, en lui donnant une vaste extension (ainsi réalisation en 1953 de la réforme du contentieux administratif), le système condamné par le texte constitutionnel.

Le procédé de la délégation législative n'a, en lui-même, rien de choquant : sous une forme ou une autre, il est en usage dans la plupart des pays à régime représentatif, Il correspond à des exigences de rapidité et de technicité (parfois aussi de secret dans la préparation) que les parlements, gênés au surplus par les implications électorales des problèmes, ne sont pas toujours en état de satisfaire. L'aspect frappant du phénomène en France était sa répétition et son étendue. Ainsi le Parlement en était-il venu à concéder à l'Exécutif le droit de réglementer certains domaines sans que l'on puisse invoquer à l'appui de cette abdication une raison technique, un souci de défense nationale ou la pression d'un péril extérieur. En plusieurs cas, la délégation portait sur des questions dont les Assemblées répugnaient à prendre politiquement la responsabilité (compression des dépenses, augmentation des charges fiscales...) ou dont, en raison de leurs divisions internes, elles ne parvenaient pas à se tirer. Comme exemple de ce dernier type, je citerai le

cas de la législation dite « antitrust » : en dépit de plusieurs années de discussion animée, le Parlement n'arriva pas à instituer un contrôle des ententes professionnelles qui a été réalisé par un décret du 9 août 1953 (pris dans le cadre de la loi du 11 juillet 1953 attribuant une délégation législative au Cabinet présidé par M. Joseph Laniel).

Il est advenu que le Parlement, agissant sur l'impulsion des groupes de pression, se saisisse, pour les annuler, de certaines dispositions prises par l'Exécutif (ainsi la réglementation anti-alcoolique édictée par le Cabinet de M. Pierre Mendès-France : voir par exemple l'abrogation à l'unanimité par l'Assemblée Nationale en mars 1955 du décret élevant les droits sur les débits de boissons). Le plus souvent pourtant, consciente de son incapacité et secrètement heureux d'être délivré de questions électoralement gênantes, l'Assemblée acceptait les mesures prises (quitte à renverser, quelques mois ou quelques semaines après, le Cabinet en ayant accepté ou sollicité la responsabilité).

Dès ses débuts, la Ve République, sur laquelle je reviendrai, n'a fait qu'accroître ces tendances. Il suffira à cet effet de mentionner l'énorme flot d'ordonnances qui – sur la base de l'article 92 de la Constitution de 1958 – a déferlé durant les derniers mois de 1958 : ainsi la cinquantaine d'ordonnances adoptées au Conseil des Ministres du 19 décembre (logement, construction, aménagement du territoire, protection de l'enfance, réforme de l'enseignement médical, statut de la défense nationale, etc.). Il semble que deux grands corps de l'État aient pris une part spécialement active dans ces réformes – le Conseil d'État et l'Inspection des Finances. En ce qui concerne le Conseil, ce sont surtout des éléments jeunes qui ont été associés à l'entreprise.

Bien que négligeant plusieurs aspects de ce transfert (ainsi la pratique ancienne des « adjonctions budgétaires » – insertion dans le projet de budget d'une disposition lui étant étrangère – et le système des lois-cadres qui se bornent à fixer les principes de la matière légiférée en renvoyant pour la mise en œuvre à des dispositions réglementaires), cet exposé suffit à donner une vue significative de l'ampleur des attributions officiellement accordées aux techniciens. Mais ceux-ci disposent d'une autre voie d'influence : la présentation d'avis aux dirigeants responsables de la décision.

c) Actes relevant de la consultation. Cette fonction s'exerce de plusieurs manières dont il est regrettable qu'aucun inventaire exhaustif n'ait jamais été dressé. Sans chercher à établir un recensement détaillé, je voudrais signaler quelques aspects caractéristiques des facultés ainsi ouvertes aux techniciens.

Comme première modalité de cette fonction, je citerai les attributions consultatives dévolues au Conseil d'État ⁵⁸. Elles sont particulièrement vastes concernant les projets de loi, l'exercice du pouvoir réglementaire, de nombreuses décisions particulières (ainsi reconnaissance d'utilité publique d'une association...). Par ailleurs, dans les cas où il n'est pas tenu de solliciter un avis préalable du Conseil, le gouvernement a la possibilité de s'adresser spontanément à lui pour connaître son opinion. En dehors même de ses attributions contentieuses, cet organisme, dont par la voie du détachement plusieurs membres exercent de hautes fonctions dans les divers organes de l'État, dispose donc de larges facultés d'intervention dans la conduite des affaires publiques.

En principe, l'évaluation faite par le Conseil est d'ordre strictement juridique. Elle porte avant tout sur la forme mais, en pratique, il est toujours difficile de dissocier la forme du fond. Les avis ainsi émis n'étant pas publiés, le commentateur n'est pas en mesure d'apprécier la part faite par cet organe dans son délibéré aux considérations extra-juridiques. On peut cependant admettre que, tout en restant discrète, la prise en considération des éléments politiques n'est pas absente de l'analyse du dossier et de la rédaction de l'avis. Il est vrai que, réserve faite des cas très rares d'« avis conforme », l'obligation de prendre un avis n'entraîne pas celui de le suivre. En droit, le gouvernement reste maître de ses décisions et se trouve dès lors fondé à maintenir son point de vue malgré les objections éventuelles du Conseil.

Ici encore, le caractère secret de la procédure ne permet pas d'évaluer le poids réel des avis fournis. Il semble que durant les dernières années de la IIIe République, la consultation du Conseil par les Ministres sur leurs projets législatifs ait connu un net déclin. En vue de renverser cette tendance, l'ordonnance organique du 31 juillet 1945 avait prévu la consultation du Conseil pour tout projet de loi

⁵⁸ Pour une étude d'ensemble du Conseil, se reporter à FREEDEMAN (Charles E.), *The Conseil d'État in modern France*, New York, 1961 (contient une bonne sélection bibliographique).

avant même son dépôt sur le bureau des Chambres. On considère que, sous la IVe, l'influence du Conseil, dans la moyenne des cas, a été considérable, les ministères en cause hésitant à prendre des décisions contraires aux avis donnés ⁵⁹.

Voici une seconde modalité d'exercice de cette fonction : l'administration consultative dont j'ai déjà exposé l'inspiration fondamentale. Au cours des dernières décennies, ces organismes consultatifs ont connu une prolifération notable que justifie, ou plus exactement qu'explique, la technicité sans cesse croissante des tâches administratives. La « politique des conseils », que l'on a parfois qualifiée de « polysynodie », ne saurait être tenue pour une pure manifestation de la technocratie dans la mesure où elle fait une large place à la représentation des intérêts : elle est en réalité le lieu de confluence des points de vue techniciens et des préoccupations professionnelles. C'est finalement l'une des voies d'accès des groupes économiques et sociaux aux centres où s'élaborent les décisions publiques.

Dans la plupart des cas, je l'ai dit, l'administration reste libre de ne pas suivre les avis émis par ces organismes qui, normalement, ne possèdent pas de pouvoirs de gestion. Mais, dans ce secteur aussi, il existe un décalage entre les principes juridiques et les conduites de fait susceptible de provoquer un certain évanouissement des responsabilités. En acceptant l'avis demandé, les services réduisent leur liberté de manœuvre ultérieure, mais ils y gagnent d'être couverts spécialement auprès des assemblées parlementaires. La tentation de suivre les positions prises par les conseils – et surtout de ne pas agir contre leurs vœux – est d'autant plus grande que ces organes sont censés exprimer les opinions de techniciens (même si, en pratique, ceux-ci se déterminent en tant que professionnels intéressés).

En définitive, l'appréciation que l'on peut porter sur ces méthodes quant à l'extension du pouvoir technocratique n'est pas uniforme. Il arrive qu'elle renforce les

⁵⁹ Deux décrets réformant le Conseil d'État ont été promulgués en date du 1er août 1963. Parmi les objectifs de cette réorganisation, mentionnons la volonté de rapprocher les formations consultatives et contentieuses et le souci d'associer aux tâches de l'administration active des membres du Conseil (missions auprès des Ministres en vue d'assurer une meilleure liaison entre l'administration et la section compétente du Conseil). On notera que la commission chargée de préparer la réforme était composée en presque totalité de membres actuels ou anciens du Conseil.

techniciens publics en leur apportant un soutien extérieur. En d'autres circonstances, les membres professionnels sont susceptibles de lutter victorieusement contre les points de vue de l'administration, le résultat immédiat de telles interventions étant souvent un affaiblissement des responsabilités assumées par les agents de l'État qui se réfugient derrière les avis émis pour justifier la décision arrêtée ou l'absence de décision.

Dans cette perspective, il arrive que la formation d'une commission soit simplement destinée à dispenser de choix difficiles les dirigeants responsables.

Je mentionnerai enfin une troisième modalité de consultation celle qui prend place tout au long du travail quotidien selon des modalités qui échappent à la systématisation théorique. L'influence exercée à ce titre dépend, en une large mesure, de la capacité de persuasion. Elle n'implique aucun dessaisissement de l'homme politique si ce dernier est à même de pondérer la valeur des indications recueillies par rapport à d'autres éléments et de fonder son choix sur un jugement personnel. Bien souvent, il n'en va pas ainsi, soit que l'homme officiellement chargé de décider n'ait pas d'opinion personnelle sur le problème et reste incapable d'en acquérir une, soit qu'il manque du temps indispensable à l'étude du dossier, soit que, pour des raisons diverses, il choisisse de s'en remettre entièrement aux arguments émis par les services. Dès lors, c'est le conseiller qui, en réalité, porte la responsabilité de la position adoptée. L'une des raisons de notre incertitude quant à l'intensité de l'influence technocratique est la difficulté, faut-il écrire la quasi-impossibilité, de mesurer le seuil au delà duquel l'influence du technicien devient prépondérante.

Il faut mentionner ici le rôle propre des cabinets ministériels. Il est clair qu'à l'époque récente leurs fonctions se sont transformées et, dans l'ensemble, accrues. jadis (sous la IIIe République) secrétariat personnel du ministre et organe de liaison avec les assemblées parlementaires, la presse et les électeurs de la circonscription du ministre, le cabinet est devenu en plus, pour ce dernier, un instrument de travail administratif et un relais qui assure le contrôle des services du département considéré. D'où l'adjonction au noyau politique traditionnel d'une sorte d'état-major technique (le plus souvent de type « généraliste » : membres des grands corps tels que l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes, le Conseil d'État...).

Le développement des cabinets – dont les membres techniciens sont assez souvent choisis dans une autre administration que celle dont le Ministre porte la responsabilité – est un aspect de la politique des entourages que, selon l'opinion courante, rendent indispensable l'extension et la complexité croissantes des responsabilités ministérielles. Sous la Ve République, au moins pour les ministres non parlementaires, l'aspect « fonction technique » tend à prévaloir sur le compartiment « rapports politiques ». Quelle est l'influence effective de ces organes ?

À vrai dire, la situation n'est nullement uniforme et tout dépend du tempérament et des habitudes du principal intéressé. Certains cabinets, beaucoup plus rares aujourd'hui qu'autrefois, sont du type « boîte à lettres » : ils se manifestent peu auprès des services et se bornent à signer ou faire signer par le ministre le courrier que ceux-ci leur apportent. À l'opposé se situe le cabinet dit « tentaculaire » qui intervient partout et évoque toutes les questions. À la limite, le ministre, négligeant les directeurs des services, travaille presque uniquement avec les membres de son cabinet dont certains prennent l'habitude de court-circuiter les bureaux compétents. Il est ainsi arrivé que des textes soient publiés au nom d'un ministère sans que les bureaux compétents en aient préalablement entendu parler. Cependant, un tel état de choses qui implique une méfiance systématique du Ministre à l'égard de son département ne paraît pas extrêmement répandu.

À diverses reprises, l'extension des fonctions des cabinets a fait l'objet de critiques sévères et amères de la part des agents des administrations centrales qui attribuent volontiers aux collaborateurs du ministre la qualité d'un état-major omnipotent⁶⁰. Un tel choc est inévitable dès que le cabinet entend se comporter comme un « aréopage politique », une « officine de harcèlement ». Mais les reproches ainsi formulés doivent faire l'objet d'une interprétation nuancée. Certes, l'excès de zèle du cabinet qui le conduit à tout superviser et, éventuellement, à tout refaire, risque en bien des situations de constituer un facteur de retard ou même de blocage. Cependant, même s'il écoute avec une particulière attention ses

⁶⁰ Voir en particulier celles de MASSIGLI (R.), *op. cit.*, « La politique des entourages » (pp. 38-58). Pour lui, l'expansion actuelle des cabinets résulte du fossé qui s'est creusé en 1945 entre le nouveau personnel politique et l'ancien personnel administratif. Il est douteux que ce facteur – dont, au départ, l'influence n'a probablement pas été négligeable – suffise pour expliquer la consolidation du mouvement.

collaborateurs immédiats, le ministre entend d'autres avis et subit d'autres influences : que ce soit comme informateurs ou comme conseillers, les membres des cabinets ne sont en général qu'un élément parmi d'autres des décisions ministérielles.

Point important quant au propos de cet ouvrage : le cabinet est l'un des rares instruments dont le ministre dispose pour éviter d'être placé sous la dépendance exclusive des fonctionnaires de son département. C'est, de ce point de vue, une sorte d'écran protecteur entre le ministre et ses services. Le cabinet « filtre » les propositions des bureaux et en évalue les conséquences ou implications : en termes pratiques, il sélectionne les pièces soumises à la signature du ministre et en écarte, pour examen spécial, celles qui sont susceptibles de soulever des difficultés. Ayant à signer de très nombreuses pièces (parfois plusieurs centaines par jour), le ministre, livré aux seules impulsions des services, serait incapable d'effectuer un tel tri.

L'existence des cabinets dans leur forme actuelle peut donc avoir pour effet de réduire l'influence directe des hauts fonctionnaires à l'égard du chef du département ministériel –situation qu'aggrave l'action exercée sur certains ministres par des collaborateurs personnels non intégrés officiellement dans le cabinet. Mais on ne doit pas s'exagérer l'importance de cette tendance, spécialement au niveau du règlement des grands problèmes, car ce sont tout de même les services qui détiennent l'expérience et la documentation indispensable. Au surplus, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires, les cabinets sont peuplés principalement et, en d'assez nombreux cas, exclusivement de fonctionnaires : dès lors, leur intervention ne constitue pas un recul du pouvoir technocratique, mais un changement dans les modalités d'agencement de celui-ci. Enfin, pour beaucoup de jeunes fonctionnaires, le passage par un cabinet constitue un mode d'accélération de leur carrière, souvent d'une réelle efficacité. Sans même parler de l'« esprit de corps » qui survit aux affectations provisoires, le souci de ne pas gaspiller ses atouts risque d'inciter l'intéressé à témoigner de quelque déférence vis-à-vis des directeurs en place. Le souci de ne pas se faire d'ennemis parmi les puissants peut constituer pour les membres des cabinets une incitation à utiliser avec quelque modération les facultés dont ils disposent.

2. NIVEAUX DE DESSAISSEMENT.

[Retour à la table des matières](#)

On associe volontiers l'expansion du facteur technique au travail administratif. L'observation est valable si elle entend souligner que les bureaux constituent, par excellence, le lieu d'exercice de la fonction technique. Je voudrais pourtant souligner que la promotion de cette fonction tend à s'effectuer à tous les niveaux de l'appareil gouvernemental y compris bien entendu à celui des représentants locaux du pouvoir central (ainsi, puissance dans le département de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées). Bien que cet ouvrage soit centré sur les phénomènes nationaux, je voudrais aussi montrer que cette tendance n'est pas absente des organisations internationales et supranationales (intégration européenne).

Au cours des dernières décennies, les pouvoirs réels des assemblées parlementaires ont connu un déclin sensible. Lieu d'affrontement des oppositions et clivages idéologiques, le Parlement est mal placé pour réaliser des arbitrages d'inspiration technique. Cependant, à ce niveau, les détenteurs d'expérience spécialisée, même s'il s'agit d'une technicité relative, ont souvent bénéficié d'une audience et de facultés particulières (cas de parlementaires estimés ou écoutés en dehors même de leur propre parti). Je voudrais l'établir par l'exemple de la procédure budgétaire sous la *Ive* République.

La constitution de 1946 avait maintenu, au profit des députés, à l'Assemblée Nationale « l'initiative des dépenses » (art. 17). Cependant, elle contenait aussi une disposition tendant à empêcher l'exercice de ce droit lors de discussions budgétaires. De plus, il était devenu rituel d'insérer dans chaque loi annuelle des finances une disposition (improprement appelée « loi des maxima ») visant à paralyser cette initiative même en dehors de la discussion budgétaire, afin d'éviter que l'équilibre, péniblement acquis au moment de la discussion budgétaire, ne soit remis en cause durant l'exercice. Sans doute, les parlementaires disposaient-ils d'un certain nombre de procédés permettant de tourner ces prescriptions. Contrai-

rement aux parlements d'autres pays ou d'autres temps, les assemblées françaises ont plutôt eu pour souci, à l'époque contemporaine, non de réduire les charges publiques, mais d'étendre les largesses de l'État à des catégories multiples. Pourtant, l'amointrissement des facultés de dépenser, ouvertes aux Chambres, était certain et, à la veille de l'écroulement de la IV^e République, on songeait à supprimer purement et simplement de la Constitution le droit d'initiative des dépenses. C'était déjà une sérieuse victoire pour l'administration, spécialement si l'on considère que les crédits ouverts au titre des investissements étaient fonction de « plans » dont le dispositif échappait, en fait, à l'impulsion et au contrôle parlementaires,

Il y a plus. À la suite de patients efforts des services des Finances – une première tentative lors du dépôt du budget de 1950 ayant connu l'échec – un décret organique du 19 juin 1956 (pris en vertu d'une loi du 2 avril 1955) apporta de très profondes transformations à la procédure budgétaire. Ce texte (dont l'art. 10 consacrait définitivement la « loi des maxima ») avait officiellement pour objectif de régler le mode de présentation du budget. Il allait, en réalité, beaucoup plus loin, son but réel étant d'éviter que le dispositif, élaboré avec peine par le Cabinet, ne soit démantelé pièce par pièce au cours de la discussion budgétaire. Conformément à une tendance universelle qui tend à soustraire les problèmes budgétaires aux assemblées on en venait peu à peu à l'idée que l'établissement du budget relève principalement de la responsabilité de l'Exécutif.

Aux termes du décret de 1956, la mission du Parlement se limitait en principe au vote des dépenses par grandes rubriques, la répartition par chapitres des crédits ainsi accordés étant opérée par des décrets de l'Exécutif. Les décrets étaient exécutoires à moins que les commissions des finances des deux assemblées ne fassent opposition avant l'expiration d'un délai de quinze jours. Une discussion devait alors s'engager entre les commissions et le gouvernement pour régler les points en litige. Fait notable : le Parlement comme tel n'était appelé à intervenir dans le débat que si l'accord ne pouvait s'établir entre les commissions et les ministres.

Il est légitime d'interpréter le décret du 19 juin 1956 comme une nouvelle étape de la diminution des compétences parlementaires. Quoi qu'en écrivent certains aujourd'hui – qui justifient la situation en invoquant l'incompétence technique et la propension à la démagogie des assemblées – c'est en imposant la spécialisation du contrôle des dépenses budgétaires que les parlementaires étaient parvenus à

exercer une supervision véritable des politiques de l'Exécutif. Cependant, le système créé en 1956 aboutissait à conférer aux commissions des finances des facultés propres de délibération et de choix final – en somme un véritable rôle législatif – à propos du transfert éventuel des crédits. Les compétences des parlementaires n'étaient donc pas complètement annulées puisque certains d'entre eux en conservaient des éléments.

Cet exemple conduit à poser le problème du rôle des commissions permanentes sous les III^e et IV^e Républiques. À de nombreux égards, il serait absurde d'en faire des organes d'inspiration technocratique. Cependant, les parlementaires qui les composaient finissaient par acquérir, ne serait-ce qu'aux yeux de leurs collègues, une certaine réputation de technicien. Et il est vrai qu'en cas de réélection régulière à la même commission, les intéressés bénéficiaient, au minimum, de cette sorte d'expérience générale des affaires traitées qui est l'un des paliers élémentaires du savoir technique. Il paraît légitime d'avancer que cette réputation a été, en divers cas, l'une des composantes du pouvoir de ces commissions dont on ne doit pas pour autant oublier qu'elles obéissaient également à d'autres impératifs (puissance, parfois quasi invincible, des parlementaires représentant des intérêts particuliers).

Les commissions avaient au surplus divers liens avec les techniciens de l'administration dont quelques-uns étaient détachés auprès d'elles pour assurer les tâches d'information, de documentation et de rédaction. Par ailleurs, les ministres appelés à s'expliquer devant les commissions se faisaient volontiers accompagner de techniciens de leur département, auxquels ils donnaient assez souvent la parole pour exposer un problème particulier. Par contre, l'usage ne s'est jamais établi en France que les fonctionnaires soient entendus à titre personnel par les commissions, c'est-à-dire par-dessus et en dehors des ministres. Pour justifier cette abstention – appliquée même à l'égard d'organismes extraordinaires d'enquête – on invoquait les nécessités aussi bien du principe hiérarchique que du secret professionnel. En règle générale donc, l'établissement de rapports directs entre parlementaires et fonctionnaires ne pouvait intervenir qu'à titre « officieux » (plusieurs filières permettant toutefois de donner une assez grande fréquence à ces contacts : relations personnelles, affinités partisans...).

Toujours dans le cadre des rapports Parlement-Administration, je mentionnerai le cas des hauts fonctionnaires chargés d'assister leur ministre lors de la dis-

cussion d'un projet de loi devant l'assemblée tout entière. Portant le titre de commissaires du gouvernement, ces agents prenaient place derrière le banc des ministres pour fournir à ces derniers, au fur et à mesure des débats, les éléments d'information et arguments techniques nécessaires. Mais l'habitude s'était perdue de leur donner le droit de présenter des explications à la tribune. Sous la IV^e République, cette procédure a été rétablie à l'occasion du débat sur le projet de traite d'Euratom. Deux techniciens, MM. Louis Armand et Francis Perrin, furent ainsi invités à présenter des rapports techniques à l'ouverture de la discussion devant l'Assemblée Nationale (5 juillet 1956). Bien que tous deux aient bénéficié d'une attention exceptionnelle de la part des députés, l'opinion ne fut pas unanime sur l'opportunité d'une telle procédure qui conserva un caractère exceptionnel.

Que ce soit par l'effet des compétences techniques – le mot « expérience » serait souvent plus juste – possédées ou acquises par ses membres, que le mouvement résulte des contacts officiels ou officieux établis entre les parlementaires et les fonctionnaires, le Parlement n'est pas rigoureusement étranger à l'élément technocratique. Cependant, c'est dans le cadre de l'Exécutif que celui-ci trouve son plein épanouissement. C'est à ce niveau en effet que se réalise la convergence des facteurs susceptibles d'étendre et de consolider les facultés dont disposent les techniciens et, tout particulièrement, le transfert au secteur ministériel d'attributions juridiques (ainsi « décrets-lois »). En principe, ce sont les ministres qui reçoivent de telles compétences. J'ai déjà indiqué que l'opération aboutit presque inévitablement à étendre et consolider les facultés dont disposent les techniciens (administrateurs et spécialistes).

Un aspect notable de l'influence technicienne est la pratique de la délégation de signature (qui entraîne normalement un dessaisissement de compétence au profit du bénéficiaire). Ce procédé, connu de toutes les administrations, s'était développé considérablement sous la IV^e République au profit soit de membres du cabinet du Ministre, soit d'agents permanents du ministère (principalement les directeurs des services). Les conditions dans lesquelles ces délégations intervenaient ont pu être critiquées à bon droit (un commentateur, G. Liet-Vaux, ayant évoqué « le cloaque des délégations de signature »)⁶¹. Cependant, en raison de

⁶¹ In *Revue Administrative*, novembre-décembre 1949, pp. 581-585.

l'énorme accroissement des tâches assumées par les ministres, le phénomène lui-même correspond à une nécessité inéluctable.

Il existe une série de textes qui soulignent avec une netteté particulière la puissance de l'administration : les circulaires. Ce sont des prescriptions ou ordres collectifs donnés par des ministres ou des chefs de service à leurs subordonnés en ce qui concerne l'interprétation et l'appréciation des lois et règlements. De tels documents sont indispensables pour réaliser une mise en œuvre uniforme des décisions par les agents répartis sur tout le territoire. Ces textes lient leurs destinataires en vertu du devoir d'obéissance hiérarchique. Certes, la position ainsi prise par l'administration n'engage pas les tiers intéressés et a fortiori les juges. Pourtant, les services disposent là d'une arme considérable comme le montrent les remous et controverses suscités par certaines circulaires : je mentionnerai à ce propos la circulaire « relative à l'interdiction des pratiques commerciales restreignant la concurrence » (F.O., 2 avril 1960) dite Circulaire Fontanet.

En principe, la circulaire doit être purement interprétative du dispositif considéré. Si elle ajoute à celui-ci (ainsi des sujétions nouvelles), elle prend un caractère réglementaire et peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Selon la jurisprudence, c'est l'intention de l'auteur, révélée par le texte ou recherchée par le juge, qui détermine la nature, interprétative ou réglementaire, du document. Dans ces conditions, la preuve du dépassement de compétence n'est pas toujours facile à apporter. Il arrive ainsi que les services soient en mesure de prendre une certaine latitude par rapport aux décisions qu'ils sont chargés d'appliquer (de telles situations ayant été observées notamment dans l'ordre des additifs alimentaires). En somme, la pratique de la circulaire ouvre aux bureaux diverses marges de manœuvre (allant, par exemple, jusqu'à une attitude dilatoire) qui n'ont pas toujours été négligées.

Jusqu'à présent, je me suis borné à considérer le cas des agents soumis au pouvoir hiérarchique du ministre. Même si celui-ci n'use pas nécessairement de sa faculté de commandement, les techniciens doivent tenir compte, le souci de prudence aidant, d'une telle éventualité. Il n'en va plus exactement de même pour les organes qui, d'une manière ou d'une autre, bénéficient d'une autonomie de gestion. La raison d'être de l'établissement public – spécialement de ceux de type indus-

triel et commercial – réside dans le désir de soustraire son fonctionnement aux vicissitudes et aux réglementations politico-administratives habituelles. Toutes choses égales, ce souci ne peut que contribuer à renforcer la position des techniciens placés à la tête de ces établissements. Ainsi de nouveaux secteurs peuvent-ils s'ouvrir à la technocratie (rappel, par exemple, des facultés considérables de réglementation publique d'un organisme comme l'Office des Changes vis-à-vis des particuliers).

Le problème a été particulièrement discuté à propos des entreprises publiques. D'excellents observateurs ont évoqué à leur propos le risque d'une gestion technocratique, entièrement axée sur le culte de l'efficacité technique et totalement libre de ses mouvements par suite de la faiblesse du rôle des conseils d'administration (dont les réunions sont très peu nombreuses et qui ont l'habitude de déléguer aux directeurs généraux l'essentiel des pouvoirs de gestion). Les intéressés se sont défendus contre de telles interprétations en évoquant la multiplicité des contrôles publics, administratifs et financiers, pesant sur l'exploitation. Défense peu convaincante pour qui sait que les supervisions de détail s'accompagnent rarement d'une impulsion d'ensemble. En réalité, divers facteurs (la personnalité des contrôlés et leur compétence technique ainsi que la multiplicité même des contrôles) ont permis aux entreprises nationalisées – y compris celles à gestion déficitaire – de conserver en plusieurs secteurs du fonctionnement une large partie de leur autonomie.

Autre facteur d'indépendance : la création de filiales (qui procèdent de même à leur tour) sur lesquelles le contrôle ministériel est inévitablement beaucoup plus lointain. De plus, grâce à leurs relations avec d'autres milieux (notamment ceux du Commissariat du Plan), les dirigeants des grandes entreprises nationales ont gardé une liberté certaine dans le choix de leurs politiques à long terme et ont contribué à orienter les décisions relatives au développement national : ils ont été notamment en mesure d'utiliser, pour la réalisation de leurs programmes, la plus large fraction des fonds publics consacrés à l'investissement.

Le même phénomène s'observe aussi à l'étranger : c'est ainsi que pour l'Italie, on a pu voir à juste titre dans Enrico Mattei la figure même du grand technocrate d'État – un technocrate d'envergure mondiale – fondant sa puissance sur l'industrie nationalisée. Il est vrai qu'aucun dirigeant français de ce secteur n'a disposé du pouvoir considérable et ouvertement politique (notamment au titre des relations

extérieures du pays) dont bénéficiait Mattei. Toutefois, selon divers commentateurs, l'intervention de Mattei dans la politique n'aurait constitué qu'un moyen, de valeur plus ou moins grande selon les cas, au service de ses ambitions techniques : en somme, c'est surtout en tant que patron qu'il se serait intéressé à la politique. Mais cette vision utilitaire de l'influence politique n'est-elle pas, plus ou moins, la caractéristique d'une large partie de la technocratie gouvernementale ?

Bien entendu, la portée des facultés technocratiques des dirigeants des entreprises publiques n'est pas uniforme. Les entreprises placées par l'évolution économique en position défensive (charbon) sont malgré tout plus vulnérables aux interventions administratives que celles en pleine ascension (électricité, pétrole...). Mais, en moyenne, les dirigeants du secteur nationalisé forment une catégorie de techniciens particulièrement puissants : si l'on prend le secteur automobile, il est douteux que l'État (et particulièrement le Commissariat du Plan) ait plus d'autorité à l'égard de la Régie Renault, pourtant nationalisée, que vis-à-vis de firmes demeurées dans le secteur privé (Citroën, Peugeot...) : voir la récente augmentation de la durée des congés payés à la Régie – opération qui, décidée sans qu'ait été obtenu l'assentiment du Gouvernement dans son ensemble, a déjà suscité une extension irrésistible de la quatrième semaine de vacances. N'oublions pas au surplus que beaucoup de ces dirigeants viennent des grands corps de l'État (ainsi, Inspection des Finances) et de l'École Polytechnique : les relations qu'ils doivent à leur secteur d'origine ne peuvent que contribuer à renforcer l'influence technocratique dont ils disposent.

Sans entrer dans un examen détaillé du problème, je voudrais souligner que les observations faites à propos des gouvernements nationaux conviennent aussi au cas des organisations internationales de type intergouvernemental. On rencontre à ce niveau une ascension de la fonction technique sinon absolument équivalente du moins analogue à celle observée au plan national : les techniciens – notamment juristes et économistes mais aussi, en divers cas, travailleurs scientifiques – jouent un rôle important et parfois décisif dans le choix des politiques adoptées. Certains auteurs soulignent aussi l'importance croissante que prendraient désormais les diplomates, comme techniciens de la négociation, dans ces organismes (spécialement les institutions neuves : O.E.C.E., O.T.A.N., Communautés européennes) : il y aurait là, selon eux, l'amorce d'une nouvelle diploma-

tie ». De manière plus large, il faut noter l'importance considérable des secrétariats dans la conduite des actions quotidiennes et la solution des difficultés exceptionnelles.

Quelques-unes de ces organisations sont, en pratique, entièrement aux mains de spécialistes (Union Postale Universelle, Union Internationale des Télécommunications, Organisation Mondiale de la Santé...). Dans d'autres cas, les techniciens sont, en principe, soumis aux politiques, mais il advient souvent que les premiers pèsent sur la faculté de décision des seconds (si même ils ne parviennent pas à les en dessaisir). Soit, par exemple, l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O.E.C.E.) où existait la règle d'unanimité avec le risque de paralysie en découlant. Pour éviter les inconvénients de cette norme, on a eu recours à la formation de commissions d'experts délibérant à la majorité. Celles-ci étaient seulement habilitées à faire des propositions mais, pratiquement, les États se sont trouvés, en plusieurs cas, dans l'obligation morale de les accepter.

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier présente une physiologie spéciale. On a mis à sa tête un organisme, la Haute Autorité, composé de neuf personnalités indépendantes qui sont tenues de repousser toutes instructions d'où qu'elles viennent (et, en particulier, celles émanant des gouvernements nationaux). Les juristes y voient des « êtres hybrides » : par certains côtés, des fonctionnaires se décidant, au nom d'une technique, si l'on préfère, des techniciens ; par d'autres, des hommes politiques (puisque la Haute Autorité est responsable devant le Parlement européen qui peut en principe la contraindre à démissionner collectivement). D'aucuns en ont fait le prototype des technocrates, la responsabilité devant l'Assemblée demeurant formelle. On doit observer que lors de la crise charbonnière, la Haute Autorité, loin d'utiliser à fond sa prépondérance constitutionnelle, a dans l'ensemble témoigné de beaucoup de timidité vis-à-vis des gouvernements nationaux. En une large mesure, le technicien a baissé pavillon devant la nécessité politique.

On a souligné, de la même manière, les aspects technocratiques de la Communauté Économique Européenne : sans doute, la tendance « supranationale » est-elle, sur le papier, moins forte à la C.E.E. qu'à la C.E.C.A. Cependant, comme l'a bien montré l'élaboration des premiers éléments de la politique agricole commune, il est incontestable que, de plusieurs manières, la commission de la C.E.E. participe au pouvoir de décision. À cet égard, l'œuvre (encore modeste) d'intégra-

tion économique a nécessairement des implications politiques. À mesure que le Traité de Rome entre en application – on le voit déjà à propos de la circulation des produits agricoles et du contrôle des ententes – le rôle de la bureaucratie européenne (les « Eurocrates » selon un terme à la mode) connaît de nouveaux développements. Or, compte tenu de l'insignifiance des pouvoirs du Parlement Européen, les éléments d'un contrôle politique communautaire font toujours défaut. Le problème s'aggraverait encore si, malgré le piétinement actuel, la C.E.E. devait poursuivre son œuvre dans le sens d'un démantèlement des compétences nationales. Pour l'instant, en raison du rôle considérable que continuent de tenir les gouvernements nationaux, la nécessité d'un tel contrôle ne semble pas être nettement perçue, à tort d'ailleurs, par les citoyens des pays intéressés.

3. SECTEURS PRIVILÉGIÉS D'INTERVENTION.

[Retour à la table des matières](#)

Liée à l'extension des tâches et responsabilités de l'Exécutif, la pénétration de l'influence technocratique s'effectue dans la plupart des secteurs de l'activité étatique. Elle comporte pourtant des domaines privilégiés dont je voudrais présenter quelques exemples typiques. Cependant, on commettrait une grave erreur en attribuant aux techniciens une responsabilité exclusive dans la totalité des décisions publiques : il sera facile de citer de nombreux choix adoptés contre le gré des techniciens ou en marge de leurs interventions.

Trois secteurs me paraissent aujourd'hui caractéristiques de l'importance acquise par la fonction technique : l'élaboration de la politique économique ; le contenu de la défense nationale ; l'orientation de la recherche scientifique.

a) *Élaboration de la politique économique.* En cette matière, l'action technicienne est très forte, qu'il s'agisse de la stabilisation de la conjoncture, de la mise en valeur des ressources naturelles, du développement à long terme (national ou régional), des engagements internationaux du pays. Il en va de même, pour l'essentiel, en ce qui concerne l'aide économique et l'assistance technique aux pays sous-développés.

Les raisons expliquant le dessaisissement des assemblées parlementaires en ce domaine ont été cent fois exposées : elles se ramènent à constater que la formule de la démocratie représentative se révèle peu favorable, dans la moyenne des cas, à l'unité, à la rapidité d'action, à la rigueur des choix, à la continuité qui semblent constituer des impératifs élémentaires de la politique économique. À première vue, l'élaboration de celle-ci sur la base de l'avantage collectif paraît difficilement compatible avec la règle normale du jeu parlementaire qui est la lutte des partis et, souvent aussi, l'affrontement de personnalités défendant des intérêts particuliers (soit de nature professionnelle, soit à base géographique). Bien entendu, ces difficultés auxquelles, c'est un point à ne pas perdre de vue, n'échappent pas les ministres eux-mêmes, sont à leur comble dès que l'on veut soumettre le développement de l'économie à un plan général. Il est devenu presque habituel d'énoncer que toute planification, même souple ou indicative, est d'inspiration technocratique ⁶². Si cette formule impliquait l'affirmation d'un divorce définitif et inéluctable de la planification d'avec les principes d'une gestion démocratique, j'hésiterais beaucoup à la prendre à mon compte. Sans méconnaître les difficultés considérables d'une « démocratisation » du planisme, je ne crois pas que cette ambition soit irréalisable : elle implique toutefois, avec de substantiels changements dans la répartition de l'influence politico-sociale, d'importantes réformes dans les modes de gestion des ressources rares ainsi que dans les méthodes de travail parlementaires. Par contre, s'il s'agit de traduire l'état actuel des choses, cette formule mérite l'approbation. Tous les essais de centralisation des choix relatifs à la croissance économique ont, jusqu'à présent, entraîné une consolidation du pouvoir des techniciens. L'expérience française, que l'on peut d'ailleurs hésiter à tenir pour une application authentique du planisme, n'échappe pas à cette observation : bien que quatre plans aient été déjà adoptés, le Parlement ne fut jamais appelé à se prononcer à l'avance sur les hypothèses de travail et critères de choix ayant guidé les auteurs de ces dispositifs tandis que les ministres, pour leur compte, ne sont guère sortis des solutions suggérées par les techniciens.

⁶² Sur les conditions d'élaboration du IVe plan, voir la suggestive présentation de Philippe BAUCHARD, *op. cit.*, pp. 199-246. Pour une analyse plus rigoureuse et détaillée, voir BAUCHET (Pierre), *La planification française. Quinze ans d'expérience*, Paris, 1962, et CAZES (Bernard), *La planification en France et le IVe Plan*, Paris, 1962.

La situation est la même en ce qui concerne les mesures de développement des économies régionales : la quasi-totalité des nombreux textes organisant cette activité et la mettant en œuvre sont d'origine ministérielle. On sait que la fixation du réseau de distribution du gaz de Lacq a été déterminée par les techniciens publics mais avec intervention des intérêts bancaires et industriels. Quand les parlementaires désirent obtenir des mesures au profit de leur circonscription, ils n'ont souvent d'autres ressources que de faire antichambre auprès des fonctionnaires compétents.

L'un des aspects les plus significatifs de ce secteur est l'exercice de responsabilités particulières par des organismes dotés d'une autonomie plus ou moins grande vis-à-vis des administrations ordinaires ⁶³. J'ai déjà mentionné à cet égard le cas des entreprises publiques, mais il en existe bien d'autres catégories. Dans l'ordre de l'action monétaire, par exemple, la Banque nationale ou centrale bénéficie d'une grande liberté de manœuvre même si, ce qui désormais est presque toujours de règle, son capital est, totalement ou partiellement, dans les mains de la puissance publique. À diverses reprises, au cours des dernières années, les dirigeants de la Banque d'Angleterre nationalisée ont clairement marqué leur souci de maintenir l'indépendance de la Banque vis-à-vis de la Trésorerie et de conserver le contrôle direct du marché monétaire. Mais, à côté des organismes anciens (voir par exemple le rôle, à plusieurs égards considérable, de la Caisse des Dépôts et Consignations), on a vu se constituer d'innombrables organes nouveaux, que ce soit au titre de l'étude des problèmes (ainsi les Commissions de modernisation du Commissariat du Plan) ou de la répartition des crédits (ainsi le Fonds de Développement Économique et Social). Le plus récent de ces organismes est la Délégation générale à l'aménagement du territoire qui doit disposer d'un Fonds spécial d'intervention.

Ces nouveaux centres existent dans tous les domaines de l'action économique gouvernementale (voir par exemple ceux qui agissent au titre de la régularisation des marchés agricoles ou de l'expansion régionale). Les uns ont des pouvoirs de décision et de gestion, d'autres au contraire se limitent à un rôle de confrontation des projets et des points de vue. Cependant, la ligne de séparation est difficile à

⁶³ Un commentateur britannique, Sir Arthur STREET, a donné à ces organismes le nom de *quasi-governments bodies* : voir son étude dans l'ouvrage collectif *British Government since 1918*, Londres, 1950, pp. 157-192.

tracer, les seconds tendant aussi à acquérir des facultés d'intervention dans la mesure où l'autorité suprême leur demande des avis, ce qui les rapproche de la formule de l'administration consultative. Au même titre que les entreprises publiques et établissements publics déjà mentionnés, ces centres constituent une base de départ et un instrument d'action au profit des techniciens qui les composent ⁶⁴.

Le fonctionnement de ces centres, dont l'existence n'est certes pas limitée au domaine économique, soulève de difficiles problèmes au titre de l'étude politique comme de la morale civique (supra). Il est banal d'avancer qu'ils ont considérablement modifié la façon dont se prennent en France les décisions économiques publiques mais les modes d'activité de ces organismes et l'inspiration qui les guide restent presque inconnus ou donnent lieu à des controverses. Soit, par exemple, la planification qui a fait l'objet d'un récent colloque universitaire (Grenoble, mai 1963). Il n'est certes pas inexact d'avancer que les options fondamentales ont été tranchées par le Gouvernement (qu'il s'agisse de l'adoption d'un taux global de croissance ou des arbitrages relatifs aux « enveloppes » –plafonds financiers globaux – attribuées à chaque secteur). Mais chacun de ces choix a été arrêté sur la base des explications fournies et des documents présentés par le Commissaire général du Plan (lui-même tenu il est vrai par des options politiques préalables d'une grande importance : création d'une force de frappe, accélération du Marché Commun, octroi d'une aide aux pays africains...). Dès lors, tout ce que peut faire l'autorité ministérielle est d'adopter l'une ou l'autre des hypothèses soumises sans remettre en cause la vision globale des services techniques. Au surplus, la préparation même du dispositif s'effectue dans des commissions qui servent de lieu de rencontre aux agents publics et aux responsables des groupes socio-professionnels. Dans ces conditions, la recherche des bénéficiaires effectifs du pouvoir économique se révèle particulièrement complexe.

À ce stade de l'observation, il est tentant de souligner la démultiplication, l'« atomisation » va-t-on jusqu'à écrire, du pouvoir politique dans les rouages du Plan. En somme, les déterminations finales, quel qu'en soit l'auteur apparent, seraient le résultat d'un processus de négociations long et confus où des conciliabu-

⁶⁴ La même dualité s'observe en Grande-Bretagne où le mouvement connaît aussi un large développement. Voir les intéressantes précisions apportées à cet égard par GUTTSMAN (W. L.), in *The british political elite*, Londres, 1903, chap.XI.

les de couloir tiendraient autant de place que les séances officielles de discussion. Superficiellement exactes, ces considérations ne doivent pas conduire à éviter le problème de la hiérarchisation des influences en présence, influences qui modèlent, de façon continue, les orientations adoptées. S'agissant du Plan, il n'est pas difficile de mettre en vedette l'action, souvent convergente, des techniciens publics et des représentants des grands groupes industriels et financiers. En réalité, la liste des points arrêtée contre le vœu formel des grandes affaires ne serait probablement pas très longue.

Selon divers auteurs – c'est aujourd'hui une idée dans l'air – la solution idéale serait de donner aux organes publics de la planification une autonomie absolue tant à l'égard du pouvoir politique que des intérêts privés⁶⁵. Ces propositions rejoignent les projets de création d'une magistrature économique indépendante qui aurait mission de régler les contestations fondamentales relatives à la formation et, surtout, à la distribution du revenu national. Sans entreprendre la discussion approfondie de ces formules – dont le retour périodique est un trait normal de la conjoncture idéologique – je dirai qu'elles sont à la fois utopiques et dangereuses. L'exemple de la Cour Suprême des États-Unis montre bien que, dans les matières touchant de près à l'organisation sociale, la recherche de « sages », agissant de manière neutre à l'égard des parties en présence, est simplement illusoire. Dans l'état présent des structures sociales, aucune disposition légale ne pourrait empêcher les groupes d'intérêt de faire pression sur les détenteurs d'un pouvoir économique quelconque. D'un autre côté, à moins d'admettre que la gestion économique du pays, et singulièrement l'établissement du Plan, sont affaire de pure administration – ce qui suppose entre autres l'acceptation du régime socio-économique existant – on ne saurait envisager de dessaisir les autorités politiques suprêmes de leurs responsabilités et prérogatives à l'égard de problèmes vitaux pour le destin du pays. En particulier, seules ces autorités, dont le mérite par rapport aux technocrates est d'avouer clairement leurs préférences sociales, sont en mesure d'arbitrer

⁶⁵ En ce sens, par exemple, Maurice BYÉ, in *La démocratie à refaire*, Paris, 1963, p. 102. Il est vrai que BYÉ déclare irréalisable ce schéma absolu – la solution pratique lui semblant être, ce qui est bien différent, l'accroissement des pouvoirs du Commissariat du Plan. Voir aussi à un niveau inférieur (fonctionnement de l'entreprise) l'idée d'une magistrature économique et sociale avancée par F. BLOCH-LAINÉ, in *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, 1963, pp. 147-158.

entre les impératifs du Plan et les autres objectifs de la vie nationale – ce qui ne revient pas à dire qu'elles s'acquittent toujours avec courage et compétence de leur mission.

b) Contenu de la défense nationale. La conduite de la politique de défense nationale, dont on sait les implications de toutes sortes (financières, économiques, sociales...) qu'elle exerce sur la vie du pays, représente un autre secteur privilégié de l'intervention technique. L'exemple français actuel de la « force de frappe » est certes un cas exceptionnel, mais il ne faut pas oublier que la décision de produire une bombe atomique fut prise sous la IV^e République, fondamentalement sur l'impulsion de techniciens militaires : la Ve n'a fait qu'amplifier le mouvement et lui donner une plus grande résonance politique.

Peu de constitutions écrites ont pris autant de précautions pour assurer le contrôle de la politique militaire que celle des États-Unis. Voici l'essentiel du dispositif, toujours formellement en vigueur. Le Congrès, qui détient la faculté de décision pour le budget militaire et à celle d'interroger directement les chefs d'état-major responsables, légifère complètement en ce domaine : il détermine la dimension et la nature de l'armée, autorise le recrutement forcé des personnes et la réquisition des biens pour les besoins de la défense, fixe les règles concernant la conduite des opérations militaires, etc. Si le Président est habilité à nommer les officiers les plus élevés dans la hiérarchie, il ne peut le faire qu'avec l'avis et le consentement du Sénat. Le Président lui-même dispose de hautes prérogatives : celles en particulier de commandant en chef. Un trait symbolique traduit parfaitement cette structure de subordination du soldat aux autorités civiles : l'obligation du serment de fidélité à celles-ci faite à tous les membres des forces armées. Un tel système entend laisser peu de place à la technocratie militaire.

À la veille de la seconde guerre mondiale, l'armée de terre des États-Unis comprenait moins de 14.000 officiers (commandant environ 190.000 hommes). Vis-à-vis d'un personnel de cette dimension, utilisant un armement relativement simple, les règles traditionnelles conservaient encore une portée. Compte tenu des bouleversements quantitatifs et qualitatifs enregistrés depuis lors en ce domaine, elles ont perdu une large partie de leur signification. Certes, évalués en termes de suprématie du civil sur le militaire, les rapports entre les autorités (spécialement

l'Exécutif) et l'armée ont connu diverses fluctuations. Par ailleurs, les militaires, qui sont loin de présenter un front uni (rivalités des trois armes pour l'attribution des crédits), ont rarement obtenu la totalité des dotations financières réclamées et des différents types de matériel revendiqués. Ceci admis, le poids des techniciens militaires (en liaison avec les conseillers scientifiques) dans la formation des politiques de défense nationale dépasse tout ce que l'on pouvait imaginer lors de la rédaction de la constitution. Je citerai par exemple l'influence sur les conceptions stratégiques du Président Kennedy, du Général Maxwell D. Taylor⁶⁶. L'un des traits de ces politiques est d'être sujettes à de profondes modifications par suite de l'apparition de moyens nouveaux d'attaque et de défense (changements liés aux découvertes et perfectionnements scientifiques dont le rythme demeure imprévisible).

Observons toutefois que, selon les commentateurs américains, l'actuel secrétaire à la Défense R. McNamara serait le véritable maître du Pentagone : ce grand manager qui utilise volontiers les calculatrices électroniques prendrait lui-même les décisions, les militaires étant redevenus de simples conseillers dont l'avis n'est pas toujours écouté.

En France, l'art. 15 de la Constitution de 1958 fait du Président de la République le chef des armées et lui ouvre le droit de présider les conseils et comités supérieurs de la défense nationale – défense dont l'art. 21 rend le Premier Ministre responsable. Cependant, il suffit de consulter les textes qui mettent ces principes en œuvre (et en particulier l'ordonnance du 7 janvier 1959) pour s'apercevoir du rôle essentiel que jouent les hautes instances militaires dans la préparation et la formulation des décisions gouvernementales relatives à ce domaine.

Selon la loi-programme du 8 décembre 1960 (votée malgré l'opposition ouverte du Sénat par une Assemblée Nationale sur laquelle pesait la menace de la dissolution), la défense repose sur trois groupes de forces : forces militaires stratégi-

⁶⁶ Qui a exposé ses idées in *The uncertain trumpet*, New York, 1959, Le propos essentiel de cet ouvrage est la définition et l'illustration d'une stratégie de « réaction souple » mettant les États-Unis en état de réagir à tout défi où qu'il se présente. Exigeant des forces mobiles, sensiblement plus nombreuses que les anciennes troupes, cette doctrine est à la base des lourdes pressions exercées, sans grands succès d'ailleurs, par les États-Unis sur les autres membres de l'O.T.A.N. pour les conduire à renforcer les forces dites conventionnelles.

ques (dites de « dissuasion ») ; forces d'intervention (corps de bataille mécanisé) et forces de défense intérieure (« défense opérationnelle du territoire »). En l'état actuel des choses, la mise en exécution de ce programme – dont la troisième partie est à peine ébauchée – dépend pour l'essentiel, sur l'impulsion du Chef de l'État, de décisions prises et d'actions accomplies par les services techniques compétents : malgré le contrôle prévu dans le texte au profit de la Commission des Finances et de celle de la Défense Nationale (articles III et IV), les organismes politiques habituels sont pratiquement privés de toute faculté d'influencer le programme.

c) Orientation de la recherche scientifique. Je ne reviendrai pas sur les observations déjà faites concernant les répercussions des découvertes scientifiques sur tous les compartiments de la vie nationale (militaires comme civils). J'ai également souligné la part désormais considérable et, à quelques égards, essentielle qu'assument les autorités publiques dans le développement de la science. Que ce soit au titre de l'enseignement des disciplines scientifiques ou du financement des recherches proprement dites, les États sont tenus d'affecter à ce secteur d'activité une part déjà substantielle, et qui ira croissant, de leurs ressources financières et humaines. Dans ce domaine également, on observe la formation de nouveaux centres dotés d'une grande autonomie : ainsi le Commissariat à l'Énergie Atomique créé en octobre 1945 pour assurer ou coordonner l'ensemble des recherches en cette matière.

Jusqu'à maintenant, le développement scientifique s'est accompli dans un certain désordre (y compris aux États-Unis où un vaste gaspillage continue de s'exercer et même, semble-t-il, au moins dans divers secteurs, en Union Soviétique). Aujourd'hui, l'idée gagne de plus en plus d'audience qu'une rationalisation de ces efforts est indispensable tant en ce qui concerne le secteur public que le secteur privé de la recherche : efforts d'autant plus nécessaires qu'en raison de la lourdeur des dépenses entraînées par le développement scientifique les gouvernements doivent financer à la fois la recherche et la formation du personnel. Cette coordination, dès lors, constitue l'objectif d'une politique scientifique nationale qui, sans toucher au principe de la liberté académique, marquerait des orientations et définirait des priorités. Une telle forme de planification – qui inquiète encore divers milieux scientifiques portés à juger avec réticence toute intervention de l'État en

leur domaine – est nécessaire aux pays les plus riches dont les ressources, si élevées soient-elles, demeurent inférieures au total des besoins potentiels : elle s'impose avec une force accrue aux pays financièrement moins bien doués pour lesquels la réalisation d'une affectation optimale des ressources disponibles a un caractère d'urgence ⁶⁷.

Au cours des dernières années, un effort a été effectué en plusieurs pays pour définir les principes d'une telle politique. Des institutions spéciales ont été créées à cet effet. Signalons pour la France la fondation en date du 28 novembre 1958 d'un Comité Interministériel de la Recherche Scientifique dont le rôle est « de proposer au Gouvernement toutes mesures tendant à développer la recherche scientifique et technique ». Le Comité Interministériel est assisté dans ses travaux par un Comité Consultatif de la Recherche Scientifique et Technique : ce Comité, qui est renouvelé par fractions tous les deux ans, se compose de douze savants choisis à titre personnel en raison de leur compétence et s'exprimant librement en cette capacité. Les deux Comités s'appuient sur un même secrétariat : la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique qui dépend directement du Premier Ministre (actuellement assisté en ce domaine par un Ministre d'État chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales). La Délégation travaille en liaison avec la Commission de la Recherche Scientifique du Commissariat du Plan. Rappelons enfin qu'un décret du 9 décembre 1959 a chargé le C.N.R.S. « d'analyser pour le gouvernement d'une manière permanente la conjoncture scientifique ».

Il est clair qu'en une telle matière, les dirigeants politiques responsables ne peuvent agir de manière éclairée sans le concours des hommes de science. C'est ainsi que le Ministre britannique de la science s'appuie sur plusieurs comités de savants (dont, du point de vue civil, le plus important est l'Advisory Council on Scientific Policy). Cette coopération est indispensable pour sélectionner les actions à entreprendre ou à suggérer (les thèmes ou domaines ayant le plus grand retentissement populaire n'étant pas nécessairement ceux susceptibles de contribuer avec le maximum d'efficacité à la prospérité nationale).

⁶⁷ Point bien mis en lumière dans un récent rapport (septembre 1963) de l'O.C.D.E.. *La science et la politique des gouvernements*.

Au total, il est normal et souhaitable que les savants interviennent activement dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique scientifique. Mais la conséquence du mouvement est l'accession à l'influence technocratique d'une nouvelle couche de techniciens – *scientists-politicians* disent les Anglais – dont, à long terme, l'influence semble appelée à grandir ⁶⁸.

Au cours des dernières années, des organismes se sont fondés pour promouvoir l'expansion de la recherche. Je citerai, en particulier, la création en 1953 de l'Association Nationale de la Recherche Technique qui rassemble désormais la quasi-totalité des organismes de recherche professionnelle et de nombreux laboratoires publics ou privés. Ce groupe, qui travaille au moyen de commissions techniques et de commissions d'affaires générales, se propose à la fois d'aider ses membres à améliorer leur efficacité et d'assurer leur représentation auprès des pouvoirs publics (ainsi que des pays étrangers et des organisations internationales). L'Association, constituée ainsi un chaînon supplémentaire – dont, sur le plan théorique, l'activité relève du schéma de la pression des groupes – entre les techniciens et les autorités.

On pourrait citer bien d'autres domaines dans lesquels les techniciens tiennent ouvertement une place privilégiée : par exemple un grand nombre de problèmes relatifs à l'Éducation Nationale (aménagement des études, contenu des programmes, régime des examens, etc.), et à la culture. En plusieurs cas, l'influence des conseils consultatifs y a été prépondérante : elle est cependant en net déclin sous la Ve République. La rapidité et la multiplicité des transformations qu'exigent le mouvement des idées et les progrès des connaissances ne sont d'ailleurs guère favorables à l'intervention des parlementaires. Pour la Grande-Bretagne, je mentionnerai en ce domaine l'activité d'organismes indépendants comme le British

⁶⁸ De très nombreux domaines, où prévaut l'influence technocratique, sont à cheval sur la défense nationale et la politique scientifique : je pense, en particulier, aux recherches spatiales pour le développement desquelles a été créé en décembre 1961 un Centre National d'Études Spatiales (établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière). Le Centre établit les programmes, coordonne les recherches et en répartit l'exécution entre les organismes publics et privés. Interviennent également dans ce domaine : la Délégation Ministérielle pour l'Armement, le Centre National d'Études des Télécommunications et le Commissariat à l'Énergie Atomique.

Council, l'Arts Council et surtout l'University Grants Committee (organe indépendant qui distribue les subventions publiques aux Universités et agit comme intermédiaire entre celles-ci et le Gouvernement).

Le secteur de l'intégration européenne comporte pour le propos de cet ouvrage de nombreuses difficultés d'interprétation. La controverse débute dès que l'on tente d'élucider la paternité effective du Plan Schuman. Officiellement, les choses sont simples : le 9 mai 1950, M. Robert Schuman, alors Ministre des Affaires Étrangères, propose de placer sous une Haute Autorité commune la production franco-allemande de charbon et d'acier, l'organisation demeurant ouverte aux autres pays de l'Europe. Toujours selon la version courante, la déclaration avait été préparée dans le plus grand secret (son texte, réserve faite des dirigeants allemands qui furent prévenus un peu plus tôt, n'étant communiqué à un petit nombre de gouvernements – anglais, américain, italien, belge, néerlandais, luxembourgeois – qu'au moment où M. Schuman le rendait public). En France même, le nombre des personnalités au courant de l'affaire aurait été très limité.

Cette histoire ne nous donne aucun élément sur les conditions de préparation de ce texte et sur la part respective des divers acteurs dans la naissance et l'élaboration du projet. Très rapidement, le grand patronat sidérurgique devait accuser M. Robert Schuman d'avoir été en cette occasion le simple porte-parole ou interprète des idées de M. Jean Monnet et de son équipe : et, dans leur lutte contre le système proposé, les sidérurgistes ne manqueront pas d'insister sur les risques de création d'un pouvoir technocratique capable de priver de leurs prérogatives légales les assemblées parlementaires et les services administratifs.

Selon une autre interprétation, dont plusieurs aspects au moins paraissent plausibles, la Déclaration Schuman n'aurait été en fait ni nouvelle ni inattendue : synthétisant plusieurs propositions antérieures, elle aurait été précédée de discussions dans les milieux professionnels concernés dont il est peu vraisemblable que, d'une manière ou d'une autre, les gouvernements étrangers (américain y compris) n'aient pas été avisés.

À la suite d'observations d'Étienne Hirsch ⁶⁹, on sait que dès avril 1949 une tentative fut faite par M. Jean Monnet pour établir entre la France et la Grande-Bretagne une union économique européenne. Ce projet devait échouer en décembre 1949, les conversations ayant montré que les Britanniques s'intéressaient davantage à l'élargissement général des échanges qu'à un essai d'unification du continent. Compte tenu de cet épisode, qui ouvre bien des perspectives sur l'histoire la plus récente, la déclaration Schuman prend un peu figure de substitut, sinon de succédané. On en retiendra ici l'entêtement de certains hommes à promouvoir la réalisation de leurs idées.

Sur la base des travaux disponibles, en tout cas, je suis enclin à ne pas sous-estimer l'influence des techniciens publics et des intérêts privés dans le déclenchement et la réalisation du projet de communauté (l'avant-projet du Traité ayant été élaboré dans le cadre du Commissariat au Plan). Un point est certain : les techniciens favorables à la C.E.C.A. surent coordonner de façon remarquable les efforts du « lobby européen » qui trouva un appui important dans le ralliement des organisations agricoles au Traité. Plusieurs partis politiques, et spécialement le M.R.P., jouèrent également un rôle certain en cette affaire.

Les techniciens sont intervenus, en des sens d'ailleurs divers, à d'autres étapes de l'unification européenne. C'est ainsi que lors des négociations relatives à l'Euratom, les militaires et une partie des techniciens civils de l'énergie atomique – qui trouvaient d'ailleurs des appuis dans le Parlement – s'opposèrent aux dispositions tendant à conférer un caractère exclusivement pacifique aux activités nucléaires. En définitive, le Traité (art. 84) laisse à chaque État la possibilité de réaliser de manière indépendante ses fabrications militaires. Selon un compromis suggéré par M. P.H. Spaak, les gouvernements, et spécialement le gouvernement français, devaient s'engager à ne pas fabriquer de bombe pendant un délai de quatre ans : mais ils gardaient la possibilité de procéder à des études en vue d'expériences expérimentales et de fabrications ultérieures.

Les observations ainsi présentées établissent la densité de la pénétration technocratique dans la conduite des affaires publiques. Encore que la totalisation des

⁶⁹ In *Cahiers de la République*, janvier 1963. Voir aussi les indications fournies sur cette phase par Nora BELOFF, in *The General says no*, Penguin Books, 1963, chap. V, « Britain says no to Europe ».

secteurs évoqués forme un ensemble impressionnant, le tableau consacré uniquement aux services centraux tient davantage de l'échantillon que de la présentation exhaustive. Il n'est même pas certain que nous soyons toujours en mesure de repérer les origines et modalités d'une telle infiltration. Sans tomber dans une version romancée de l'histoire, il faut évoquer l'influence éventuelle des services de renseignements dans la formation de certaines attitudes ou la prise de certaines décisions relatives à la politique étrangère (notamment États-Unis). Très rares sont les études sérieuses en cette matière : les quelques travaux disponibles montrent que l'influence des techniciens de ces services – quoique très loin d'atteindre le niveau qui lui est attribuée par l'imagination populaire – n'est pas toujours négligeable.

Ceci posé, le fait que les techniciens soient chargés de la responsabilité d'un secteur ou finissent par se l'attribuer ne doit pas porter à croire qu'ils en sont les maîtres absolus. Je reviendrai un peu plus loin sur les limites de l'influence technocratique, mais je voudrais dès maintenant en désigner l'essentiel : rivalités entre les techniciens qui épuisent, en se combattant, une partie de leurs forces (rappel de ce que G. Devaux a appelé la « guerre des contreseings ») ; action adverse des groupes de pression et, notamment, des milieux professionnels qui, s'ils appuient souvent l'action des techniciens publics, sont parfois hostiles à leurs initiatives ; résistance ou indifférence de l'opinion publique. En somme, contrairement à des vues un peu naïves, il ne suffit pas que le technicien se substitue à l'homme politique pour que disparaissent spontanément les obstacles rencontrés par celui-ci. Le technocrate ne détient aucun secret pour apaiser les tensions sociales, pas plus que pour réduire les insuffisances de la nature ou les aléas climatiques.

Par ailleurs, il ne serait pas raisonnable de ramener à la technocratie le fonctionnement entier du régime politique. Pour s'en tenir au cas de la France, on constate que quelques-uns des problèmes les plus brûlants qu'elle a (ou a eus) à résoudre tiennent à la puissance de forces traditionnelles, et parfois franchement retardataires, dont la pression sur le gouvernement ou l'affrontement bloque toute solution raisonnable et éventuellement tout espoir d'y parvenir. On ne saurait tenir la technocratie pour responsable ni des luttes sur le statut des écoles confessionnelles (loi Barangé), ni du désordre dans les structures de la distribution commerciale, ni des obstacles à la modernisation et à la reconversion agricoles (en train de diminuer sur l'impulsion de diverses forces et notamment du Centre National des Jeunes Agriculteurs). Le cas de l'agriculture est particulièrement clair dans la

mesure où divers milieux taxent volontiers de technocratiques les efforts, encore modestes, entrepris pour rénover la branche (création des S.A.F.E.R., mise en place d'un réseau de groupements agricoles...). Par ailleurs, on peut douter que le recrutement du lobby nord-africain ait été à base principalement technocratique : la même observation valant pour le lobby de l'alcool dont la puissance, bien qu'entamée, reste considérable. En somme, toutes choses égales, les questions provoquant l'apparition de préoccupations ou de rivalités partisans d'une réelle intensité sont les plus rebelles à l'influence technocratique.

Dans les circonstances habituelles de la vie publique – que, sur plusieurs points, la Ve République a transformées ou rejetées – le technicien est particulièrement bien placé quand la solution du problème relève de facteurs ou connaissances techniques échappant au citoyen ordinaire ou le rebutant (souvent par insuffisance d'éducation ou défaut d'information). La tactique favorite du technicien – elle est particulièrement chère aux experts monétaires – est d'insister sur l'étroitesse de la marge de manœuvre disponible (M. Jacques Rueff n'a pas manqué de le dire à propos des travaux de son comité à l'automne 1958). Cette position est bien plus difficile à adopter quand les problèmes s'expriment en options simples (pour ou contre l'aide aux écoles de l'Église catholique), voire arbitrairement simplifiées. Parmi les Français qui prirent effectivement position sur la Communauté Européenne de Défense, peu avaient eu, en réalité, le souci de lire les clauses nombreuses et complexes du projet de traité : tout au long du débat, et dans les deux sens d'ailleurs, des considérations idéologiques ou morales repoussèrent au second plan l'argumentation technique. Cet exemple montre bien que les techniciens (qui d'ailleurs en cette affaire n'étaient pas tous du même côté) ont rarement la chance d'avoir le dessus quand les passions partisans ou les sentiments nationaux entrent en jeu.

Mais ces remarques conduisent à étudier de plus près les éléments objectifs de la survenance et de la consolidation des tendances technocratiques.

SECTION II.

Composantes de l'influence technocratique

[Retour à la table des matières](#)

L'extension des pouvoirs des techniciens s'observe dans tous les régimes représentatifs (la différence entre ceux de type parlementaire et ceux de forme présidentielle étant peu sensible sous cet angle). Loin de résulter d'un complot, elle est, dans une large mesure, la conséquence naturelle de notre mode de civilisation. Nous vivons dans des sociétés qui tentent de soumettre au calcul leur propre fonctionnement général, l'un des objectifs de ce mécanisme (encore rudimentaire d'ailleurs) étant d'améliorer la marche de l'ensemble de la vie sociale et de faire en sorte que chacun tire un avantage substantiel de la progression globale. Ce mouvement est très net au niveau des entreprises : il s'étend aujourd'hui à la sphère des collectivités publiques et rien ne permet de prédire un arrêt dans l'expansion des tâches et responsabilités des techniciens. N'oublions pas à cet égard les centaines de jeunes ingénieurs ou chercheurs, formés dans les grandes écoles et facultés de sciences, que recrutent chaque année les grandes administrations économiques et techniques. Sans oublier désormais le poids de cette impulsion fondamentale, je voudrais énoncer les facteurs susceptibles de faciliter l'ascension technocratique. J'en distinguerai quatre.

1. ATTITUDES DES HOMMES POLITIQUES VIS-À-VIS DES TECHNICIENS.

Au cours des dernières décennies, les initiatives et impulsions technocratiques semblent s'être, en beaucoup de cas, affirmées et développées. Des commentateurs ont interprété cette situation comme la conséquence de la faiblesse du *leadership* politique beaucoup plus que comme la cause de cette insuffisance. Pour la France, le point a été affirmé avec force par Pierre Laroque : « La grande majorité des hauts fonctionnaires ne souhaitent nullement se substituer aux ministres dans

la définition d'une politique gouvernementale. Le plus cher de leurs vœux est de voir le ministre avec lequel ils collaborent, définir une politique aux lignes claires et précises, durable et cohérente, à l'application de laquelle ils se consacrent alors loyalement. À défaut d'une telle politique, on saurait difficilement leur faire grief d'essayer de convaincre le gouvernement d'adopter le programme qu'ils croient efficace ⁷⁰. » À plusieurs reprises, des fonctionnaires français ont évoqué le caractère démoralisant du vide politique dans lequel ils se trouvaient obligés de travailler : l'immobilisme, le refus des choix, l'absence de vues d'avenir, ont trop souvent caractérisé les politiciens pour que l'on s'élève contre ce jugement ⁷¹.

Le point important de ces déclarations est que la substitution de responsabilité (signe et résultat du dessaisissement de l'homme politique) y est présentée par ses bénéficiaires comme une situation non désirée et même indésirable. En acceptant d'assumer les missions propres du représentant élu, au risque de se trouver en butte à l'impopularité, le haut fonctionnaire se placerait dans une position inconfortable, car l'administration ne dispose pas des moyens de défense normalement attribués aux hommes publics (polémique dans la presse ; emploi de la radio-télévision ; utilisation de la tribune). Dès lors, le technocrate serait simplement le technicien en proie aux insuffisances et aux faiblesses du politicien ⁷².

⁷⁰ In *Bulletin International des Sciences Sociales*, 1958, no 2, p. 250. Même son de cloche chez Bloch-Lainé pour lequel les empiétements technocratiques « résultent davantage de la défaillance des politiques que de l'ambition des techniciens » (*Démocratie aujourd'hui*, op. cit., p. 151).

⁷¹ De tels reproches sont venus du secteur militaire aussi bien que du secteur civil. Voir par exemple l'ouvrage du général Henri NAVARRE, *Agonie de l'Indochine 1953-1954*, Paris, 1956, qui constitue un violent réquisitoire contre l'inconsistance des positions gouvernementales. La réponse de M. Joseph LANIEL, (*Le drame indochinois*, De Dien-Bien-Phu au pari de Genève, Paris, 1957) n'apparaît pas, à distance, pleinement convaincante. Sur ce problème, on pourra aussi consulter l'ouvrage du général CATROUX, *Deux actes du drame indochinois*, Hanoi. 1940, Dien-Bien-Phu : mars-mai 1954, Paris, 1959, ainsi que celui de LACOUTURE (Jean) et DEVILLERS (Philippe), *La fin d'une guerre*, Indochine, 1954, Paris, 1960.

⁷² Pour un témoignage d'homme politique, voir BURON (Robert), op. cit. « Les rapports du Ministère et des services », pp. 189-199. Voir aussi les réponses faites par Harold WILSON sur ses débuts dans la carrière ministérielle (*The Observer*, 9 juin 1963, p. 21) : selon lui, les *civil servants* passeraient environ trois mois à étudier le nouveau ministre afin de découvrir les points qui le rendent vulnérable...

Ce plaidoyer n'est pas absolument convaincant. Il est douteux, en particulier, que les hauts fonctionnaires déplorent unanimement, sauf si le point tourne à leur désavantage, le manque ou la faiblesse de caractère qui affecte divers hommes politiques. L'exercice du pouvoir réel vaut souvent à son titulaire, à côté de soucis et de risques, des satisfactions diverses et l'on ne voit pas pourquoi le pouvoir technocratique échapperait à cette observation (spécialement si l'on considère que de nombreux fonctionnaires déplorent les attermolements et compromis qu'impose le jeu politique ou qui en découlent). L'un des prestiges du métier de grand fonctionnaire est de donner à son titulaire un sentiment de puissance (qui permet d'oublier, au moins temporairement, la médiocrité relative du traitement financier accordé).

Cependant, il reste clair que l'expansion du rôle des techniciens découle pour partie du manque de clairvoyance et de courage des responsables officiels, de la peur qu'ils ont souvent d'adopter des mesures impopulaires (réforme fiscale) ou d'affronter la colère des groupes de pression : on ne doit pas oublier ces motifs dans la recherche des causes qui, sous les III^e et IV^e Républiques, ont provoqué l'octroi, de plus en plus fréquent, au Cabinet (et de là aux fonctionnaires) de « pouvoirs spéciaux » sur des matières appartenant normalement aux assemblées parlementaires.

La même peur d'assumer les responsabilités du pouvoir se retrouve, en bien des cas, au niveau du recours à l'expert. Certes, chez l'homme politique embarrassé par un problème, ce recours correspond souvent à un souci d'information dont la légitimité ne saurait être mise en doute. En divers cas, l'expert extérieur à l'Administration se trouve mieux placé pour conseiller le politicien que le fonctionnaire (dont la tendance à défendre sa « clientèle » est peu contestable). Mais l'opération dissimule parfois la volonté de fuir les responsabilités en organisant leur transfert. Incapable de se résoudre à un choix, le dirigeant politique essaie de masquer son impuissance en faisant appel aux « compétences ».

Cette tendance, qui s'observe en de nombreux pays, est particulièrement nette quand le politicien se trouve aux prises avec les revendications de groupes puissants qui tiendront pour une preuve d'hostilité à leur égard tout refus d'obtempérer : elle conduit l'homme politique à abandonner, en pratique, à des spécialistes l'élaboration des décisions. Il arrive que l'expert accepte d'assurer une telle relève sans prendre garde à ses implications. Il advient aussi que, loin de céder au pen-

chant technocratique, celui-ci résiste aux sollicitations et s'efforce de ne pas aller aussi loin qu'on souhaiterait le conduire. La prudence extrêmement « balancée » de nombreux rapports de commissions spécialisées en est un bon témoignage.

Selon Paul Reuter, le rôle éminent joué par les techniciens dans les organisations internationales tiendrait à la répugnance des États à dépasser le stade purement national : un « gouvernement d'experts, plus ou moins épisodique, mais de plus en plus fréquent » serait tenu pour le substitut d'un véritable pouvoir international ⁷³. D'après Reuter, l'affermissement de l'organisation internationale devrait provoquer le déclin de l'influence des experts et le retour à une situation normale, c'est-à-dire la restitution du pouvoir aux hommes politiques : ce qui revient, une fois de plus, à trouver la source de la technocratie dans la faiblesse de l'impulsion politique.

Sur le plan international, en tout cas, on observe aussi de nombreux exemples de fuite des responsabilités par les politiques. En voici un très significatif : en 1951 l'O.T.A.N. traversait une crise, les militaires se plaignaient de manquer de ressources, les civils leur reprochaient de mal utiliser les moyens concédés. Normalement, la question aurait dû être résolue par le Conseil où siègent les représentants des gouvernements : on préféra pourtant remettre à un petit nombre d'hommes, les « trois sages » (le commissaire général français du plan, un expert britannique, un homme politique américain), la charge d'étudier les problèmes les plus graves et de formuler les objectifs qui allaient commander l'effort atlantique.

Une manœuvre du même ordre a été envisagée lors de l'échec des négociations sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun (janvier 1963) : il s'agit de la proposition qui fut faite de renvoyer le problème à la Commission de la C.E.E. avec mission pour elle d'examiner les désaccords et de proposer des solutions. Évoquons enfin, sur le plan français cette fois, la formation, lors du vaste mouvement de grèves dans le secteur public (mars 1963), d'un « groupe de personnalités » (dit « comité des sages ») ayant pour tâche d'étudier les disparités de salaires entre le secteur public et le secteur privé.

L'ascension des techniciens résulte donc, en plusieurs circonstances, d'insuffisances, sinon même de manœuvres intéressées, des politiciens professionnels. Investis du pouvoir de décider, ceux-ci ne se révèlent pas toujours désireux ou en

⁷³ *In Politique et Technique, op. cit.*, p.190.

mesure de prendre leurs responsabilités. Il leur arrive ainsi de préparer la voie à des régimes allant jusqu'au bout du mouvement, spécialement pour les fonctions ministérielles : la substitution du technicien paré des vertus de la compétence à l'homme politique (soi-disant disqualifié par son « amateurisme » quant aux questions traitées).

Ainsi que l'histoire de la IV^e République l'illustre avec force, cette « fuite devant les responsabilités » est funeste à la solidité du régime comme au prestige des politiciens. Dès lors en plusieurs milieux (mais non dans tous : ne pas oublier, notamment, les réactions anti-techniciennes de style poujadiste) s'implante l'idée que les choses iraient mieux si on laissait faire les techniciens. À la limite, pour utiliser des expressions de Jacques Ellul, le technicien prend figure d' « archange » entrant en lutte contre le « politicien mégalomane et pourri ». On ne saurait dire que tous les techniciens évitent de céder à la tentation d'autorité que peut susciter un tel mouvement.

Je ne voudrais pas laisser croire que tous les hommes politiques de la IV^e République ont témoigné de passivité vis-à-vis des techniciens. Des ministres sachant en gros ce qu'ils voulaient (et je citerai à cet égard des hommes aussi dissemblables que M. Antoine Pinay ou Paul Ramadier) sont parvenus, au moins au départ, à imposer leur politique, sans avoir besoin pour autant de déplacer beaucoup de titulaires de postes-clés administratifs. Admettons qu'en bousculant les services administratifs, gardiens des règles de la légalité, ou en ignorant leurs remontrances, d'autres hommes politiques ont pu être mus par le souci de réaliser des opérations de pure complaisance partisane ou le désir de concéder des privilèges injustifiés. Cependant, malgré ces risques, la volonté d'un ministre d'obtenir l'obéissance de ses services correspond à la norme du régime représentatif. A priori, elle vaut mieux que la tendance de nombreux responsables à capituler devant les techniciens ou à agir de manière détournée (décisions plus ou moins secrètes, compromissions...). Mais ce penchant ne résultait-il pas du mode de fonctionnement du système ?

2. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME POLITIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

Le point de départ de l'analyse est la prédominance de fait du pouvoir exécutif qui s'affirme aujourd'hui dans les pays de démocratie représentative. Cette évolution, qui découle en une large mesure de l'expansion des activités étatiques, est trop connue pour qu'il soit besoin de l'analyser ici en détail. Pour des raisons que j'ai déjà exprimées (notamment complexité croissante des problèmes traités) cette ascension de l'Exécutif a provoqué en fait une consolidation et une expansion du pouvoir administratif. Ce mouvement paraît difficilement évitable : on peut toutefois se demander s'il n'a pas été intensifié par l'instabilité qui, dans certains pays de type parlementaire, affecte le noyau supérieur de l'Exécutif (fonctions ministérielles).

Sous les III^e et IV^e Républiques, beaucoup ont trouvé l'origine de l'influence technocratique dans l'instabilité ministérielle. La thèse parfaitement banale n'exige pas un long développement. Les ministres passent, les grands fonctionnaires restent, occupant leur charge (par exemple une direction.) sinon durant une très longue période du moins pendant plusieurs années : dès lors, ces derniers sont les seuls à pouvoir établir et réaliser des projets à échéance éloignée. De toute manière, les seconds ont nécessairement le dessus sur les premiers puisqu'en cas de désaccord les agents n'ont qu'à attendre la chute des ministres pour relancer leurs idées. Ainsi explique-t-on volontiers à l'étranger la modernisation de l'économie nationale sous la IV^e République en dépit du « chaos politique » (le mérite de ces progrès revenant aux techniciens-technocrates assurés de la stabilité).

À première vue, cette position paraît conforme au bon sens, la continuité représentant normalement un gage de puissance et d'influence. Elle suppose toutefois, pour être valable, un ferme attachement du technicien (mieux vaudrait dire, pour écarter l'effet perturbateur des variations individuelles dans la composition du personnel, « du service technique ») à un programme d'action, à une conception des affaires, à un dispositif particulier.

De bons observateurs de la vie politique française – et notamment des hauts fonctionnaires bien placés pour apprécier correctement la situation – ont pourtant

contesté cette vue courante des effets de l'instabilité ministérielle. Ils ont affirmé que celle-ci suscitait non un transfert mais une absence irrémédiable du pouvoir. Conduisant les ministres à se préoccuper seulement des affaires à court terme, le défilé successif des titulaires ministériels aurait été de toute manière néfaste à l'exécution des grands desseins (les hauts fonctionnaires eux-mêmes renonçant aux longues perspectives dans l'impossibilité d'y intéresser véritablement des ministres toujours hantés par l'immédiat). D'un autre côté, l'instabilité aurait provoqué un affaiblissement de l'arbitrage indispensable pour régler les querelles entre les divers secteurs de l'administration, d'où un risque de paralysie de celle-ci.

Facteur d'aggravation de la situation : l'usure des gouvernements que l'on déclarait volontiers et que l'on savait condamnés souvent plusieurs mois avant leur chute effective. C'est donc en réalité dès que se manifestaient les premiers symptômes de désagrégation ministérielle que la machine administrative aurait commencé de s'affaiblir elle-même : ainsi aurait été considérablement réduit le temps disponible pour le travail constructif.

Il ne me semble pas, finalement, que ces deux thèses soient contradictoires : chacune, je voudrais le montrer, exprime un aspect de la vie gouvernementale française de cette époque. Toutefois, en formulant des remarques valables pour la moyenne des cas, n'oublions pas que les règles habituelles du jeu pouvaient être transgressées par des personnalités hors de la moyenne.

Un point a toujours frappé les analystes du système français la discordance entre la faiblesse de l'impulsion politique reçue par l'administration et sa solidité interne en tant que groupe bureaucratique. Cette situation découle, en une large mesure, de la valeur des contrôles institués au sein du monde administratif. Malgré son importance, je n'insisterai pas sur cette question qui est, dans l'ensemble, tout à fait claire. Il faut pourtant mentionner l'action du Conseil d'État, notamment dans le cadre du recours pour excès de pouvoir qui permet aux administrés de faire reconnaître l'illégalité d'une décision administrative et, par voie de conséquence, d'en obtenir l'annulation (rôle de redressement des décisions administratives que dans les pays scandinaves assume l'Ombudsman). Je veux aussi signaler l'ensemble des contrôles financiers, souvent d'une extrême rigidité, qui pèsent sur les bureaux : ils vont du contrôle des « dépenses engagées » (qui fonctionne auprès de chaque ministère) au jugement de la régularité des comptes par la Cour des Comptes, C'est un dispositif sans faille qui maintient l'administration dans la voie

de la correction financière. Enfin, la plupart des ministères possèdent leur propre corps d'inspection qui veille au respect des lois et des règlements.

Face à ce solide édifice, l'impulsion venue des organes suprêmes de l'État s'est toujours avérée débile. Le régime de la IV^e République comportait, sur le papier, une subordination des fonctionnaires au Président du Conseil. L'art. 47 de la Constitution de 1946 disposait que celui-ci « assure l'exécution des lois. Il nomme à tous les emplois civils et militaires... ». De plus, l'art. 17 de la loi du 19 octobre 1946 portant statut de la fonction publique établissait que « le Président du Conseil est chargé de la fonction publique ». En réalité (abstraction faite de l'activité, plus administrative que politique, du Secrétariat d'État à la fonction publique), le Président du Conseil, absorbé par d'autres tâches, s'est très largement désintéressé de son autorité sur l'Administration. Sous la IV^e, comme sous la III^e République, on observait en fait la subordination à chaque ministre d'une administration, d'un département ministériel. Or, réserve faite des ministres faisant preuve d'une réelle force de caractère et de ceux occupant le même poste à travers les combinaisons ministérielles successives, le fonctionnement du système ne favorisait pas, c'est le moins que l'on puisse écrire, l'exercice par le ministre d'une vive impulsion politique.

La solidité de l'appareil administratif, fortifiée par les contrôles internes que j'ai évoqués, permettait aux services de ne pas être affectés par les crises ministérielles dans l'exécution des tâches quotidiennes. En d'autres termes, l'expédition des affaires courantes n'était pas, dans l'ensemble, compromise par les remous gouvernementaux. Par contre, il ne semble pas possible – réserve faite de divers organismes travaillant un peu en marge des vicissitudes politiques usuelles (Armée, Commissariat à l'Énergie Atomique, Plan, Direction Générale des Impôts, Caisse des Dépôts et Consignations) – de présenter la même observation pour les perspectives à moyen et à long terme. C'est à ce niveau que le mode de fonctionnement du système pouvait provoquer les carences les plus graves. Les groupes de pression, attachés à la protection du passé, bénéficiaient au premier chef de ces insuffisances (voir par exemple l'impossibilité, bien plus grave que le public ne l'envisage, de moderniser l'abattage du bétail ou encore de déplacer les Halles de Paris).

Ces remarques montrent que dans un régime représentatif reposant sur l'élection les défaillances du *leadership* politique ne sont pas compensables par la

continuité administrative, dont cependant la valeur propre en termes quotidiens ne saurait être mise en cause. Dans un tel régime, aucune technocratie, si perfectionnée et compétente soit-elle, ne peut remplacer l'impulsion politique. C'est le représentant élu qui est le mieux placé pour présenter les projets techniques en termes accessibles au public. Mais cette fonction n'est pas toujours assumée. Il arrive que ces projets se heurtent à une barrière d'indifférence ou de méfiance (l'homme politique, dans un régime instable, étant souvent partisan de l'adage *quieta non move-re*).

En suivant une piste ouverte par E. Strauss ⁷⁴, on peut se demander si, toutes choses égales, l'existence de fortes oppositions et de vives tensions au sein du corps social, avec les conséquences qui en résultent pour le système des partis, n'est pas susceptible de provoquer une intensification de l'influence technocratique (spécialement de celle des services administratifs). D'une grande complexité, cette question ne saurait être abordée sans un essai de clarification des atteintes que peuvent infliger au *leadership* politique les déséquilibres et luttes susceptibles d'intervenir en pareille conjoncture.

L'une des conséquences les plus apparentes de la situation est la tendance à l'inaction ou au louvoisement que risque de susciter chez les politiciens (simples parlementaires ou ministres) le souci d'éviter les controverses brûlantes et les mesures capables de heurter une large fraction des citoyens. Cet affaiblissement de l'impulsion politique paraît normalement favorable au développement de l'influence technocratique. Mais, comme l'établit l'exemple français, spécialement sous la IV^e République, dès que l'on sort du cadre de la routine quotidienne, les défaillances de l'appareil proprement politique ne sont pas réparables. Dans l'hypothèse d'un conflit majeur (affaires relatives à la décolonisation, spécialement le cas algérien), les techniciens, éventuellement aptes à bloquer l'évolution du problème, sont bien plus difficilement en mesure, à eux seuls, d'apporter un principe positif de solution.

Autre virtualité de la conjoncture : l'association d'une fraction des techniciens publics avec des forces d'opposition, qu'il s'agisse d'une simple connivence aboutissant à paralyser les hommes politiques responsables ou de la participation à un complot tendant à l'avènement d'un nouvel ordre. En de semblables occasions, le

⁷⁴ *Op. cit.*, pp. 282-283.

niveau final d'influence des techniciens dépend non seulement de l'issue de la manœuvre, mais aussi de l'esprit et des normes de fonctionnement du régime successeur. Il arrive que les milieux techniciens ayant favorisé l'écroulement d'un système ne bénéficient nullement du surcroît d'influence espéré.

L'avantage de cette piste – qui ne doit pas conduire à sous-estimer la part des éléments proprement techniques (ainsi l'emploi du calcul mathématique pour l'analyse des options) dans la formation de l'influence technocratique – est de mettre en vedette les rapports existant entre l'état de la pratique socio-politique d'une part, le niveau de cette influence de l'autre. Ces relations, dont il est important de connaître le sens, font l'objet de controverses que j'examinerai au chapitre suivant en étudiant la signification sociale de la technocratie.

3. RÔLE DES FORMES INSTITUTIONNELLES.

[Retour à la table des matières](#)

Ayant déjà présenté de nombreuses observations à ce propos, je pourrai être bref. Certaines formes institutionnelles (cette expression signifiant les structures organiques du corps politico-administratif et les schémas juridiques régissant les relations qui s'établissent en son sein) permettent, plus et mieux que d'autres, l'exercice d'une influence technocratique. Le point a été bien mis en lumière par A. Molitor ⁷⁵.

J'ai déjà souligné l'importance à cet égard de la décentralisation par services – méthode assez souple qui consiste à soustraire diverses activités au pouvoir hiérarchique pour les confier à un organisme disposant d'une marge appréciable et, parfois, fort importante d'autonomie. Ces organismes, dont le nombre et la variété mêmes ont pour effet en compliquant l'exercice d'un contrôle d'accentuer l'indépendance, portent en pratique des noms divers (celui d' « office » ayant été très à la mode entre les deux guerres) et restent, bien entendu, soumis à une surveillance des autorités supérieures dont l'ampleur et l'intensité varient selon les cas. Dans certains, il s'agit simplement d'une supervision *a posteriori* qui laisse aux intéressés une très grande liberté de manœuvre ; en d'autres, la nécessité d'obtenir certai-

⁷⁵ In *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, 1962, 1-2, pp. 19-32.

nes approbations préalables, ou encore la faculté laissée au contrôleur de mettre divers vetos, s'analyse en un partage de la faculté de décision.

Cette formule, volontiers utilisée pour répondre à des impératifs d'ordre technico-économique (voir en particulier le cas des entreprises publiques, qu'elles résultent d'une nationalisation ou soient créées comme telles), a normalement pour conséquence de détendre les liens entre les autorités politiques et l'organisme bénéficiaire de l'autonomie. Selon A. Molitor, le système, qui prend aujourd'hui une vaste expansion (rappel des observations faites sur les nouveaux centres de décision), ouvre aux techniciens de plus larges facultés d'intervention que le mode habituel d'administration centralisée.

J'ai également indiqué les possibilités d'action supplémentaire ouvertes aux techniciens par le régime dit de l'administration consultative. À vrai dire, il faut dans ce cas être attentif à la qualité sociale des éléments invités à participer à la gestion des affaires publiques. À côté des techniciens en principe « désintéressés » ou du moins sans attache ouverte avec les groupes intéressés – les experts dits indépendants – on en trouve d'autres qui, bien que se réclamant d'une compétence technique objective, sont en fait les porte-parole de milieux professionnels. D'où l'importance, en cette matière, du mode de sélection des experts : choix par les autorités, désignation par les groupes, nomination par les autorités sur une liste présentée par les groupes...

En vue d'apprécier les facultés ouvertes aux techniciens par les formes institutionnelles, il est bien entendu nécessaire de dépasser l'examen du cadre juridique pour analyser la répartition effective du pouvoir (ainsi, position des dirigeants des entreprises nationalisées vis-à-vis des conseils d'administration de celles-ci). Il faut également tenir compte de l'origine professionnelle des dirigeants des services décentralisés qui, en France du moins, viennent souvent de la fonction publique.

4- QUALITÉ DES TECHNICIENS.

[Retour à la table des matières](#)

Expression du degré de valeur professionnelle et du niveau d'intégrité morale, le facteur qualitatif constitue une variable d'importance certaine dans l'implantation d'une influence technocratique. Les hommes témoignant de mérites à cet égard, qu'il s'agisse d'agents permanents ou d'experts occasionnels, seront normalement portés, au besoin dans le cadre d'une longue négociation de style diplomatique, à défendre leur conception du problème en cause et à critiquer les démarches des hommes politiques qu'ils estiment nuisibles à l'avantage collectif. Dans des pays comme la France ou la Grande-Bretagne, l'audience et, en quelques cas, le prestige dont jouissent en certains milieux, publics et privés, les fonctionnaires supérieurs dépendent en une large mesure de leur qualité même (qualité certainement remarquable si l'on fait abstraction d'un penchant un peu trop marqué pour l'amateurisme et la formation littéraire).

Cette propriété est illustrée, *a contrario*, par l'exemple des pays dans lesquels la fonction publique n'est pas pleinement à la hauteur de ses responsabilités. C'est, entre tant d'autres, le cas de l'Italie. L'opinion éclairée et les partis y paraissent d'accord pour réclamer une amélioration de la qualification des fonctionnaires publics (qui, dans les administrations centrales, viennent en une large mesure des provinces du Mezzogiorno et, plus exactement, de la petite bourgeoisie besogneuse et traditionnellement affamée qui y tient encore une large place). En moyenne, l'administration italienne n'a pas bonne presse : on lui reproche notamment une incapacité à s'adapter aux progrès de la technique. Si l'on en croit divers commentateurs, il y aurait en Italie carence plutôt qu'excès de technicité dans la gestion des affaires publiques qui se caractériserait par la prédominance du jugement politique sur les évaluations techniques. Il faut aussi souligner la tendance de la Démocratie Chrétienne à s'assurer, de manière assez sectaire, le contrôle exclusif de tous les grands postes de l'État (y compris dans le secteur particulièrement étendu de l'économie publique) : c'est une véritable entreprise de colonisation administrative qu'entreprend ainsi cette formation avec une continuité et une vigilance inlassables.

Le gouvernement de *centro sinistra* que présidait M. Fanfani avait installé, en date du 12 septembre 1962, une Commission pour la réforme de l'administration publique – démarche dont l'évolution récente (et, en particulier, les multiples « scandales » économique-financiers dans lesquels sont impliqués des agents de l'État) accentuait encore l'opportunité. Notons au passage que l'un des arguments favorables des adversaires de la programmation de l'économie est précisément la médiocrité de la bureaucratie gouvernementale à laquelle la conjoncture politique rend difficile d'appliquer les mesures de réforme suggérées par le rapport de la Commission.

L'un des principaux moyens d'assurer la qualité intellectuelle est de lier l'accès aux fonctions administratives à la possession de diplômes universitaires, à la passation d'examens professionnels, à l'accomplissement de stages préparatoires. Dans la moyenne des cas, le fonctionnaire ainsi recruté sera capable d'acquérir l'expérience technique lui permettant par la suite, selon la remarque de Max Weber, de devenir « le personnage le plus puissant en ce qui concerne les affaires courantes »⁷⁶. Ce mode de sélection présente finalement des avantages considérables. Cependant la médaille a un revers : dans la mesure où le bénéfice de l'enseignement supérieur reste un privilège de classe, la composition sociale de la haute administration est essentiellement inégalitaire.

À mesure que les fonctions de l'État se transforment et s'étendent, les qualifications propres à assurer l'influence des techniciens changent elles-mêmes. Il n'est que d'évoquer à cet égard l'importance des connaissances économiques (dans lesquelles les méthodes économétriques tiennent une place croissante). Abordant le problème sous un autre angle, H. Lasswell a pronostiqué voici quelques années le passage du pouvoir des « spécialistes en persuasion » (les politiciens aptes à l'em-

⁷⁶ In *Le savant et le politique*, Paris, 1959, p. 135. R. BENDIX (*Reader in Bureaucracy, op. cit.*, p. 120) fait dépendre le degré d'autonomie des services administratifs d'une série de facteurs parmi lesquels le caractère irremplaçable de certains agents (ou du moins la difficulté de les remplacer rapidement) et la facilité de trouver des emplois équivalents hors des bureaux gouvernementaux. Quoique pertinentes, ces remarques semblent mieux convenir au cas des bureaucraties privées que des grands services publics : elles paraissent en tout cas plus valables pour le système de fonction publique américain que pour celui de type anglais ou français (les échanges de personnel entre les secteurs privé et public étant bien plus nombreux et surtout bien plus normaux dans le premier cas que dans le second).

ploi des mots parlés et écrits) aux « spécialistes en coercition » (forces armées, police politique...) ⁷⁷. Le caractère trop absolu de cette idée ne doit pas conduire à oublier le rôle de premier plan attribué dans les sociétés contemporaines aux techniciens de l'emploi des moyens violents.

De manière générale et sans même revenir sur la question des « fausses compétences », on céderait à une vue irénique de la situation en faisant d'une qualification technique indiscutable la condition nécessaire de l'acquisition d'une influence technocratique. Pourtant, dans la généralité des cas, l'établissement d'une liaison entre ces deux variables paraît plausible.

Toutes choses égales, un facteur est susceptible de renforcer l'influence tirée de la compétence technique : l'indépendance du fonctionnaire à l'égard des vicissitudes et remous de la conjoncture politique spécialement sous ses aspects partisans. L'un des points les plus importants à cet égard est l'état des garanties attachées à l'exercice de la fonction (notamment dans l'ordre de l'avancement). Assurés d'un statut protecteur contre l'arbitraire de l'autorité hiérarchique, les agents publics seraient portés à témoigner d'une plus grande fermeté et, éventuellement, d'une plus grande capacité de résistance vis-à-vis des politiciens. Ainsi tout affermissement de la position statutaire des intéressés serait-il finalement de nature à faciliter l'implantation et l'expansion des empiétements technocratiques.

Exactes dans l'ensemble, ces observations conformes à l'opinion courante doivent faire l'objet de quelques nuances. Notons par exemple que s'il apporte une sécurité matérielle à ses bénéficiaires, le système de la « carrière » a pour conséquence de fermer, ne serait-ce que dans l'esprit des agents, les autres perspectives : il en peut résulter une tendance à cultiver l'avancement, génératrice d'assoupissement et de résignation (éviter les histoires...) à l'égard des problèmes controversés et des dossiers dangereux. D'un autre côté, un agent qui n'envisage pas de consacrer toute sa vie professionnelle à l'administration (situation encore fréquente dans le régime américain) ne se sentira pas nécessairement en situation d'infériorité vis-à-vis de ses supérieurs politiques si ses qualités propres et l'état du marché du travail lui rendent facile l'obtention d'un autre poste.

⁷⁷ *In The comparative study of elites. An introduction and bibliography*, Stanford, 1952 (ouvrage collectif), p. 16.

À première vue, l'indépendance des fonctionnaires à l'égard des vicissitudes ou manœuvres partisans paraît solidement établie en France (garantie disciplinaire, avis de commissions paritaires pour l'établissement du tableau d'avancement, contrôle juridictionnel du Conseil d'État, reconnaissance du droit syndical...). Au niveau de la très haute administration, cette sécurité est en quelque sorte renforcée par le particularisme des corps qui, jusqu'à présent, a survécu à tous les régimes (ainsi règle non écrite voulant que tel poste national ou international soit réservé aux membres d'un corps déterminé). On parle souvent à cet égard de « franc-maçonnerie » : en définissant comme telle « tout groupement occulte dont les membres se reconnaissent très facilement et se solidarisent pour le meilleur et pour le pire », Marcel Waline ⁷⁸ donne un aspect plausible à cette terminologie. Gardons-nous pourtant de penser que les dirigeants politiques sont dépourvus de moyens pour s'assurer la « loyauté » des hauts administrateurs.

N'oublions pas, en premier lieu, que les grandes carrières administratives, ou encore les « fins de carrière » honorifiques et profitables, se font souvent hors des cadres administratifs ordinaires (voir, par exemple, l'attribution des présidences des grandes entreprises publiques ou semi-publiques dont, assez fréquemment, les avantages financiers qu'elles assurent sont sans rapport avec les traitements usuels). Les candidats à de tels postes (auxquels il faut ajouter les places d'administrateur dans les conseils de nombreuses affaires où l'État a son mot à dire) n'ont certes pas intérêt à se couper du monde politique ou à brusquer ses représentants. Mais le gouvernement jouit d'un second moyen d'action au niveau proprement administratif cette fois : la faculté d'appeler aux plus hauts postes des agents jouissant de sa confiance.

En principe, il a toujours été admis que les autorités gouvernementales possèdent la liberté et la responsabilité du choix des agents les plus élevés dans la hiérarchie, les postes considérés devenant en quelque mesure des « postes politiques ». À ce stade, en dehors de la compétence professionnelle, certaines garanties politiques semblent nécessaires. Le Conseil d'État avait formellement reconnu cette prérogative qui a trouvé consécration législative dans l'art. 3 de la loi du 19 octobre 1946 : ce texte disposait que les statuts particuliers détermineraient les emplois supérieurs pour lesquels les nominations seraient laissées à la discrétion

⁷⁸ *In Politique et Technique, op. cit.*, p. 171.

de l'Exécutif. La liste fut fixée par décret du 29 juillet 1949 : elle comprenait les postes de commandement, notamment ceux de directeurs d'administration centrale, de préfets, d'ambassadeurs, etc., ainsi que (ce n'est plus guère qu'un souvenir historique) ceux de résidents généraux et gouverneurs des territoires d'outre-mer.

Ce système ouvrait en particulier la possibilité – relativement peu utilisée – d'appeler des non-fonctionnaires aux postes considérés (étant entendu que la nomination n'entraînait pas, par elle-même, titularisation). La cessation de fonction restait aussi à la discrétion du gouvernement. Les occupants non-fonctionnaires de ces postes pouvaient être révoqués à tout moment pour tout motif. Quant aux occupants fonctionnaires faisant l'objet d'une telle mesure, ils étaient simplement appelés à remplir un autre emploi.

Réserve faite de ce qui touche aux préfets (à l'égard desquels on a toujours admis que le gouvernement dispose d'une plus grande latitude), ce système a été parfois critiqué en France : on lui a fait grief de compromettre l'indépendance des hauts fonctionnaires en les obligeant à tenir compte des luttes partisans. Ainsi, de vifs reproches furent-ils adressés à M. Christian Pineau – ministre des Affaires Étrangères dans le cabinet présidé par M. Guy Mollet après les élections du 2 janvier 1956 – pour avoir procédé à plusieurs mutations dans le personnel dirigeant du Quai d'Orsay.

Sans entrer dans une discussion approfondie de la question, je dirai que la faculté ainsi accordée au gouvernement n'apparaît pas contestable et qu'on aurait tort d'y voir l'expression d'une méfiance systématique des hommes politiques à l'égard de la haute administration ⁷⁹. Elle ne serait vraiment dangereuse qu'au cas d'une utilisation systématique susceptible, par les abus entraînés, de saper le moral des intéressés. La IV^e République a-t-elle témoigné d'une telle propension et dans quelles limites ?

À diverses reprises, on a dénoncé une tendance des partis gouvernementaux à utiliser ce procédé et d'autres moins réguliers (ou moins avouables) pour placer aux leviers de commande des hommes favorables à leurs thèses ou activités (cer-

⁷⁹ Mentionnons qu'en Suède, la question est réglée par la Constitution dont l'art 35 énumère une longue liste de postes de confiance : leurs titulaires peuvent être destitués par le Roi (c'est-à-dire par l'autorité ministérielle responsable) « s'il le juge utile aux intérêts du Royaume ».

tains ayant vu dans ces démarches un essai de « colonisation » de l'administration). On a souligné que le procédé des « recommandations » (jadis réservé aux parlementaires intervenant au profit de leurs électeurs à propos d'emplois modestes) était désormais employé par les partis eux-mêmes pour favoriser l'accès de militants à de hauts postes. On a noté aussi que beaucoup de nominations à des postes supérieurs bénéficiaient à des membres des cabinets ministériels qui accédaient immédiatement à ces fonctions dès leur sortie du cabinet.

Aucune étude d'ensemble de ce « noyautage », facilité par l'habitude des partis de revendiquer des départements ou secteurs déterminés lors de la formation du Ministère n'ayant été effectuée, il est, dès lors, bien difficile de se prononcer sur son ampleur et ses modalités, qui ont varié selon les cabinets. Je ne crois pas qu'il soit contestable qu'un niveau assez important de « politisation » a marqué le haut recrutement administratif ou para-administratif (entreprises publiques) durant cette période et que divers abus en ont résulté (accélération de certaines carrières ou encore octroi à des agents de postes auxquels ils n'auraient pu parvenir en suivant les filières ordinaires).

La Ve République, en tout cas, a repris, avec l'ensemble de ces caractéristiques, le système de la nomination discrétionnaire des hauts dirigeants administratifs dans l'art, 3, al. 2 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (« ... un règlement d'administration publique détermine au titre de chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la discrétion du Gouvernement »). La nomenclature de ces emplois, toujours limitée à un petit nombre de très hauts postes, est donnée par le décret du 21 mars 1959.

Cet exposé manquerait toutefois d'une donnée importante si l'on n'y faisait pas mention de la liberté dont jouissent les fonctionnaires français en matière politique. Ceux-ci disposent de garanties précieuses du fait de la rigueur et de la vigilance avec lesquelles le Conseil d'État sanctionne toute velléité d'interférence abusive de la part des autorités hiérarchiques. La liberté d'opinion paraît incontestablement assurée : le fonctionnaire peut, s'il témoigne de mesure, exprimer hors du service son opinion personnelle et les écarts éventuels de conduite par rapport à cette exigence de modération sont loin de toujours comporter une pénalisation. Il faut des circonstances relativement graves pour que le Conseil d'État admette la prise de sanctions qui se résolvent le plus souvent en des blâmes ou des muta-

tions. Si la loi ne le lui interdit pas (cas des magistrats par exemple), le fonctionnaire peut, en principe, collaborer à la presse. Enfin, il dispose d'une liberté absolue d'adhérer aux partis politiques qui n'ont pas été déclarés illégaux.

Mentionnons enfin le libéralisme – « extraordinaire libéralisme » déclare Roger Grégoire ⁸⁰ – des solutions françaises en matière de participation aux luttes électorales. Les fonctionnaires, désireux de se porter candidat aux assemblées parlementaires, bénéficient en pratique d'assez larges facilités. Dans l'ordre des empêchements juridiques, il existe uniquement quelques inéligibilités relatives (c'est-à-dire limitées au cadre d'une seule circonscription) en vue d'éviter des pressions trop vives et des trafics d'influence au profit du fonctionnaire candidat. Quant aux résultats pratiques de ce système, il est intéressant de mentionner les chiffres calculés par Mattei Dogan pour les élus à l'Assemblée Nationale (France métropolitaine) au titre de la dernière élection générale de la IV^e (total des sièges 544) et de la première de la V^e (total 465 :

	Hauts fonctionnaires	Petits et moyen fonctionnaires	Officiers	Instituteurs	Professeurs
Élection du 2 janvier 1956	21	17	3	35	46
Élection des 23-30 novembre 1958	37	12	5	10	36

Mettant à part le cas relativement particulier des enseignants, on s'aperçoit que les députés fonctionnaires (et spécialement les hauts fonctionnaires dont le pourcentage dans la fonction publique est fort réduit) trouvent un accès appréciable à l'Assemblée. L'originalité de cette situation sera mieux perçue si l'on sait qu'en Grande-Bretagne le fonctionnaire voulant participer aux luttes électorales doit commencer par donner sa démission. Quant à l'Italie, les mêmes solutions prévalent qu'en France avec toutefois une particularité : le fonctionnaire-parlementaire

⁸⁰ In *La fonction publique*, Paris, 1954, p. 339.

est en mesure, à peu de choses près, de cumuler son ancien traitement de fonctionnaire et sa nouvelle rémunération de parlementaire.

Ce tableau, qui résume l'état de la réglementation de la jurisprudence, risque cependant de passer pour idyllique. Au temps de Waldeck-Rousseau et de Combes, la III^e République ne s'est pas privée d'exercer une surveillance des opinions politiques de ses serviteurs. Sous la IV^e République, les autorités n'auraient pas admis – à l'instar de ce qui se pratique en beaucoup d'autres pays – de laisser des membres du parti communiste accéder aux postes dirigeants de l'administration – ceux pour lesquels le gouvernement dispose d'une faculté discrétionnaire de désignation et aussi quelques autres. À de rares égards, la V^e République s'est montrée plus libérale que la IV^e (par exemple réintégration des délégués de la C.G.T. dans certains organismes consultatifs, notamment les Commissions du Plan) : cependant, sans même parler de quelques affaires retentissantes (surtout au temps de la guerre d'Algérie), on y a relevé un plus grand nombre d'entorses à la liberté d'opinion que par le passé et un plus grand effort pour limiter les indiscretions en faveur des centres ou organes d'information. Il y a eu, en plusieurs circonstances, un assez net durcissement des autorités à ce propos.

À diverses reprises, on a prêté au régime gaulliste – mais n'était-ce pas trop lui attribuer ? – l'intention de « politiser » le recrutement de la haute fonction publique en réservant à des partisans avoués du régime, ou du moins à des hommes acceptant de suivre une certaine ligne, la nomination aux postes-clés. Cette propension – dont la preuve n'a pas été apportée – trouverait son origine dans l'idée que, désormais, la neutralité bureaucratique est une notion dépassée et que, compte tenu de l'immensité de leurs tâches, les gouvernants ont besoin de fonctionnaires qui s'engagent ouvertement en leur faveur. La vieille et assez subtile distinction entre l'obéissance à l'État et l'obéissance au Gouvernement ne serait plus de saison. Pour poser la question en d'autres termes, l'obligation de ne rien faire contre le gouvernement serait insuffisante : il faudrait y ajouter un soutien actif, des manifestations de zèle, sinon même de prosélytisme. En bref, les nécessités de l'heure commanderaient que la fonction publique, surtout dans ses rangs les plus élevés, passât du « loyalisme » au « conformisme ». Argument final : on ne saurait dissocier le choix d'une politique de son exécution.

Un souci de cet ordre caractérise naturellement les régimes autoritaires : en ce sens, le message d'avril 1941 du Maréchal Pétain exigeant des fonctionnaires un tel conformisme vis-à-vis du pouvoir. Mais de telles pratiques s'observent également dans d'authentiques régimes représentatifs. Ainsi, aujourd'hui encore, le régime américain suppose l'engagement aux côtés du Chef de l'Exécutif de nombreux hauts fonctionnaires (comme le montrent les modifications apportées par chaque administration nouvelle à la composition du haut personnel public).

Au niveau de la pratique, on pourrait mentionner – sans oublier qu'ils ont des précédents sous d'autres régimes – divers efforts accomplis par les dirigeants de la Ve République pour s'assurer des appuis directs dans les divers cercles bureaucratiques (mutations dans la carrière préfectorale ; redistribution des commandements militaires ; réforme des attributions à l'intérieur de certains ministères ; changements d'affectation de quelques hauts dirigeants...). Des commentateurs ont noté d'existence de tendances analogues au plan des entreprises nationalisées dont le poids comme « centres de décision » est considérable : selon eux, les opérations en cours ou en projet, spécialement dans le secteur énergétique, auraient pour objectif l'installation aux postes-clés d'une sorte de « synarchie polytechnicienne » témoignant à la fois d'esprit conservateur et de méfiance à l'égard des affaires internationales (rappel des démêlés du régime avec les trusts pétroliers internationaux) ⁸¹.

En l'état actuel des choses, ces démarches – sur la signification sociale desquelles il reste difficile de se prononcer sans équivoque (*infra*) – concernent des secteurs importants certes, mais relativement limités. La généralisation de telles pratiques en vue de faire de la fonction publique une machine à la dévotion du Gouvernement se heurterait, à la fois, aux règles du statut des fonctionnaires et à des attitudes profondément enracinées chez les membres de la haute administration. L'opération, à supposer qu'on veuille la tenter un jour, exigerait de profonds bouleversements qui devraient en premier lieu affecter le mode de recrutement des élèves de l'E.N.A.

⁸¹ On rappelle que les dirigeants de la Ve République ont pris la décision de principe d'attribuer au Gouvernement la désignation des dirigeants des entreprises publiques, quelles que soient les règles statutaires de celles-ci. Dans les cas les plus importants, la nomination se fait par décret en Conseil des Ministres.

L'indépendance de carrière des fonctionnaires, avec toutes les réserves apportées à cette notion, n'implique nullement une séparation des agents publics d'avec les réalités politiques (y compris les positions partisans) au niveau du travail quotidien. Mais c'est là un problème que je préfère aborder dans une autre partie de cet ouvrage.

SECTION III.

Limites du pouvoir technocratique

[Retour à la table des matières](#)

De nombreux fonctionnaires et experts contestent résolument les imputations contenues dans la thèse de la pénétration technocratique. Ils avancent en particulier que le manque de cohésion des bureaux et l'absence d'une doctrine commune affaibliraient considérablement l'exercice du pouvoir administratif. D'autres ayant tenu un rôle important dans la conduite des affaires publiques, s'appliquent à ramener leur activité à des niveaux modestes. Ayant le devoir de s'exprimer avec le maximum de franchise à l'égard de son Ministre, le grand fonctionnaire aurait ensuite celui d'appliquer scrupuleusement les directives reçues. Voici, à ce titre, une déclaration significative de J. Rueff : « Je m'honore – car ce sont là les grandeurs et servitudes du métier de fonctionnaire – d'avoir servi des gouvernements d'orientation politique différente pour les éclairer de mes conseils ⁸². » Ce texte entend nous donner une image du technicien entièrement différente de celle qui se dégage des exposés sur la technocratie. Cette vue traduit-elle la réalité ou est-elle, au lendemain de la mise en œuvre d'un plan fort impopulaire de redressement financier, un simple plaidoyer *pro domo* ?

J'avoue n'être pas trop impressionné par de semblables dénégations. L'analyse politique établit que les bénéficiaires de facultés acquises en marge des institutions officielles ou allant contre les règles publiquement admises, ont pour habitude de contester les analyses qui mettent en lumière la distribution effective du pouvoir : c'est généralement le cas pour les groupes professionnels (spécialement ceux dont les dirigeants ne sont pas obligés de se justifier devant une clientèle

⁸² Faite à l'*Express*, 8 janvier 1959.

bruyante). Cependant, ces réfutations doivent être entendues et analysées avec soin, car elles nous valent un élément de protection contre le péché capital des explications unilatérales.

1. CONTESTATION DE LA THÈSE DE L'INFLUENCE TECHNOCRATIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

« ... Malgré les apparences et les impressions contraires, la technocratie – c'est-à-dire le dessaisissement des responsables politiques au profit des experts – n'apparaît nulle part comme un danger réel » écrit Roger Grégoire dans son rapport général au Congrès de Paris (1961) : « qu'il y ait partout et qu'il y ait toujours eu, poursuit-il, au sein de petits groupes de techniciens, des réactions, des ambitions technocratiques, nul ne saurait le contester. Mais que certains facteurs institutionnels ou humains en favorisent aujourd'hui l'éclosion, voici qui n'est aucunement démontré. Bien au contraire : l'aspiration au progrès social liée indissolublement au souci d'expansion économique fait que les partisans d'une substitution au gouvernement des hommes de l'administration des choses ont sans doute moins d'audience qu'à l'époque de Saint-Simon... Le procès de la technocratie ne serait-il pas un faux procès, destiné à masquer celui des institutions ? ⁸³ »

Ces vues d'un praticien (R. Grégoire fut le premier Directeur de la Fonction Publique) qui, en raison de la personnalité de leur auteur, me paraissent commander une attention particulière, sont appuyées par divers sociologues. L'un d'eux, Léo Moulin, déclare : « l'image d'une expertocratie, d'une technocratie ou d'une

⁸³ Revenant sur ce thème lors de la Semaine sociale de Caen, R. GRÉGOIRE a contesté l'existence d'un péril technocratique et qualifié de « fantaisie pure » la référence à un complot d'experts. Soulignant que le seul danger tient à la tendance qu'ont parfois les grands commis à substituer leur volonté à celle des gouvernements sur la base d'arguments de technicité, il a déclaré redouter encore plus chez les experts « la paresse qui les pousse à ne rien suggérer qui soit en dehors de la ligne politique du moment » (selon *Le Monde*, 13 juillet 1963).

bureaucratie, omniprésente et omnipotente... est... dans une large mesure – du moins jusqu'à nouvel ordre – un des épouvantails... du monde moderne ⁸⁴. »

Je voudrais examiner ce problème à partir d'un texte bref, mais pénétrant, de B. Gournay ⁸⁵. Les observations de celui-ci, même si elles me semblent sous-estimer la part des techniciens dans la conduite des affaires publiques, forment une utile mise en garde contre les interprétations démesurées. Sans vouloir me réfugier dans le compromis intellectuel, je dois admettre que ces remarques rejoignent sur plusieurs points les observations déjà faites en cet ouvrage.

Les techniciens ne règnent pas en maîtres dans l'État nous dit Gournay. Je ne suis pas d'un avis contraire. Le problème est de situer les forces capables, dans la mesure où elles se manifestent, de s'opposer à de telles ambitions. Notre auteur déclare exceptionnelles les situations caractérisées par l'abdication des hommes politiques ou la fuite de ceux-ci devant leurs responsabilités. J'éprouve à cet égard moins d'optimisme (*supra*). L'un des principaux courants de la résistance aux techniciens – qui est loin de toujours aller dans le sens de l'avantage collectif – me paraît résider en tout cas dans les groupes ou milieux sociaux (ceux-ci combattant tout acte du pouvoir, d'où qu'il vienne, dès lors qu'en contradiction avec leurs intérêts ou conceptions idéologiques). Encore une fois, le dessaisissement de l'homme politique ne suffit pas pour assurer la toute puissance du technicien.

L'élément central du raisonnement de Gournay est l'énumération d'un certain nombre de décisions qu'il tient pour fondamentales et dans l'adoption desquelles les techniciens, sans que leur influence soit négligeable, ne lui paraissent pas avoir joué un rôle dominant. Intéressante et significative, la liste établie ne me semble pourtant pas à toute épreuve : elle englobe à la fois des décisions proprement dites, telle la loi Barangé, et des politiques s'étendant sur une période, telle la décolonisation : or, ces dernières résultent – souvent par un effort de reconstruction intellectuelle a posteriori – d'un ensemble successif d'actes et de choix dans lequel des décisions de portée secondaire eu égard à l'objet principal (affaire de Sakiet) déterminent ou précipitent une évolution.

Par ailleurs, il y a toujours quelque danger à couper une décision de ses prolongements et ainsi à ne pas citer les accords de Paris après avoir mentionné le

⁸⁴ *Res Publica*, 1962, no 1, p. 45.

⁸⁵ *L'Administration*, Paris 1962, pp. 114-118.

rejet de la C.E.D. Or, si l'on se place sous l'angle de la restauration de la puissance allemande (mais non certes de la création d'une communauté politique européenne), la signature de ces accords a plus que compensé le refus de la Communauté et annulé le sursaut final politique ayant conduit au rejet de celle-ci.

L'argumentation de Gournay, qu'appuient d'autres témoignages (ainsi les observations de R. Massigli relatives au débarquement à Suez)⁸⁶, me semble comporter une lacune : elle ne met pas suffisamment en valeur le stade de l'exécution qui est capital. Admettons, simplement pour la commodité du raisonnement, que le Parlement ait joué un rôle appréciable dans la fixation du contenu des clauses de l'O.T.A.N. et de la C.E.E. : a-t-il eu depuis son mot à dire sur le fonctionnement effectif de ces institutions dont la marche, pourtant, commande ou affecte le destin national ? En choisissant des problèmes internationaux comme aliment de ma critique je donne peut-être l'impression de ne pas être équitable, tout traité aboutissant à un certain dessaisissement des autorités nationales et, au moins, à un certain amoindrissement de leurs facultés. Mais la liste qui nous est proposée comprend aussi des questions nationales qui confirment mon point de vue : ainsi, sans même parler de l'enterrement des comités d'entreprise, le destin des nationalisations, bien différent de celui envisagé par leurs initiateurs, et dans la détermination duquel la haute bureaucratie, attentive à s'ouvrir des débouchés très profitables, a joué un rôle considérable.

L'exemple majeur reste pourtant celui de la planification. Si le planisme français est devenu ce qu'il est, c'est-à-dire un système largement indifférent aux conséquences sociales de l'activité économique, l'explication de cette situation doit être recherchée dans la mise en œuvre du dispositif. Au départ, on avait pu voir dans le Plan un système permettant d'améliorer l'efficacité économique et la qualité sociale du régime. Or, à l'usage, la planification s'est révélée un simple mode de consolidation du capitalisme, les dirigeants du Conunissariat ne perdant jamais une occasion d'exalter les mérites de l'initiative privée et de la liberté d'entreprise. Sans doute, rares ont été depuis 1947 les gouvernements français qui se sont réellement préoccupés d'améliorer la condition ouvrière. Cependant, il faut aussi compter avec le système des commissions de modernisation, spécialement des commissions verticales dont on s'est rendu compte à l'emploi (mais certains

⁸⁶ *Op. cit.*, p. 67.

avaient peut-être vu dès le départ cette particularité) qu'il offre au patronat un excellent moyen de blocage de toutes les initiatives lui déplaisant et, au minimum, un bon procédé pour en réduire la portée.

Au total, de toutes les leçons que nous vaut l'analyse de la vie publique, celle d'accorder à l'exécution des décisions une valeur primordiale est l'une des plus importantes.

Quant à l'élaboration de ces décisions fondamentales, mis à part les actes de portée spécifiquement partisane (renvoi des ministres communistes), je crois que le rôle des techniciens a été plus considérable que ne l'indique cette thèse, étant bien entendu qu'il ne faut pas être dupe de l'effacement que s'imposent ceux-ci une fois le choix arrêté dans le sens qui leur convient. L'idée de Gournay est que l'influence des agents administratifs se serait surtout manifestée dans l'ordre des grandes questions économiques. J'avais adopté en commençant cette hypothèse de travail : à mesure que se poursuivait l'enquête, tout en observant que la valorisation de la fonction technique est inégale selon les secteurs (déclin de la diplomatie classique), j'ai dû procéder à un élargissement du champ initial. Cette extension vaut en particulier pour la politique sociale. De même qu'à la veille de la seconde guerre mondiale, l'octroi d'une aide à la famille fut le résultat de l'action tenace d'une poignée de démographes qui avaient su éveiller quelques échos dans le monde politique, de même il me semble que l'actuelle politique de la construction immobilière et du logement doit beaucoup (trop juge-t-on en de nombreux milieux) à des impulsions et conceptions techniciennes. Je mentionnerai à ce propos l'œuvre, qui, à plusieurs égards me semble remarquable, de la Caisse des Dépôts et Consignations : livrant aujourd'hui à la location 15 à 17.000 logements par an, la Caisse se place au premier rang des constructeurs occidentaux.

Je crois qu'il faut aller plus loin. En matière coloniale, on insiste volontiers sur l'action, retardatrice de l'évolution, qu'auraient exercée les représentants locaux du pouvoir central (spécialement dans le cas des anciens protectorats du Maroc et de la Tunisie) : il faudrait aussi savoir si, à l'époque la plus récente, l'action des grands commis, de plusieurs d'entre eux du moins – car sur ces problèmes l'administration commença par se diviser comme l'ensemble des citoyens – ne s'est pas plutôt orientée en faveur d'une accélération du décrochage politique (avec dans l'ordre économique un arrière-plan de « cartiérisme » ou « métropolisme », cette

tendance préconisant que, désormais, la France concentre sur l'« hexagone » la totalité de ses ressources humaines et matérielles).

À défaut de suggérer une conclusion irréfutable – c'est très difficile d'y parvenir quand on étudie des phénomènes d'influence – cette confrontation a le mérite de préciser les points de divergence entre les thèses. Il me semble utile de la poursuivre à travers l'étude des obstacles au pouvoir technocratique.

2. OBSTACLES À L'INFLUENCE TECHNOCRATIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

Au prix de quelques schématisations, j'en distinguerai trois séries : les divisions entre les techniciens eux-mêmes ; l'action de groupes antagonistes se réclamant d'autres valeurs ou de valeurs plus larges que le culte de l'efficacité technique ; l'état de l'opinion. Ces obstacles – en dehors même de la prudence dont, pour les raisons déjà dites, témoignent en plusieurs occasions les hauts fonctionnaires – expliquent les échecs, parfois cuisants, que rencontrent les propositions des techniciens.

a) *Division entre les techniciens.* Ces rivalités qui sont l'un des principaux aspects de la vie des services et qui marquent aussi, considérablement, le milieu scientifique ou académique, ont des origines et motivations multiples. Je mentionnerai en premier lieu la tendance de tous les services ou bureaux à gonfler leur importance relative et à se considérer, chacun, comme le dépositaire de l'intérêt public tout entier. Sans présenter ici une vue exhaustive de ces luttes qui se déroulent de manière plus ou moins discrète, j'en soulignerai plusieurs éléments : les oppositions entre la Direction du Budget et tous les autres services de l'État dont les prétentions ne cessent de mettre en cause l'équilibre financier péniblement aménagé par la première ; les conflits entre administrations horizontales à vocation coordinatrice générale (Économie Nationale) et les administrations dites verticales à clientèle spécialisée (Directions spécialisées du Ministère de l'Industrie) ; les tensions entre les services centraux et leurs représentants dans les collectivités régionales et locales.

Autre exemple de ces rivalités : les heurts qui se produisent entre les divers corps de fonctionnaires et dont nous avons déjà vu de nombreux exemples. Ainsi le souci d'un corps de conserver ses prérogatives ou encore une simple volonté de cloisonnement que l'on observe dans pratiquement tous les organismes de grande dimension. Rappelons de même les tensions entre « généralistes » et « spécialistes » (ceux-ci se divisant à leur tour en catégories rivales). Mais il est fréquent que le conflit provienne de divergences sur des questions ou interprétations techniques. En réalité, il est très rare d'observer la formation d'un front uni des techniciens ou, si l'on préfère, la création d'une doctrine administrative, sur un problème de quelque ampleur, la succession des générations habituées chacune à des idées différentes ajoutant en bien des cas une dimension supplémentaire à ces clivages.

Ces conflits, qui imprègnent et par là diversifient l'action administrative, diminuent la cohésion et affaiblissent probablement l'influence de la fonction technique vue comme un ensemble ⁸⁷. À l'inverse, il peut en résulter au profit d'un élément (par exemple un bureau administratif) dont l'accord est nécessaire à la formation de la décision, un droit de veto de fait ou, du moins, une faculté de retarder la solution.

Les économistes sont célèbres pour leur aptitude à proposer des solutions divergentes. On attribue souvent à une faiblesse du pouvoir politique le rejet du plan d'assainissement monétaire proposé par M. Mendès-France au lendemain de la Libération. C'est oublier que si quelques techniciens soutenaient ce projet, d'éminents experts monétaires lui étaient entièrement hostiles. Mais la science économique n'a aucun monopole de ces querelles qui affectent aussi les disciplines dites exactes (voir par exemple les différences d'opinion parmi les physiciens et biologistes sur les conséquences des retombées radio-actives).

⁸⁷ On lira avec profit la courte note de R. CATHERINE « Y a-t-il une Administration » in *Fonction Publique II*. Vingt-six autres propos, Paris, 1958, pp. 79-86. Voici deux constatations fondamentales pour notre objet : « il y a au moins autant d'administrations qu'il existe de fonctions caractérisées dans l'État et chacune est jalouse de son autonomie et de ses prérogatives » ; « à l'intérieur de chaque administration, de nombreux courants hétérogènes se manifestent, différentes conceptions et différentes pratiques des affaires publiques ». R. MASSIGLI *op. cit.*, ne craint pas d'évoquer à ce propos « l'émiettement de l'État » (pp. 28-37).

L'origine de ces divisions intellectuelles tient en une large mesure à l'ampleur de nos ignorances. À première vue, cette insuffisance paraît de nature à réduire ou à freiner les prétentions techniciennes. Il est vrai, comme nous l'avons dit dès le début, que l'exercice d'un pouvoir d'assise technique n'est pas nécessairement bloqué par la médiocrité et l'incertitude des connaissances : bien des catégories d'experts bénéficient d'une audience et d'un prestige que ne justifie nullement l'état des connaissances et des techniques d'intervention. Comme tant d'autres, les réputations techniques manquent parfois de fondement. Cependant, la survenance d'échecs graves ou massifs est susceptible d'affaiblir, au moins pour un temps, l'audience de la catégorie en cause (les services d'observation économique pour n'avoir pas prévu la crise de 1929-30, les instituts d'étude de l'opinion publique après l'erreur commise à propos de l'élection présidentielle américaine de 1948, etc.).

Il est inutile de souligner, après tant d'autres, le caractère fragmentaire, imprécis et souvent conjecturel des techniques tirées des sciences de l'homme. En réalité, les motivations du comportement humain et les modalités de la conduite humaine dans les diverses situations (politiques, économiques, religieuses...) ne nous sont que très imparfaitement connues. Aucune théorie sociologique ou psychosociologique n'est encore parvenue à débrouiller correctement l'écheveau complexe des facteurs qui déterminent l'évolution des sociétés et en commandent le fonctionnement. Cette situation a pour effet sinon toujours de diminuer les prétentions et la suffisance des techniciens, du moins de réduire leur capacité de maîtriser les événements et de peser sur les hommes.

Observons pourtant qu'à l'époque récente, des progrès ont été accomplis, notamment par application des principes et découvertes de la psychologie moderne. Je vise ici les techniques d'analyse des motivations et de conditionnement des esprits que l'on utilise désormais au niveau de la guerre dite psychologique, de la propagande politique, de la réclame commerciale... Dès maintenant, il serait dangereux de sous-estimer le poids éventuel de ces manipulations, dont le perfectionnement, joint aux progrès de la biologie, vaudrait (ou vaudra) aux techniciens ou aux hommes politiques capables de les utiliser de redoutables facultés d'action. Est-il possible d'éviter que le développement des sciences humaines ou sociales n'aboutisse à renforcer le poids de la technocratie ?

Les divisions que je viens d'évoquer sont l'une des causes d'un phénomène qui n'est pas toujours estimé à sa juste valeur : le fait que, dans une controverse quelconque, on ne trouve pratiquement jamais tous les techniciens d'un côté et tous les responsables politiques de l'autre (cas déjà mentionné au sujet des négociations sur l'Euratom). Dans cette perspective, l'opposition entre politique et technique exprime une vue un peu simpliste : ainsi, ne conviendrait-elle pas pour expliquer les regroupements que l'on a pu noter aux diverses étapes du mouvement d'unification européenne. En réalité, on observe la formation, pour chacun des points de vue rivaux, de constellations composées chacune de techniciens et de politiques et qui entrent en lutte plus ou moins ouvertement. Une telle distribution, qui va parfois jusqu'au morcellement, réduit la force de la poussée technique : elle est susceptible de valoir aux autorités politiques en cause un supplément de liberté de manœuvre, mais peut aussi les conduire à l'immobilisme.

Quand il n'en prend pas prétexte pour se réfugier dans l'inaction, l'homme politique responsable placé devant ces contradictions se trouve dans une position inconfortable. Ces difficultés sont, comme nous l'avons vu, particulièrement grandes si le destinataire des avis n'est pas en mesure de remonter aux sources intellectuelles des divergences ou, en d'autres termes, n'est pas capable d'apprécier le fondement scientifique du désaccord. À ce titre, les controverses entre physiciens, et plus généralement celles entre savants pour la répartition des fonds publics disponibles, posent aux dirigeants ordinaires des problèmes plus sérieux que celles entre économistes ou experts en politique étrangère. Les spécialistes de la décision énumèrent pourtant plusieurs procédés permettant de trouver une solution rationnelle, le premier étant de s'assurer de la réalité du désaccord. Le responsable final du choix peut aussi se rallier au point de vue de la majorité des experts, s'il s'en forme une, ou à la position de celui (ou de ceux) qui, sur la base de l'expérience passée, lui paraît le plus digne de confiance. Ce sont là des voies fort empiriques. Mais il existe aussi des procédés de choix moins subjectifs : ainsi celui dit du « moindre danger » consistant à assumer celle des hypothèses techniques dont la non-validité ultérieure ferait courir au pays le moindre risque.

Voici un exemple de ce procédé, que j'emprunte à W. R. Schilling : la décision des États-Unis d'effectuer durant la guerre la fabrication d'une bombe de type A. Croyant (à tort d'ailleurs) que les Allemands poussaient à fond l'étude de ce problème, les Américains devaient-ils engager des dépenses de l'ordre de deux

milliards de dollars sans avoir la certitude que le projet aurait un aboutissement ? Admettons que l'on choisisse l'hypothèse positive : on peut fabriquer la bombe ; si finalement cette proposition se révèle erronée, la perte ne sera que financière. Imaginons au contraire que l'on retienne l'hypothèse négative : si les experts américains se sont trompés, le risque existe que l'Allemagne, elle, parvienne à faire la bombe. L'écart entre les deux périls est trop grand pour justifier l'hésitation : il vaut mieux accepter l'avis de ceux qui estiment la fabrication possible.

Les théoriciens du calcul de la décision s'efforcent de mettre au point des procédés permettant de réduire la marge d'incertitude en face d'avis techniques divergents. Mais, en l'état actuel de nos connaissances, il est rarement facile d'insérer dans ces schémas abstraits les éléments réels de la vie politique, nationale et internationale. On s'explique ainsi que, dans une telle situation, l'homme politique choisisse celui des dispositifs conseillés qui va le mieux dans le sens de sa politique générale ou lui paraît susceptible de renforcer d'autres activités lui tenant à cœur.

b) *Action des groupes antagonistes.* Nous avons perdu en France l'habitude de compter avec l'action des partis dans l'élaboration et la mise en exécution des mesures ayant trait à la gestion des affaires publiques, spécialement de celles à longue portée. Il est vrai que, déjà sous la IV^e République, les partis affaiblis par leurs rivalités intestines et empêtrés dans la formation des majorités instables n'ont que rarement été en mesure de donner une impulsion véritable à la politique du pays notamment dans l'ordre économique. En plusieurs cas, leur action, dictée par des impératifs électoraux, s'est exercée à l'encontre des vœux des techniciens (par exemple, dans le domaine des subventions à des activités improductives, de la lutte contre l'alcoolisme ou de la réglementation fiscale) : sous ce dernier aspect, on rappellera la capitulation sans gloire du Parlement et des Ministres en mars 1955 devant les revendications poujadistes. Dans d'autres cas (notamment intégration européenne), les partis à vocation gouvernementale ont plutôt favorisé l'activité des techniciens, du moins d'une partie d'entre eux. Si finalement l'échec en matière de décolonisation a été incontestable - mais il a fallu au Général de Gaulle des années pour en finir avec le conflit algérien - je ne crois pas qu'il soit équitable de juger de manière purement négative l'action des partis sous la IV^e République.

Ailleurs (ainsi Belgique, Grande-Bretagne, Italie), le déroulement de la vie nationale et le choix des grandes options ne sont pas explicables sans référence aux activités et stratégies partisans. Les partis y disposent normalement de bureaux d'études qui utilisent les services de techniciens d'origine variée. Souvent – on en a eu d'ailleurs de nombreux exemples en France même – les partis choisissent leurs experts parmi les fonctionnaires publics adhérents ou sympathisants. Or, les idées de ceux-ci, surtout quand ils appartiennent aux rangs moyens des services (par exemple les agents fiscaux) ne coïncident pas toujours avec les vues officielles de l'Administration.

Autre facteur limitatif de l'influence des techniciens publics : l'action des groupes de pression, notamment de ceux que menace l'évolution économique ou que l'état des structures sociales empêche d'en jouir équitablement (paysans, commerçants, syndicats ouvriers en diverses occasions...). Évoquons à nouveau les oppositions, de style poujadiste, à la technique et aux techniciens. Au cours des dernières années, de nombreux leaders professionnels ont dénoncé « l'omniscience des technocrates », « les dangers de la technocratie », « la dictature des techniciens »... : ne soyons pas dupe de ces allégations dont le fondement est d'assurer la protection des situations acquises. Mais les hommes politiques, sensibles aux vertus électorales du nombre, accordent une oreille attentive à ces imputations : et il en résulte une diminution de l'influence des techniciens.

Cette limitation, soulignons-le, n'est pas toujours un bien. En voici un exemple récent tiré de la pratique française. Un décret du 13 novembre 1959 constitua un « comité chargé d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie et de proposer des réformes de nature à mettre fin à ces situations ». Ce comité dît « Comité Armand-Rueff » déposa son rapport en juillet 1960 : tout en omettant systématiquement de s'en prendre aux structures et pratiques du grand capitalisme, il décrivait, souvent avec pertinence, un certain nombre de situations de ce type (pratiques restrictives dans le commerce et l'industrie, existence de professions fermées, gaspillages dans l'octroi des subventions...) et proposait des remèdes. Naturellement, ce texte d'esprit néo-libéral, souleva une farouche opposition des intéressés dont la pression conduisit le Gouvernement à s'abstenir finalement de mettre en œuvre l'essentiel des suggestions faites (par exemple dans l'ordre de la réglementation de la propriété commerciale).

Dans cette revue rapide des forces antagonistes, il ne faut pas oublier les interventions des États et groupes étrangers. Parmi les décisions fondamentales, B. Gournay mentionne la renonciation à la diplomatie « indépendante » des années 1944-45. Le point se vérifie particulièrement quand on analyse les positions de la diplomatie française vis-à-vis du problème allemand : l'abandon progressif, et somme toute rapide, des revendications formulées s'explique à la fois par l'évolution générale de la situation diplomatique, le refus des puissances alliées de prendre en considération les demandes de la France ainsi que l'état désastreux des finances extérieures du pays qui conduisait périodiquement nos dirigeants à mendier le secours des États enrichis par la guerre (spécialement les États-Unis).

En règle générale, les atteintes à la souveraineté nationale s'effectuent de manière relativement discrète : il n'en arrive pas moins que cette pression soit assez forte (dans le domaine des investissements ou de la protection douanière par exemple) pour annuler l'influence des techniciens. Durant les périodes de crise ouverte, comme celles suscitées par l'échec de la candidature anglaise au Marché commun, les masques tombent et l'on s'aperçoit alors du peu de cas que les puissances dominantes font de la souveraineté des autres quand leurs intérêts commerciaux ou militaires sont en jeu (pression des États-Unis pour la création d'une communauté atlantique largement ouverte aux capitaux et produits américains). Une fois de plus, nous constatons que les techniciens doivent affronter les mêmes obstacles que les appareils politiques habituels. Plus exactement peut-être, nous observons le puissant et irremplaçable appui qu'apporte à la technique l'existence d'une ferme volonté politique.

c) *État de l'opinion.* Dans un intéressant développement, Léo Moulin ⁸⁸ déclare que l'obstacle le plus solide et le plus irréductible à la toute-puissance éventuelle d'une quelconque technocratie réside dans l'« anticléricalisme » de l'opinion publique, c'est-à-dire dans l'hostilité non déguisée de celle-ci à l'égard de tous les types de clercs au premier rang desquels les experts de l'âge moderne. Il y voit une forme permanente de rébellion, qui plonge ses racines dans un besoin d'irrationnel et de mystique, contre l'autorité de ceux qui parlent en connaissance de cause. D'où la joie du public quand l'expert se trouve, ou paraît être en mauvaise

⁸⁸ *Res Publica, op. cit.*, pp. 44-45.

posture (ainsi le spécialiste vaincu par l'avocat en cour d'assises). On peut en fait déridier n'importe quel auditoire avec les plaisanteries les plus éculées sur les statisticiens ou économistes. Moulin, se référant sur ce point à des observations déjà anciennes de R. Michels, souligne la persistance du mépris et du dédain à l'égard des intellectuels dans les fractions ouvriéristes du parti socialiste belge.

En définitive, même dans les milieux où l'on reconnaît la compétence du technicien, on s'applique à nier ou à limiter le pouvoir social qu'il en pourrait tirer. Conclusion : « ... les politiques sont presque toujours en état de repousser avec pertes et fracas les propositions des experts qui ne leur semblent pas, politiquement, acceptables... Il n'est jamais tout à fait impossible pour contrecarrer l'avis des experts... de battre le rappel des stéréotypes, des croyances et des mythes d'autrefois et d'aujourd'hui, des superstitions et des préjugés collectifs qui, pour être actuels, n'en sont pas moins « obscurantistes »... Finalement, il apparaît que c'est le politique qui - à tort ou à raison (mais là n'est pas le problème) - l'emporte le plus souvent sur le spécialiste. »

Le lecteur sera peut-être tenté de tenir cette vue pour excessive. Cependant, les exemples d'erreurs et d'emballements de l'opinion, à partir de positions affectives ou passionnelles, sont trop nombreux pour qu'il soit légitime de rejeter cette position sans un examen attentif. Ce refus serait d'autant moins excusable que les groupes d'intérêt – sans même insister sur le cas de la réclame commerciale – s'efforcent d'utiliser en permanence de telles faiblesses.

En réalité, nous ne disposons pas des enquêtes psycho-sociologiques qui permettraient de procéder à une analyse objective du problème. Des commentateurs déplorent, et avec une force de conviction égale à celle de Moulin, l'engouement de notre époque pour la technique, le respect, souvent naïf, dont bénéficient en tant d'occasions des experts qui ne méritent pas une telle révérence. N'oublions pas, Moulin l'admet, que l'« amateurisme » des politiciens fournit aux chansonniers et aux démagogues un inépuisable réservoir de plaisanteries. Sur un plan plus sérieux, l'engouement pour les diplômes universitaires ou un titre quelconque qui fait la fortune de l'enseignement par correspondance ou encore cette soif brûlante d'étudier qui saisit les jeunes ouvriers dès que les moyens leur en sont véritablement donnés, tout ceci n'exprime-t-il pas une autre attitude que celle de l'indifférence ou de l'hostilité vis-à-vis du savoir ou de ceux qui le détiennent ? La réticence ouvrière vis-à-vis des intellectuels, qu'à mon avis Moulin amplifie un

peu, ne vient-elle pas, en dehors de l'instabilité si fréquente de ceux-ci, de ce que la monopolisation par les classes aisées de l'accès à l'éducation supérieure a constitué, et forme encore, un moyen de consolider l'aliénation ouvrière ?

En considérant le cas de la France moderne, je crois y déceler, en plusieurs milieux, un assez grand respect pour la fonction technique – ce qui explique, en particulier, la propension de tant de nos contemporains à se dire « techniciens ». L'entrée de la science et de la technique dans la compétition entre les deux blocs ne fait que renforcer cette attitude (qui ne touche pas, il est vrai, plusieurs secteurs des classes moyennes traditionnelles, spécialement dans les régions sous-développées du pays). En règle générale, l'opinion ne semble pas accueillir avec défaveur l'accès d'un technicien – ou d'un homme se faisant passer pour tel – à des fonctions ministérielles. Admettons que ce respect est bien plus grand pour les techniques dérivées des sciences physiques et naturelles que pour celles tirées des sciences humaines : les représentants de ces disciplines n'ayant même pas su se créer un vocabulaire uniforme, il nous faudrait beaucoup d'outrecuidance pour livrer à cet égard un procès à l'opinion.

Toutefois, je me range à l'avis de Moulin sur un point : la possibilité pour l'homme politique de défaire le technicien devant l'opinion à condition d'entreprendre à cet effet une campagne persévérante. Deux facteurs handicapent le technicien sous cet angle : sa tendance à user d'un vocabulaire ésothérique au besoin pour dire des choses fort simples et à ignorer l'art de présenter, en termes aisément accessibles ou assimilables, des questions complexes, cette simplification n'allant d'ailleurs jamais sans quelque déformation ; le caractère souvent secret ou confidentiel de ses interventions (*closed politics*). Mais, notamment dans les pays où les partis sont faibles et morcelés, les hommes politiques ne sont pas nécessairement en mesure et n'ont pas toujours le désir de mener de telles campagnes.

Ces considérations établissent que les appareils politiques ou partisans, sans oublier bien sûr les groupes de pression, ne sont pas, s'ils le veulent, désarmés devant les techniciens qui, placés devant de fortes oppositions se réfugient parfois dans un opportunisme ou un immobilisme prudent. La remarque prend d'autant plus de relief que des considérations déontologiques obligent souvent ces derniers au silence, tandis que leurs interlocuteurs, officiels ou privés, disposent pour s'adresser au peuple de moyens sans cesse plus perfectionnés (rôle de la télévi-

sion). De ce point de vue, le cas des techniciens militaires est instructif : on qualifia longtemps l'armée de « grande muette », mais il faut admettre qu'en plusieurs pays la situation est renversée (rappel de l'habitude prise par les généraux américains sous l'administration Eisenhower de faire des discours politiques de leur cru). Les savants, plusieurs d'entre eux du moins, ont su d'emblée se tailler une place grâce aux moyens d'information de masse, certains ayant rapidement pris les manières d'authentiques « vedettes ».

Il est vrai que la menace d'une annihilation massive de l'humanité est un argument qui, sans écraser tous les autres (consolidation du nationalisme à l'âge nucléaire) n'en possède pas moins une singulière portée.

Dans sa confrontation avec le technicien, l'homme politique, et spécialement l'homme de parti, dispose de multiples parades dont celle d'appeler à son secours des techniciens dont l'avis concorde avec le sien ou renforce sa thèse. On sait qu'en matière d'organisation des entreprises, les experts ont parfois pour mission de donner une allure d'impartialité et de respectabilité à des réformes déjà décidées par le patron. L'homme politique n'est pas nécessairement inhabile à ces jeux. Par ailleurs, il lui arrivera souvent de trouver dans l'action des groupes d'intérêts un prétexte à repousser les propositions des techniciens : sans qu'il en soit nécessairement ainsi, le souci de sauvegarder la paix publique couvre, en certains cas, de bien singulières marchandises.

Utilisant à nouveau l'expression de B. Gournay, il faut redire que les techniciens ne règnent pas en maîtres dans l'État. Ils constituent pourtant l'un des éléments du « polygone des forces », le niveau de leur influence pouvant varier selon les époques et les pays. L'influence technocratique est seulement l'une des composantes ou l'un des aspects du pouvoir qui s'exerce sur les hommes. Tout ce que nous avons observé jusqu'à présent montre que l'action technocratique qui a des racines objectives (technicité de la gestion des affaires publiques), trouve un aliment dans l'impuissance ou l'incapacité des appareils politiques habituels. Le problème que nous retrouverons plus tard est de savoir s'il est opportun et possible de renverser le courant. Une question se pose en tout cas à l'issue de ce chapitre : le niveau de ce pouvoir sous la Ve République.

3. ESQUISSE DE LA SITUATION ACTUELLE.

[Retour à la table des matières](#)

Bien qu'en l'absence d'une authentique sociologie historique tout jugement sur le passé doive s'accompagner de réserves, on peut avancer que de la III^e à la IV^e République le pouvoir technocratique a connu une marche plutôt ascendante (ne serait-ce qu'en vertu de l'extension et de la systématisation des interventions économique-sociales de l'État). Cependant, sous ces régimes, les autorités politiquement responsables (Parlement et Gouvernement) continuaient d'intervenir largement dans la gestion des affaires publiques. Tout en éprouvant de sérieuses difficultés à faire prévaloir une impulsion générale, les assemblées conservaient en de nombreux secteurs, de larges compétences et, sur plusieurs points, parvenaient à obtenir le dernier mot. Quant à la portée de l'action propre des ministres, elle variait, dans des limites assez larges, selon les gouvernements et la personnalité des intéressés.

L'influence technocratique, sous les conditions et avec les réserves que j'ai définies, constituait une réalité, mais les techniciens n'avaient aucun monopole de l'influence qui se répartissait entre les divers secteurs de l'appareil étatique sans que la distribution effective confirme nécessairement le schéma constitutionnel. Dépendant du pouvoir hiérarchique, les fonctionnaires ne pouvaient être cités à comparaître et à s'expliquer devant les assemblées. En réalité, les rapports entre parlementaires et fonctionnaires étaient nombreux (l'usage admettant même que les premiers fassent visite au second) : ces relations permettaient aux agents administratifs de s'assurer, le cas échéant, l'appui des parlementaires, non seulement pour favoriser leur carrière personnelle, mais aussi pour faire prévaloir leurs vues sur une question.

Selon une opinion couramment admise, la Ve République aurait pour conséquence une augmentation nette du pouvoir technocratique. Apparente dès le début (rappel de la masse d'ordonnances promulguées durant les derniers mois de 1958), cette tendance se serait constamment renforcée au fur et à mesure de la continua-

tion du régime (octroi à l'Exécutif de pouvoirs spéciaux sans cesse plus étendus). Cette vue traduit-elle correctement la situation ?

Un trait manifeste de cette expansion est l'attribution de divers postes ministériels à des fonctionnaires sans passé parlementaire. Comme je l'ai déjà signalé, il ne me paraît pas possible de dissocier ces situations du schéma technocratique : tout au plus peut-on dire que cette fusion en la personne du ministre de la fonction technique et du point de vue politique aboutit à la création d'un pouvoir d'ordre politico-technique qui diffère du pouvoir purement technocratique par l'attribution à son titulaire d'une responsabilité officielle. Il est vrai que, dans l'état actuel de fonctionnement du régime, l'ampleur et la nature même de cette responsabilité, qui joue bien peu à l'égard du Parlement, restent imprécises (le rôle respectif du Président de la République et du Premier Ministre dans la conduite de la politique gouvernementale variant profondément selon les secteurs).

Par rapport à la IV^e République, l'abaissement des assemblées législatives est considérable. De ce fait, la valeur des appuis parlementaires, dont pouvaient disposer les fonctionnaires, s'est considérablement réduite. En contre-partie, les services administratifs sont, dans une large mesure, soustraits au contrôle parlementaire qu'exerçaient sur eux les Chambres (notamment à travers l'activité des commissions permanentes). D'un autre côté, l'incontestable appauvrissement de la fonction législative du Parlement (rappel de l'art. 34 de l'actuelle constitution qui limite le domaine relevant de la loi et fait en quelque sorte de celle-ci une compétence d'attribution) développe évidemment la vocation des bureaux à régler la vie nationale.

Enfin, on peut admettre que cette prépondérance technicienne est renforcée par plusieurs traits de fonctionnement du régime (capacité, sinon parfaite du moins supérieure à celle de la IV^e, de préparer en secret certaines décisions ou interventions ; relative indifférence, qui d'ailleurs n'est pas totale, spécialement en période de référendum, vis-à-vis des campagnes de presse ou des mouvements d'opinion : volonté de promouvoir des solutions d'inspiration productiviste dans les secteurs attardés comme l'agriculture...). Mais sous l'angle qui nous occupe ici, le trait probablement le plus important est la volonté du Chef de l'État de briser la résistance des partis politiques anciens et d'écarter du circuit gouvernemental une large fraction des intermédiaires politiques habituels.

Je ne sais cependant si l'on interprète correctement la situation politique actuelle en se bornant à évoquer la montée du pouvoir technocratique. Écrivant en 1955, Michel Collinet dénonçait « les aspirants technocrates (qui) cherchent à dévaloriser les cadres politiques normaux de la démocratie et se moquent du consentement populaire qui en est le fondement ». Envisageant l'avenir il déclarait que « ces technocrates en puissance travaillent, qu'ils le veuillent ou non, pour l'avènement d'un régime *fort* (qu'il soit césarien ou totalitaire) dont ils ne seraient tout au plus que les premiers serviteurs ». Le seul remède à la situation lui semblait être l'établissement d' « une démocratie *active* suscitant l'initiative politique des citoyens et économique des travailleurs, contrôlant avec vigilance ses grands commis, rétablissant la notion du service, aujourd'hui perdue... »⁸⁹. Le conseil de Collinet n'ayant pas été suivi, des éléments de son diagnostic ne s'appliquent-ils pas sous la Ve République ?

Si l'on en croit G. Vedel dans son rapport sur la France au Congrès de l'Association Internationale de Science Politique (1961), le pouvoir technocratique sous la Ve République aurait à la fois augmenté et décru. L'accroissement correspond aux phénomènes qui ont déjà été évoqués. Quant à la diminution, elle concernerait toutes les questions que le pouvoir politique suprême, désormais assuré de la stabilité, a choisi de traiter lui-même à son idée. Certes, aucun pouvoir ne saurait s'affranchir de toute influence intérieure et, *a fortiori*, internationale : les autorités, le Chef de l'État lui-même, ont de nombreux techniciens dans leurs entourages directs et ne peuvent faire totalement abstraction des revendications ou réactions des milieux intéressés (voir sous cet angle les vicissitudes de la politique agricole). Cependant, le nouveau mode de gouvernement, spécialement au niveau du Président de la République, ne pouvait qu'aboutir à une nette diminution du pouvoir de certaines catégories de techniciens. G. Vedel évoque à cet égard le cas de la technocratie « coloniale » ou « algérienne », de la technocratie de l'Éducation nationale (impuissante contre l'extension et la consolidation de l'aide à l'enseignement privé) et de la Sécurité sociale... Il déclare aussi que, contrairement aux habitudes anciennes, les autorités n'ont pas hésité, en plusieurs cas, à écarter les avis du Conseil d'État susceptibles de les gêner politiquement.

⁸⁹ *Preuves*, juillet 1955, p. 47.

De ce point de vue d'ailleurs, l'affaire la plus éclatante a été de nature contentieuse : l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir de l'ordonnance du 1er juin 1962 instituant une Cour militaire de justice. Sans entrer dans une analyse détaillée de cet arrêt, disons que l'Assemblée plénière du contentieux a jugé que la composition et la procédure de la cour n'étaient pas conformes aux principes généraux du droit qui sont la garantie des libertés publiques. Cette décision a fait l'objet de vives critiques de la part du gouvernement. Celui-ci, peut-on lire dans un communiqué du cabinet du Premier Ministre ⁹⁰ « tient au moins pour anormale la jurisprudence qu'une telle décision tendrait à instaurer et qui substituerait l'appréciation du juge administratif aux droits des autorités constitutionnelles issues du suffrage dans un domaine qui touche à leur responsabilité fondamentale et à l'existence même de la nation ».

Encore que la question soit délicate, il semble difficile d'admettre que le pouvoir du juge, fondé sur l'appréciation souveraine de la règle de droit n'ait aucune parenté avec le pouvoir technocratique. Le juge ne se borne pas en fait à interpréter les règles existantes : il lui arrive souvent de créer un nouvel élément de droit. Cette capacité, qui ne va pas toujours dans le sens souhaité par le législateur ne doit pas être perdue de vue si l'on veut apprécier avec exactitude la puissance réelle du pouvoir judiciaire dans l'ordre socio-politique.

Voulant comparer le pouvoir des techniciens sous les IV^e et V^e Républiques, G. Vedel raisonne en fonction du sort fait par la V^e au « donné politique » de la IV^e. Une partie de ce donné est allé à la « Politique » (comportant en particulier ce que l'on appelle volontiers, d'une expression qui n'est pas à l'abri de la critique, le « domaine réservé » du Chef de l'État) : ce transfert entraîne une décroissance du pouvoir technocratique qui, auparavant, affectait plusieurs de ces questions. Mais une autre partie de l'ancien donné politique a été évacué vers le secteur technique. En somme, l'enchevêtrement du politique et du technique serait aujourd'hui moins grand que par le passé. Pour Vedel, finalement, le domaine du technique s'est accru.

Cette dernière observation me semble juste. J'éprouve par contre des hésitations à admettre cette sorte de séparation entre la « Politique » et le technique (et dans celui-ci la trop fameuse « intendance ») que postule en définitive ce mode

⁹⁰ *Le Monde*, 21-22 octobre 1962, p.4.

d'analyse. Il n'est aucune affaire de la grande politique qui n'ait des aspects ou implications techniques. Mais, dans l'ordre gouvernemental, et malgré tous les essais de séparation, il n'existe pas de problème technique, y compris le gel des récoltes, qui n'ait ou ne puisse avoir de répercussions politiques. Je serais donc tenté, tout en conservant le principe des deux domaines qui s'est clairement manifesté en plusieurs circonstances (l'Algérie, la force de frappe, les rapports franco-allemands et, plus généralement, les rapports extérieurs relevant exclusivement du Président de la République), de formuler le problème en des termes qui laissent plus de place à l'enchevêtrement.

J'appellerai domaine de la « Politique » celui dans lequel les préoccupations techniciennes ou facteurs techniques sont strictement subordonnés à l'exercice d'un dessein politique ou mis au service de celui-ci : en ce domaine, le technicien peut jouer un rôle appréciable et le cas échéant obtenir la sauvegarde de son point de vue (ainsi défense de l'agriculture française dans le Marché Commun), mais il n'est pas juge de l'importance relative donnée à son argumentation et surtout il n'a pas le dernier mot. Quant au domaine du technique, c'est celui dans lequel les (ou le) responsables de la « Politique » choisissent ou ont l'habitude de ne pas intervenir. Il comprend les secteurs habituels de l'intervention technicienne (ainsi la régulation monétaire et la régularisation des marchés agricoles), mais s'est agrandi d'une fraction de l'ancien donné politique (probablement plus par abandon ou décadence du contrôle parlementaire que par transfert aux techniciens de questions dont ils s'occupaient déjà en fait). En ce domaine, les techniciens, plus fréquemment et plus facilement que par le passé, sont susceptibles d'avoir le dernier mot (réduction sensible de l'influence de divers groupes de pression du type « petit commerce »).

Mais, à tout moment, comme le montre l'évolution récente des questions économiques, la « Politique » peut faire irruption en l'une quelconque de ces affaires et en reprendre la direction (les techniciens pouvant même tenir spontanément compte des implications de cette « Politique » pour leur propre secteur). Au surplus, les interventions des techniciens eux-mêmes, surtout quand elles vont jusqu'au pouvoir final de décision, ne sont jamais indemnes de motivations ou arrière-plans idéologiques.

On peut certainement reprocher à cette distinction son caractère schématique : elle ignore en particulier les rapports personnels, les relations informelles, les

supervisions effectuées pour le compte des autorités supérieures, sans que les intéressés les connaissent toujours. Cependant, il me paraît utile de la retenir, à titre de cadre de référence, pour l'interprétation de la situation présente.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

Première partie : L'intervention technocratique

Chapitre III

SIGNIFICATION SOCIO-POLITIQUE DU POUVOIR TECHNIQUE

[Retour à la table des matières](#)

C'est un problème auquel les interprétations faites de l'évolution française récente, qui relèvent tantôt d'un souci d'analyse scientifique et tantôt d'une volonté de polémique partisane, confèrent un regain d'actualité. Je voudrais introduire ce thème et en effectuer la décomposition à l'aide de deux citations (volontairement prises chez des auteurs violemment hostiles à la technocratie).

J'emprunte la première à B. Russel « La tyrannie des bureaucrates, écrit celui-ci, est l'une des conséquences inévitables du surcroît d'organisation que cause la technique scientifique. Le despotisme des fonctionnaires tend fâcheusement, en outre, à devenir irresponsable et ténébreux comme le fut celui des eunuques impériaux ou celui des royales maîtresses de jadis. Créer les moyens de l'éliminer est l'une des tâches politiques les plus urgentes de notre époque... Si nous tenons à recouvrer notre prospérité passée, il s'agit ... d'affranchir les gens hardis et énergiques de l'absurde tutelle exercée sur eux par des fonctionnaires ignares et incompetents » ⁹¹.

⁹¹ In *Science, puissance, violence*, traduit de l'anglais, Neuchâtel, 1954, pp. 44-46.

B. Russel, on le voit, n'éprouve que mépris pour la compétence technique du « généraliste ». Ses observations se situent en tout cas au niveau de la direction politique des sociétés. Elles sont à verser au dossier, déjà très épais, des critiques faites à l'administration civile ou militaire. Il me semble donc utile, en un premier temps, d'étudier la technocratie comme facteur de transformation ou de corruption du régime représentatif, sans attribuer encore au mouvement une signification sociale.

C'est une tout autre conception de la technocratie que présente G. Gurvitch en la définissant comme « un formidable pouvoir social de caractère absolutiste et privé, qui menace d'engloutir l'État. La tendance du capitalisme organisé et planifié le pousse vers des structures fascistes, camouflées ou non, structure où fusionne l'appareil des trusts, des cartels et banques, du patronat, du haut personnel administratif et des militaires de carrière les plus spécialisés, avec l'État totalitaire mis à leur service. Cette « nouvelle féodalité » économique, administrative et militaire... ne peut être arrêtée dans sa course vers le fascisme que par des révolutions sociales. Si celles-ci ne se produisent pas avec une rapidité suffisante dans les structures du capitalisme organisé, le fascisme ne pourra pas être évité, sauf d'une façon verbale » ⁹².

Cette conception de la technocratie apporte une dimension nouvelle qui en modifie profondément la nature aux phénomènes déjà étudiés. Il s'agit de la liaison entre les technocrates publics et les managers privés dans le cadre du système capitaliste contemporain. Envisagée comme un ensemble, et non plus seulement en tant que phénomène de l'ordre gouvernemental, la technocratie serait devenue, ou serait en train de devenir, la force inspiratrice et motrice du capitalisme moderne (et peut-être aussi d'autres types de régime économique). Il est donc nécessaire, en un second temps, d'éprouver la véracité de ces positions par un examen du rôle des technocrates dans le système capitaliste. Sur cette voie, nous rencontrerons inévitablement la thèse de Burnham.

Sans pratiquer la politique de l'autruche, les points de vue de B. Russel et de G. Gurvitch me semblent donner une vue trop pessimiste, et quelque peu outrancière, du péril technocratique. Cependant, les tendances présentes, si rien ne vient

⁹² Citation extraite de l'ouvrage collectif *Quel avenir attend l'homme ?* Paris, 1961, p. 153.

en déranger l'expansion, comportent de réels dangers dont, chemin faisant, j'essaierai de préciser le contenu. Parmi ces périls, je signalerai d'emblée la formation de larges couches de techniciens de l'homme (organiseurs-conseils, psychologues, sociologues...) ayant propension, au besoin sous le couvert de motivations humanistes, à apprécier l'individu comme une unité dont il faut évaluer et augmenter le rendement. Soyons attentifs, pour reprendre une expression de René Maheu, Directeur général de l'U.N.E.S.C.O., à la formation de cette « sorte de classe de magiciens ».

SECTION I. Technocratie et direction politique des sociétés

[Retour à la table des matières](#)

J'évoquerai quatre critiques ou dangers qui, trop souvent présentés en termes excessifs, trouvent pourtant un aliment dans les conduites quotidiennes des techniciens : l'insuffisance, le particularisme, la partialité à l'égard des diverses forces sociales et l'esprit partisan. En me faisant l'écho de ces reproches, je n'entends nullement mettre en cause le caractère indispensable et, dans son principe, bénéfique de l'intervention technique. Mon propos est simplement d'appeler l'attention sur des défauts qui sont en partie inhérents au mode de gestion bureaucratique. Ces problèmes étant généralement bien connus, je serai bref.

1. LE REPROCHE D'INSUFFISANCE.

Le premier danger, et ce n'est pas un paradoxe, semble être, à beaucoup d'égards, l'insuffisance technique des spécialistes, spécialement de ceux qui s'appuient sur les sciences humaines ou sociales. En bien des cas, les experts ont une propension à exagérer leurs connaissances et possibilités. Observons par exemple le cas des économistes, ces mages de notre siècle : ils disposent, certes, d'un bagage de connaissances qui va croissant. Mais leur savoir comporte encore de vastes et profondes lacunes. Encore l'économiste, spécialement dans le cadre de l'économétrie, est-il en mesure de donner d'utiles conseils (que ce soit au titre de

la lutte contre les récessions ou du développement à long terme). Nous sommes encore fort loin d'une telle capacité quand il s'agit de combattre des attitudes aussi graves que l'antisémitisme ou les préjugés raciaux.

Il n'est jamais difficile, au vu des résultats enregistrés, d'identifier de nombreuses erreurs dans la gestion quotidienne des affaires publiques. Celles-ci tiennent, en plusieurs cas, à l'ignorance ou à la légèreté des hommes ayant porté la responsabilité des choix. Mais en de nombreuses situations, compte tenu de la faiblesse des connaissances scientifiques, la prévision des résultats, surtout si l'on veut tenir compte des conséquences indirectes ou dérivées, relève du pari.

Très proche de ce danger est celui de l'extension des compétences techniques. Souvent, en effet, un homme ayant été habile dans un domaine déterminé considère qu'il l'est aussi pour le reste. Il y a de la sorte, dans nos sociétés, de nombreux personnages qui ont l'habitude d'étendre leurs interventions en dehors du champ initial où ils se sont illustrés. Le cas des militaires victorieux (ou même défaits sur les champs de bataille) est trop connu pour qu'il soit besoin de le développer ici. On trouve également des hommes d'affaires qui, ayant constitué des fortunes confortables et ayant parfois rendu des services, estiment qu'ils sont doués pour la politique et en font avec des résultats tout au plus moyens. Ceci vaut également pour les savants des sciences exactes, un peu trop portés aujourd'hui malgré des insuffisances notoires à prendre, comme tels, des positions politiques. Qu'ils soient experts en physique ou en mathématiques ne leur confère nullement la faculté de devenir *ipso facto* des humanistes et de prêcher pour le bonheur des humains.

Beaucoup ajoutent, au passif des techniciens, un manque d'habileté politique – défaut qui devient grave si finalement, d'une manière ou d'une autre, ceux-ci assument les responsabilités du politicien. C'est là un reproche qui, pour être trop général, ne manque pas absolument de portée. Même animés des meilleures intentions, divers spécialistes semblent incapables de prendre conscience d'un fait pourtant simple : en face d'eux il y a des hommes, gênants certes pour la clarté de l'épure, mais difficiles à effacer du tableau. L'art de la politique, dont trop de techniciens sous-estiment la complexité, consiste parfois à agir avec brutalité et rigueur, mais il est aussi de faire accepter par les hommes les sacrifices ou servitudes indispensables sans provoquer des tensions ou des heurts excessifs. Il y faut,

à la fois, le sens de l'autorité et le goût de la persuasion : de cette exigence élémentaire, les hommes de la technique n'ont pas toujours conscience.

Il ne serait pas difficile de mentionner de nombreux exemples de cette insuffisance. Ainsi le mode de présentation des idées rattachées au courant ménédiste vers les années 1954-1955. Beaucoup étaient fondamentalement justes et seront reprises par la suite (modernisation des structures agricoles et commerciales, reconversion...). On ne saurait dire que leur présentation au public, surtout par les hommes de l'entourage, ait été pleinement adroite (certaines déclarations intempestives ayant pu apporter un aliment à des mouvements de protestation démagogique). Le programme monétaire de décembre 1958, tout en comportant des mesures inévitables, présentait aussi des dispositions (sur lesquelles on est d'ailleurs revenu) dont le coût psychologique se révéla incomparablement plus grand que l'avantage financier.

2. LE REPROCHE DE PARTICULARISME.

[Retour à la table des matières](#)

Un second danger est la constitution, dans l'appareil étatique, de petits groupes relativement fermés que le langage courant qualifie de « féodalités techniques », « chapelles », « franc-maçonneries », « cliques »... (le terme « mafia », d'emploi rare dans les discussions sérieuses exprimant le maximum d'irrespect à l'égard du phénomène). Il en résulte trois tendances susceptibles d'affecter le fonctionnement du système administratif tout entier.

De tels groupes, tout d'abord, sont portés à se recruter par cooptation (procédé de sélection des éléments dirigeants dont on ne soupçonne généralement pas l'ampleur qu'il revêt dans tous les compartiments de la vie sociale). Il arrive que ce système possède une base légale (voir le mode de recrutement des grands corps de l'État avant 1945) : en de telles conditions, d'autres éléments de choix que la compétence technique et l'intégrité morale tendent inévitablement à inspirer les responsables de l'opération (appartenance sociale, communauté d'instruction ou de formation : rôle des Écoles...). En principe, l'E.N.A. devait avoir pour rôle d'égaliser les chances et de briser, au départ, les particularismes. Or, cet établissement, que l'on a pu qualifier de « séminaire du régime », semble avoir ajouté un mode

de liaison nouveau entre les hauts fonctionnaires sans pour autant détruire les anciens types de rapports (permanence de l'esprit des grands corps).

D'un autre côté, ces groupes, faisant ainsi preuve d'une inclination fréquente chez les membres des secteurs clos, essaient de « coloniser » des secteurs entiers de l'administration et des organismes rattachés à l'État (entreprises publiques). Le prestige des grandes Écoles dépend, en une large mesure, du soin mis par les aînés à appeler auprès d'eux de jeunes diplômés. L'extension des grands corps hors de leur cadre d'origine tient pour beaucoup à cette forme de solidarité que facilite l'emploi de la cooptation comme mode de recrutement. Les efforts accomplis par les corps pour réserver à leurs membres un certain nombre de postes sont l'exemple type de cette tactique.

La troisième tendance, plus subtile et difficile à analyser, est une certaine propension de ces groupes à adopter des symboles communs et des positions uniformes, à témoigner de quelque sectarisme dans le choix des systèmes d'interprétation et principes d'action, en bref à se fermer ou à s'isoler intellectuellement. Réserve faite des recherches de Lalumière sur l'Inspection des Finances (trop étroites à cet égard), nous manquons des éléments nécessaires à une évaluation de cette tendance qu'il ne faut ni surestimer ni ignorer *a priori* ⁹³.

Les tendances que je viens de mentionner, si elles favorisent la poursuite par les agents de politiques personnelles, comptent aussi certainement parmi les causes des rivalités administratives et d'affaiblissement de la cohésion globale de la haute administration. Elles provoquent souvent un sentiment de découragement chez les agents qui ne bénéficient pas de tels privilèges. Or, ces phénomènes ont une portée universelle : récemment (décembre 1962), un grand savant, le Dr James A. Van Allen, accusait les membres du Science Advisory Committee du Président Kennedy de constituer une « clique » imperméable aux avis de leurs collègues n'en faisant pas partie – attitude susceptible, selon lui, de conduire le comité à commettre de grosses bévues scientifiques. Il y a, ajoutait-il, des membres de la

⁹³ J. de BOURBON-BUSSET (*La démocratie à refaire, op. cit.*, p. 224) va jusqu'à évoquer à cet égard la notion de « structure mentale ». Le Club Jean-Moulin (*op. cit.*, p. 139) voit, à juste titre, dans quelques-uns de ces éléments – « le langage, le brillant, voire l'élocution du haut fonctionnaire » – autant de facteurs susceptibles de couper la haute administration des « forces vives du pays ».

Commission de l'Énergie Atomique qui vont dans la vie sans jamais parler à personne sinon à d'autres membres de la Commission...

3. LE REPROCHE DE PARTIALITÉ.

[Retour à la table des matières](#)

Si les techniciens se disent volontiers « impartiaux », de nombreux commentateurs critiques leur reprochent d'être « intéressés ». Avant d'évoquer ce débat, essayons de préciser le sens du mot « intérêt ». Beaucoup de spécialistes en science politique l'utilisent aujourd'hui dans un sens neutre : pour eux, l'intérêt constitue simplement une disposition à agir en vue de réaliser une fin quelconque. Mais le langage courant utilise aussi le mot en d'autres acceptions parmi lesquelles l'avantage privé d'une personne ou d'un groupe : dès lors, une action sera dite « intéressée » ou « désintéressée » selon qu'elle s'inspire ou non de la recherche d'un tel avantage. C'est évidemment par rapport à cette dernière acception que l'on fait aux techniciens le grief analysé ici.

Sous une première forme – qui s'inscrit dans le cadre du procès habituel de la bureaucratie, ce reproche entend signifier que les agents font passer, avant la satisfaction de l'intérêt général, leurs propres préoccupations (avantages matériels aussi bien que prestige moral), leurs rancunes collectives ou individuelles (intra et extra-administratives), leurs conceptions particulières. Appelant à la rescousse l'argumentation de Parkinson, on affirme que le souci constant d'un bureaucrate – fût-il même un techno-bureaucrate – est d'étendre son champ d'intervention. D'après les contempteurs, toujours en nombre, du milieu administratif, ce sont de tels mobiles, bien plus que le souci de l'avantage collectif, qui expliqueraient, en de multiples occasions, les conduites et démarches des techniciens.

Mais les techniciens, et spécialement les hauts fonctionnaires des administrations centrales, sont accusés d'une autre faute : celle de faire le jeu des groupes de pression, spécialement des groupes patronaux et financiers. Ce reproche ne s'accompagne pas nécessairement d'une accusation de vénalité : il signifie simplement que, pour des raisons diverses (en particulier identité de milieu social ou communauté d'éducation technique, souci de trouver une situation plus lucrative dans le secteur privé...), la capacité de résistance des techniciens aux revendica-

tions des milieux professionnels est insuffisante. Ainsi, en raison de Cette « perméabilité » des services administratifs aux demandes des groupes et de leur incapacité à prendre des distances vis-à-vis des intérêts d'affaires, le dessaisissement de l'homme politique s'exercerait-il en définitive au profit des dirigeants du monde économique.

La portée de ces accusations se précisera quand nous en aurons considéré la formulation extrême : celle qui fait de la haute fonction publique, dans son ensemble, l'agent de défense, au sein du secteur gouvernemental, de la bourgeoisie ou, comme disent certains aujourd'hui, de la technocratie privée. Toutefois, sans attendre la discussion de ces thèses, je voudrais dire que les accusations de partialité faites aux techniciens me semblent exagérées. Certes, les groupes « respectables », qui donnent une grande valeur au dossier, bénéficient auprès des bureaux d'un large accès qui leur vaut des avantages substantiels (observation particulièrement valable pour les administrations dites « verticales », c'est-à-dire à clientèle spécialisée). De même les techniciens, pas plus qu'aucune autre catégorie humaine, ne sont capables de s'affranchir totalement de leurs croyances idéologiques, de leurs affiliations sociales, de leurs préventions personnelles.

Il est vrai enfin qu'en bien des cas le souci d'efficacité et de modernisation qui marque le technicien tend à avantager, en premier lieu, les catégories supérieures qui, par leur position dans le processus de production, bénéficient, en priorité, des améliorations apportées à celui-ci. C'est là l'un des effets essentiels de la pente du système qui fait converger au profit des titulaires de positions dominantes les améliorations apportées au fonctionnement du mécanisme.

Ceci admis, je crois que l'on se trompe en déclarant les hauts fonctionnaires incapables de prendre quelque recul par rapport aux groupes privés avec lesquels ils traitent (recul sans lequel il n'est pas possible de définir et de suivre un intérêt qui soit propre à la collectivité).

J'en dirai finalement autant de l'expert étranger aux cadres administratifs (dans lesquels on n'a pas l'habitude, sous cet angle, de ranger l'Université). Ils sont souvent assez mal vus des services qui estiment, en général, disposer des moyens d'investigation et d'étude nécessaires à l'élaboration des décisions. En plusieurs occasions, de tels experts, universitaires ou non, ont utilisé leur compétence technique pour faire le jeu d'intérêts particuliers. Il me paraîtrait cependant contestable

d'ériger ces comportements en règle générale. Observons toutefois que les politiciens faisant appel à ce type d'expertise seront portés à choisir des hommes proches de leurs conceptions (d'où la nécessité d'une grande réserve dans l'interprétation du qualificatif d' « indépendant » que revendiquent volontiers les experts).

4. LE REPROCHE D'ESPRIT PARTISAN.

[Retour à la table des matières](#)

Les fonctionnaires français, nous l'avons vu, ont bien plus de facilités que leurs collègues britanniques pour prendre part aux luttes politiques. Le nombre des sièges qu'ils occupent dans les assemblées législatives établit qu'ils ne se font pas faute de les utiliser. Ces interventions sont conformes à la tradition républicaine du pays : cependant, divers commentateurs estiment que le système anglais, qui cherche à isoler les agents publics des combats pour le pouvoir, contribue à donner aux citoyens une meilleure opinion du fonctionnaire. D'autres expriment approximativement la même idée en déclarant que pour les agents de l'État la manière la plus efficace de participer à la vie de la Cité est de se cantonner sur le plan professionnel.

Dans les milieux conservateurs (pour lesquels d'ailleurs le développement des tâches administratives constitue le prélude au collectivisme), on dénonce volontiers l'orientation vers la gauche du corps des fonctionnaires. En réalité, jusqu'à présent, l'observation concernait essentiellement les éléments petits et moyens de la fonction publique. Il semble qu'aujourd'hui la même remarque soit faite à propos des jeunes générations de la haute administration (spécialement celles en provenance de l'E.N.A.) : plus que leurs aînés, ces techniciens (technocrates en puissance) seraient attirés par les thèmes du socialisme et de la planification. Assistons-nous ainsi à l'avènement d'une technocratie gauchisante que caractériserait, selon une expression à la mode, une sorte de « socialisme-populisme » ?

B. Gournay, qui pose le problème, apporte des réponses prudentes ⁹⁴. Il semble qu'une fraction minoritaire mais nullement négligeable des jeunes cadres refuse, pour des motifs divers, de s'engager dans les luttes partisans. Quant à ceux

⁹⁴ In *Cahiers de la République*, août-septembre 1962, pp. 708-713.

qui prennent parti – sans toujours faire grand cas (sauf peut-être pour des raisons de carrière) des manœuvres politiques traditionnelles – un fort pourcentage se dirigerait vers le P.S.U., la S.F.I.O. et le M.R.P. (quelques-uns militant au Parti communiste ou dans les organisations progressistes). Mais tous les autres partis compteraient aussi dans leurs rangs, bien qu'en proportion moindre, de jeunes éléments de la haute administration. Gournay fait sienne l'idée que les différentes formations politiques françaises possèdent au sein des services administratifs des « cadres de réserve » sur lesquels elles sont en mesure de compter en cas d'accès au pouvoir (entrée dans les cabinets ministériels, contribution aux groupes d'études chargés d'étudier les problèmes techniques...).

Au total, même si les nouvelles couches paraissent accorder quelque faveur supplémentaire aux idées de gauche (mais, de nos jours, le fait de préférer la planification à l'économie de marché, a-t-il encore une telle couleur ?), l'éventail des positions politiques des jeunes fonctionnaires semble rester largement ouvert.

Un trait de l'époque actuelle – et qui est en rapport étroit avec la décadence des partis – est la formation, spécialement dans les milieux de gauche, de sociétés de pensée et d'organismes d'éducation politique. De cette « gauche des clubs », l'un des organes les mieux connus est le Club Jean-Moulin dont je voudrais dire quelques mots en raison de la place tenue dans son orientation par des éléments de la haute administration.

Le Club dans lequel on a pu voir « la rencontre intelligente des techniciens de la démocratie » a été fondé sous le choc des événements de mai 1958. Il comprend environ 500 membres dont la liste n'est pas divulguée. Ceux-ci semblent se recruter principalement parmi les cadres supérieurs de l'État et des entreprises publiques ainsi que dans les professions libérales et l'enseignement. Il semble que l'aile marchante de cet organe, qui groupe aussi des syndicalistes de niveau confédéral, soit constitué par une équipe de hauts fonctionnaires (ceux-ci représentant environ le tiers des effectifs).

Ce groupement constitue principalement un organisme d'étude (formation en son sein de commissions spécialisées se livrant à l'analyse des problèmes économiques et politiques). Ses rapports, qui demeurent anonymes, sont élaborés et rédigés selon les normes rigoureuses et ternes de la haute administration. Quant à l'affaire algérienne, il a pris des positions sans équivoque (ainsi, rejet des solu-

tions de partage) et rendu publics de nombreux travaux (sur les perspectives d'emploi des Européens en Algérie, les garanties de la minorité, la période transitoire, la solidarité franco-algérienne, etc.).

La principale contribution du Club à la préparation de l'avenir a été la publication d'un ouvrage déjà cité *L'État et le Citoyen*, qui entend fournir au lecteur les éléments d'un dossier sur la démocratie au XXe siècle. Depuis la sortie de cet ouvrage, le Club, qui entend favoriser la prise de conscience des élites nouvelles, s'est prononcé de manière plus nette en faveur d'un « vrai régime présidentiel »⁹⁵.

Marquons aussi qu'en diverses occasions, le Club est sorti du cadre d'une pure société de pensée pour se comporter en groupe de pression idéologique : distribution dans le public (durant l'insurrection des barricades - janvier 1960) de centaines de milliers de cartes-lettres de soutien à adresser au général de Gaulle ; création lors des entretiens de Melun (25-29 juin 1960) d'un « comité pour le succès des pourparlers » ; participation, sous diverses formes, à la lutte contre l'O.A.S., etc. Plusieurs des idées lancées par le Club (notamment sur l'affaire algérienne) ont en tout cas retenu l'attention du pouvoir (ce qui lui a valu assez fréquemment l'accusation de « régimisme »).

Je dirai enfin quelques mots de Patrie et Progrès qui est un organisme d'un tout autre style. Créé en mai 1958 sur l'impulsion d'un certain nombre d'anciens élèves de l'E.N.A. ayant fait leur service militaire en Algérie, le groupe, qui se définit comme un réseau plutôt que comme un parti, rassemble des éléments jeunes, appartenant en général à la fonction publique. Patrie et Progrès, qui a mené campagne contre le F.L.N., se prononce pour l'avènement d'une gauche révolutionnaire capable, par son jacobinisme, d'assumer la transformation de la société actuelle. Ce groupe, sur lequel les appréciations les plus diverses ont été émises, a édité, sous forme de cahiers, des études de contenu doctrinal (thèmes étudiés à ce jour : *La Planification économique* et *Les Institutions politiques*). Parmi les réformes préconisées figure celle du système d'information que Patrie et Progrès présente comme entièrement monopolisé par des puissances financières n'ayant aucun souci de qualité et de moralité et témoignant d'un prudent conformisme à

⁹⁵ In *Bulletin du Club*, no 31, juin-juillet 1962.

l'égard de l'État quel qu'il soit. En matière économique, on note une très nette option en faveur d'une planification rigoureuse.

Les critiques ainsi faites aux techniciens (spécialement, on l'a vu, à la haute administration civile) ne correspondent pas à des notions purement imaginaires. Elles me semblent d'ailleurs d'une inégale gravité, la moins sérieuse étant, à mon avis du moins, le reproche de participer à la vie politique.

J'ai déjà souligné les risques pouvant naître de la « politisation » de la vie administrative. Le principal est que le technicien s'intéresse à la politique non plus seulement comme à un moyen, mais comme à une fin en soi. À plusieurs égards, le système anglais présente des avantages certains : mais il ne correspond pas aux traditions de la France et son introduction y serait certainement ressentie par les intéressés comme une grave atteinte à la liberté d'opinion. Par ailleurs, compte tenu de la faiblesse notoire des partis, il serait profondément regrettable de les priver de quelques-uns de leurs meilleurs esprits et – si l'on considère aussi les petits et moyens fonctionnaires – de plusieurs de leurs militants les plus dévoués.

Les autres dangers me semblent plus graves : le particularisme qui entraîne cloisonnements et rivalités... ; l'insuffisance de la compétence technique (qui, en une large mesure, est le résultat du retard des sciences humaines sur les connaissances physiques et naturelles, mais dépend aussi de la prépondérance des matières juridiques et littéraires dans les programmes des concours) ; une certaine tendance, notamment dans les ministères techniques, à faire la part trop belle aux revendications et positions des organismes économiques et financiers (le même phénomène s'observant dans les commissions de modernisation verticales du Commissariat du Plan). La correction de ces défauts ne saurait, bien sûr, résulter de réformes de détail : pour ne prendre qu'un exemple, on n'est jamais parvenu, en régime capitaliste, à réglementer sérieusement l'activité des *lobbies*.

Au total, sans justifier la diatribe de B. Russel – dont la pensée politique n'a pas l'exactitude pour trait principal – l'administration moderne ne saurait se targuer ni d'une complète efficacité ni d'une parfaite conformité aux idéaux démocratiques. Les partisans de la technocratie justifient souvent les entorses faites à ceux-ci (qu'affectent également les déformations bureaucratiques) en invoquant le supplément d'efficience qu'obtiennent les techniciens quand on leur laisse les mains libres : leur idée est que les affaires d'intérêt national ne sauraient être correcte-

ment résolues par les voies parlementaires ou partisans. Or, même si l'on veut apprécier les choses uniquement en termes de performances, il n'est pas certain que l'homme de la technique ait toujours le dessus : dès qu'il a la volonté ou les moyens d'utiliser les techniciens placés sous ses ordres, le « ministre-amateur » qui a le sens de la politique peut aussi se révéler « productif ».

Autrement dit, je ne crois pas que le souci de valoriser les compétences administratives doive conduire à souhaiter la levée des contrôles sur l'administration. Il semble que l'on devrait trouver – mais n'est-ce pas un peu la quadrature du cercle – un régime qui permette à ces contrôles indispensables de s'affirmer sans détruire pour autant l'efficacité des services. Cependant, cette manière même de poser le problème, n'est-elle pas de type « idéaliste » au sens où elle néglige l'interpénétration des deux systèmes, public et privé, de la technocratie ?

SECTION II. Technocratie et fonctionnement du système économique

[Retour à la table des matières](#)

D'après les partisans d'une conception large de la technocratie, c'est l'ensemble des technocrates des secteurs privé et public qu'il faut prendre en considération pour donner une vue valable de la situation. Globalement considérée, la technocratie serait le nouvel aspect pris par le système capitaliste au XXe siècle. Avant d'examiner la valeur de ces assertions, il est nécessaire d'étudier la légitimité de l'extension au secteur économique privé de la notion du pouvoir technocratique.

I. PROPRIÉTAIRES ET MANAGERS.

C'est naturellement la séparation entre la propriété et la gestion qui fournit l'argument de base. Dans les grandes et très grandes entreprises (généralement constituées sous forme de sociétés anonymes), les actionnaires sont pratiquement

évincés des responsabilités effectives par les managers dont pourtant la participation dans le capital social s'avère très faible, sinon nulle. On observe donc, de prime abord, un transfert des facultés de décision qui paraît fondé sur la compétence : n'est-ce point là une évolution de style technocratique ⁹⁶) ?

Un autre ouvrage serait nécessaire pour exposer ce problème de manière sérieuse. Mais, compte tenu du thème propre de ce livre, qui porte sur le gouvernement politique des sociétés, la question nous intéresse seulement au titre de l'action des forces économiques sur les autorités publiques. Je me bornerai donc à quelques remarques sur le mouvement qualifié de « révolution des managers ». Bénéficiant d'une large audience, les notions attachées à cette thèse, qui proclame en somme le remplacement des « capitalistes sans fonction » par des « fonctionnaires sans capital », ne font pas, pourtant, l'objet d'un accord unanime.

Depuis les travaux classiques de Berle et Means, beaucoup tiennent la séparation entre la propriété et la gestion ainsi que l'effacement en résultant pour les propriétaires comme un fait incontestable. On en tire l'idée qu'à l'intérieur des unités économiques, le pouvoir effectif de décision, réserve faite des entreprises petites et moyennes, n'est plus fondé sur la propriété. C'est uniquement dans les sociétés arriérées et dans les secteurs traditionnels (dits parfois « pré-capitalistes ») des économies modernes que cette institution continuerait de jouer son rôle habituel.

Cette vue a été dénoncée par divers sociologues, en particulier C. Wright Mills ⁹⁷. Pour celui-ci, il est abusif de se référer à une révolution silencieuse des managers dont l'effet serait de priver les grandes familles ou dynasties de leurs pouvoirs et prérogatives. Les mouvements que l'on observe traduiraient davantage une réorganisation de classes possédantes que la réalisation d'un transfert de puissance. Mills va jusqu'à contester que le recrutement des hauts dirigeants privés soit principalement fondé sur la compétence : la sélection aurait essentiellement

⁹⁶ À l'époque la plus récente, l'attention s'est concentrée aux États-Unis sur le personnage de l'*executive*. Pour un exposé des différences séparant celui-ci du manager, voir REISSMANN (Leonard), *Les classes sociales aux États-Unis*, traduit de l'anglais, Paris 1963, pp. 199-214. Vu le propos de cet ouvrage, il n'apparaît pas nécessaire de faire état de cette distinction d'ailleurs marquée d'incertitude.

⁹⁷ In *The power elite*, *op. cit.*

pour fondement le souci de mettre en place des éléments favorables aux possédants et bien décidés à défendre en toute occasion les intérêts de ceux-ci. En somme, les managers seraient d'abord des hommes dociles aux capitalistes (des *yes men*), les « très riches » continuant de régner.

En établissant la survivance des grandes fortunes (qui doit beaucoup aux multiples échappatoires – ce que les Anglais appellent des *loopholes* – tolérées, en connaissance de cause, par les auteurs des réglementations fiscales), Mills a rendu le service de dégonfler quelques mythes indécents. Il était également nécessaire de montrer que la concentration de la propriété mobilière reste bien plus grande que ne le proclament les tenants du « capitalisme populaire ». Mais la pièce principale de l'argumentation est la continuation du capitalisme familial : il n'est certainement pas mort, comme on le dit un peu trop vite, et l'étude des annuaires boursiers, comme aussi des bottins mondains, montre que le prétendu défunt est encore assez vigoureux. Pourtant, cette formule n'embrasse plus aujourd'hui la totalité de la structure des affaires.

L'analyse sociologique des dirigeants privés fait ressortir deux catégories de gestionnaires supérieurs : les uns répondant au type traditionnel du capitaliste qui gère ce qu'il détient en toute propriété, possède des avoirs stables (constitués notamment par le procédé des participations), s'efforce d'étendre sa puissance et sa fortune par de nouvelles opérations de placement, mais aussi par une judicieuse politique d'alliances matrimoniales ; les autres se rattachant à la catégorie des managers ou techniciens à compétence générale qui doivent leur position actuelle à la formation et à l'expérience acquises, au sens des affaires, à la valeur propre (sans oublier l'influence des « relations » ainsi que le poids de la naissance et des attaches matrimoniales dans la mise en vedette de ces qualités). Certes, l'homme très riche peut également montrer des qualités professionnelles et, en dépit de la fiscalité, il n'est pas rigoureusement impossible au manager d'acquérir une certaine fortune. En bref, les deux catégories connaissent un degré d'interpénétration plus ou moins élevé selon les secteurs. Cependant, à condition de ne pas donner une valeur absolue à la distinction, il paraît possible d'avancer qu'actuellement : la direction suprême de l'économie repose, en proportion différente selon les branches, tantôt sur des capitalistes qui s'appuient sur les avoirs et les liaisons d'une famille ou d'une dynastie, tantôt sur des techniciens choisis par cooptation et

n'ayant dans l'ensemble que fort peu de comptes à rendre aux actionnaires des firmes qu'ils gèrent.

La part respective de ces deux séries de dirigeants économiques varie selon les pays et les types de production. Encore que les passages d'une aire à l'autre s'effectuent souvent selon des processus lents (dépossession graduelle d'une famille par le capital bancaire), la ligne de séparation est mobile : globalement la formule des managers se développe aux dépens du patronat classique qui garde pourtant des positions très solides (famille de Wendel dans la vallée de la Fentsch). Ainsi s'accroît le nombre des dirigeants qui échappent à la tutelle des capitalistes traditionnels. Cependant, par suite de l'interdépendance des affaires qui se manifeste à un haut degré dans les économies complexes, les rapports des uns avec les autres sont nombreux, variés et suivis.

Obnubilés par l'absentéisme et la dispersion des actionnaires, les partisans de la « révolution des managers » oublient que cette situation profite aussi bien aux dynasties capitalistes qu'aux techniciens professionnels. En méconnaissant la survivance en de nombreux domaines d'un vigoureux capitalisme familial, cette thèse ne parvient pas à nous donner une vue exhaustive du capitalisme contemporain. La présence de managers ne devant pas à la fortune ou à la naissance leur accession au pouvoir, apporte toutefois un élément nouveau dont il ne faut pas sous-estimer l'importance dans le fonctionnement du régime. Selon de nombreux commentateurs, l'un des résultats essentiels de ce changement serait une transformation des idées dans l'ordre des relations entre les différents éléments de la firme.

2. APERÇU DES ATTITUDES DES MANAGERS.

[Retour à la table des matières](#)

Il est devenu banal d'insister sur les différences qui sépareraient les managers des capitalistes traditionnels dans la conduite des grandes entreprises. Encore qu'on tende à les exagérer pour les besoins de la démonstration, ces divergences ne sont pas absolument imaginaires. Sans prétendre en donner une énumération complète, j'examinerai les problèmes des rapports avec les actionnaires, des relations avec le personnel et du sens même de la gestion. Dans la mesure où ces pra-

tiques et conceptions correspondent à un mode intelligent de défense du système capitaliste, c'est-à-dire un mode qui tienne compte de l'esprit de notre temps, on ne s'étonnera pas qu'elles tendent à pénétrer dans tous les centres de direction, à base familiale comme technicienne, du capitalisme. J'exposerai d'abord les idées ou conduites prêtées aux managers pour faire ensuite quelques observations sur la réalité et la portée de ces démarches.

En ce qui concerne les actionnaires, les managers ont tendance à les ignorer sinon à les dédaigner ouvertement. Par le jeu des pouvoirs en blanc, les assemblées générales sont réduites à un simulacre. Certes, le législateur garantit aux actionnaires la possibilité d'obtenir diverses informations : mais ces prérogatives demeurent généralement inutilisées. À l'heure actuelle, les grandes affaires, s'inspirant de la technique des « relations publiques », paraissent accomplir des efforts pour réduire la distance entre les gestionnaires et les propriétaires : d'où l'envoi de brochures luxueusement imprimées, mais étrangement silencieuses sur la conduite effective de l'entreprise. Ne soyons pas dupes : l'objectif des « relations publiques » – branche de la réclame qui, après les États-Unis, connaît en Europe un développement sensible - est avant tout de créer dans le public un sentiment favorable aux activités en cause. C'est, à des degrés divers, un aspect du « conditionnement » des esprits.

Ce mépris des actionnaires (en dépit d'une amabilité de commande dans les discours officiels aux assemblées générales) a plusieurs sources. On ne saurait en exclure le sentiment que le revenu du capital présente des aspects parasites. Les spéculations boursières, augmentant le caractère vagabond des fortunes mobilières, contribuent également à la formation de cette attitude qui, finalement, peut conduire quelques techniciens à faire prévaloir dans la gestion le souci d'élever le rendement sur celui de défendre la propriété. D'où l'idée fortement ancrée chez de nombreux dirigeants, que les actionnaires n'ont droit qu'à une fraction des bénéfices, le reste devant être utilisé dans et pour l'entreprise. La critique morale d'un revenu non gagné par le travail appuie ainsi le souci d'échapper à la tutelle du marché financier et d'éviter la remise en cause des programmes de développement qui résulte souvent des avatars d'un financement externe. L'auto-financement, dont on connaît l'ampleur dans les structures capitalistes contemporaines, accuse bien le caractère accessoire du rôle tenu par les actionnaires.

À l'égard du personnel, la position est différente. Les travailleurs ayant plus de « présence » que les actionnaires, les relations des managers sont plus subtiles à l'égard des premiers que des seconds. Mais une tendance, moins marquée certes en Europe qu'en Amérique, s'affirme aujourd'hui chez les responsables des grands ensembles, du moins les plus évolués d'entre eux : substituer les « relations humaines » aux rapports habituels du travail, faire prévaloir l'intégration à l'entreprise sur l'appartenance au syndicat. Soutenu par des facteurs objectifs, le mouvement – qui s'analyse en un vaste effort pour légitimer l'autorité des entrepreneurs aux yeux du personnel – n'est pas absolument dépourvu d'influence : ne parle-t-on pas déjà, en divers milieux français, de façon d'ailleurs très prématurée, d'une « américanisation » de la classe ouvrière... Pendant longtemps, le patronat a combattu l'action syndicale, ne permettant l'amélioration de la condition ouvrière que dans le cadre d'un étroit paternalisme : il n'admettait pas en particulier que les travailleurs puisent soutien, inspiration, mots d'ordre, à l'extérieur de l'entreprise. Puis, peu à peu, à des dates et avec une sincérité variables selon les pays, le fait syndical a été reconnu. C'est l'ère des grandes négociations collectives valables pour toute une branche ou l'ensemble d'une région. Bien entendu, les managers de l'ère moderne se gardent de remettre brutalement en cause cette acceptation : aussi bien savent-ils que le syndicat est devenu un rouage indispensable de l'organisation industrielle. Mais ils tentent de modifier le sens de la relation. Il s'agit de priver peu à peu cet organisme de son caractère de classe. Plus exactement, le but est de ramener la lutte aux dimensions de l'entreprise, donc de la situer par rapport aux problèmes d'une collectivité déterminée et non plus d'un milieu global.

Quant à la gestion de l'entreprise ou du groupe de firmes, son trait principal est un souci très poussé de rationalité administrative. Nous sommes bien loin des « barons » de l'époque héroïque à la recherche du « coup de bourse » et de la spéculation financière heureuse. L'objectif constant reste d'obtenir le rendement maximum des facteurs disponibles : d'où la mise en œuvre de techniques de programmation et même de planification (éventuellement à long terme) qui sont bien le seul moyen connu d'obtenir un tel résultat. Autre particularité : un vigoureux effort pour assurer la rationalité des choix (d'où appel aux mathématiciens).

À l'époque la plus récente, on observe dans les discours et interventions des dirigeants économiques privés une tendance à insister sur les aspects humains de la conduite des affaires. On présente le manager comme un modéleur d'hommes

dont la mission est de permettre à ceux-ci de tirer le parti maximum de leurs capacités. Ces propositions se situent encore dans la ligne de la technique des « relations humaines », mais ce procédé (parfois lancé avec un grand tapage, ainsi en Italie autour des années 50-55) n'a pas suscité chez le personnel l'adhésion au régime que l'on en attendait. Dès lors, les dirigeants privés – dont quelques-uns n'hésitent pas à se présenter comme des « sociologues engagés » – franchissent un nouveau pas en se réclamant d'une sorte d'humanisme selon lequel le rendement commercial n'est qu'un aspect du problème économique. En toutes circonstances, nous dit-on, le mot d'ordre du manager doit être la prééminence de l'homme qui constitue le moyen essentiel et la fin véritable de l'entreprise.

En définitive, la direction de l'affaire industrielle doit s'inspirer à la fois des règles de la méthode scientifique et des acquisitions des sciences humaines (économie politique, psychologie, sociologie...). Pour produire tous ses fruits, le souci de rationalité administrative (comparaison des coûts et des résultats) doit s'allier au respect des particularités essentielles de l'être humain. La culture, qui accumule la sagesse des générations précédentes, devient ainsi l'instrument irremplaçable du chef d'entreprise moderne. Nous sommes, en apparence, bien éloignés de la brutalité élémentaire du taylorisme initial. Mentionnons à cet égard le thème de l'International Management Congress (New York, septembre 1963) : « human progress through better management. »

On notera que le souci de la culture bénéficie aujourd'hui d'une vaste audience : les militaires eux-mêmes ont tendance à souligner que l'ascension dans la hiérarchie doit s'accompagner d'une volonté de dominer les techniques par la culture. Autrement dit, si l'information spécialisée n'est pas inutile au chef, celui-ci a pour principal souci de perfectionner les conditions humaines dans lesquelles est mise en œuvre la compétence technique.

Tels sont quelques-uns des traits de comportement et de pensée que l'on attribue souvent aux managers et qui les différencieraient des capitalistes traditionnels. On pourrait aussi y ajouter que les premiers sont généralement moins hostiles que les seconds aux interventions économiques et sociales de l'État : tout en insistant sur les mérites de l'organisation professionnelle privée, les patrons de ce type accepteraient qu'elle demeurât soumise à quelque degré de contrôle de la puissance publique, les plus avancés se déclarant même favorables à certaines formes (dites « souples » ou « indicatives ») de planification centrale. En bref,

l'opposition stérile aux autorités officielles devrait, en toute occasion, céder la place au dialogue (liaison avec les thèses et pratiques de l'« économie concertée »).

Les observations ainsi faites correspondent à certains aspects de la réalité dont on tire volontiers des conclusions excessives. S'agissant de l'affectation du profit, il est vrai que désormais une part considérable des bénéfices sert à financer le développement de l'entreprise. Mais l'affaire appartenant aux actionnaires, c'est tout de même le patrimoine de ceux-ci que valorise une telle expansion. Il est rare que l'agrandissement ou le perfectionnement d'une entreprise n'entraîne pas finalement une élévation du cours de ses actions. Par ailleurs, en dehors du dividende, les actionnaires bénéficient de temps à autre d'attributions exceptionnelles (augmentation du capital par distribution de réserves, division de l'action en deux ou plusieurs titres qui entraîne normalement une certaine plus-value boursière, etc.). Si le technicien a peu de sympathie pour les actionnaires, il ne peut être indifférent à la tenue boursière du titre. Il arrive enfin que des managers détiennent, à titre personnel, un paquet d'actions de la firme qui, ne représentant qu'une part faible ou infime du capital social, constitue tout de même, sur le plan personnel, un avoir appréciable. Il faudrait de longs développements pour donner à ces observations leur portée exacte – les brèves allusions faites montrent la gravité de l'erreur commise en raisonnant de manière unilatérale sur un aspect des phénomènes (l'auto-financement).

La référence aux valeurs humaines tend désormais à faire partie de l'armement intellectuel du manager (Nora Mitrani ayant vu justement dans le souci, qui tourne parfois à l'obsession, du *human engineering* et désormais de l'humanisme, la marque propre du techno-bureaucrate). Tout compte fait, cet essai pour annexer les sciences humaines à la gestion patronale et mettre la sociologie au service du dividende – démarche qui fait suite à une longue période de dédain, ne peut que susciter de profondes réserves. Il serait regrettable, encore que conforme à l'éthique d'une société dominée par l'argent, que le travail des chercheurs trouvât pour principale utilisation, au lieu d'une contribution à l'avantage collectif, la consolidation de la capacité de profit ⁹⁸.

⁹⁸ Voir à cet égard : BARITZ (L.), *The servants of power. A history of the use of social science in american industry*. Wesleyan University, 1960. Noter à cet

Car, en dépit d'affirmations apologétiques, selon lesquelles on penserait désormais « intérêt national » dans certaines grosses entreprises, tel est finalement le problème. D'un point de vue économique, la gestion des grandes firmes capitalistes a certainement réalisé des progrès sensibles que les techniques mathématiques de calcul de la décision et de programmation vont certainement accroître. La rationalisation des activités est préférable à la spéculation financière ou boursière. Sur le plan humain, des concessions ont été faites au personnel dont la lutte syndicale des travailleurs, plus que les prédispositions humanistes des dirigeants, explique la survenance. D'un autre côté, la prudence conduit les managers à ne plus ignorer systématiquement les réactions de l'opinion – prudence qui n'est sans doute pas étrangère au fait que, ne reposant plus sur la propriété, la légitimité du pouvoir des managers devient difficile à démontrer. Cependant, tous ces traits – qui s'étendent peu à peu à l'ensemble des grandes entreprises – doivent être ordonnés et interprétés en fonction de l'objectif de la firme qui reste de gagner de l'argent. Le voudraient-ils, les dirigeants ne sauraient échapper à un tel impératif qui, en régime d'économie privée, détermine le *standing* de l'entreprise (par exemple vis-à-vis de ses banquiers) et conditionne ses facultés de développement.

N'oublions pas non plus en évaluant la portée réelle de certaines déclarations l'ampleur assez extraordinaire des rémunérations que s'attribuent pratiquement sans contrôle supérieur les grands responsables industriels et financiers (l'existence d'une sévère fiscalité directe conduisant les intéressés à toucher une partie de leur traitement sous forme d'avantages échappant, de façon plus ou moins régulière, à la taxation).

L'habitude tend à s'instituer d'étendre la qualification de « technocrate » aux managers du secteur des affaires. À quelques égards, l'assimilation semble légitime (ne serait-ce qu'en raison du fréquent passage de hauts fonctionnaires dans les entreprises privées ou groupes professionnels). Tout en cédant provisoirement à cet usage pour rendre compte des travaux et courants qui postulent l'unification

égard la constitution en 1962 d'une Association pour le développement de l'enseignement et des recherches auprès de la Faculté des Sciences de Paris. L'Association groupe une trentaine de professeurs et une quarantaine d'entreprises. On prévoit la construction à Orsay, d'un club aux frais des entreprises (*Le Monde*, 20-21 octobre 1963, p. 12).

des technocrates publics et privés, je veux faire immédiatement plusieurs réserves à l'égard de cette terminologie.

En premier lieu, elle me paraît difficilement applicable aux capitalistes traditionnels qui, en nombre toujours imposant, gouvernent leurs affaires par le droit de la fortune acquise. Leur comportement quotidien vis-à-vis des problèmes de la gestion tend sans doute à s'inspirer des mêmes standards et critères que celui des managers techniciens, mais tant qu'il existe une correspondance entre la propriété de la firme et le droit de décision finale, on ne saurait parler d'un dessaisissement de type technocratique. Il n'en va pas de même pour les dirigeants cooptés sur la base de la compétence technique, l'extension terminologique étant dans ce cas plausible. Il serait donc logique de réserver à ceux-ci la qualification de technocrate, mais, divisant un milieu homogène qui occupe des positions similaires et poursuit des buts analogues, cette pratique pourrait conduire à une présentation fallacieuse de la réalité (dont l'aboutissement, nous le verrons, est la notion mystificatrice de la *managerial class*).

Par ailleurs, l'emploi du même mot pour définir la position des techniciens publics vis-à-vis des hommes politiques et celle des techniciens privés vis-à-vis des actionnaires me semble donner une trop grande place au raisonnement analogique. Malgré d'évidents facteurs de rapprochement, le gouvernement des États et la direction des grandes entreprises ne sont pas sous cet aspect exactement réductibles au même schéma – le dessaisissement des actionnaires étant, dans de très nombreux cas, infiniment plus marqué que celui des hommes politiques et même que celui des simples citoyens.

3. ENTREPRISES PRIVÉES ET EXPLOITATIONS PUBLIQUES.

[Retour à la table des matières](#)

Si l'on veut donner la qualification de technocrate aux managers des entreprises privées, *a fortiori* convient-il de l'attribuer aux dirigeants des entreprises publiques dès qu'ils acquièrent la capacité de mener la politique de leur choix. Cette forme de technocratie ayant des liens étroits avec la machine étatique, l'assimilation paraît acceptable. En tout cas, ces deux catégories de chefs économiques –

qu'il est cependant préférable de ranger dans des catégories distinctes – entretien de nombreux rapports.

Ces relations sont notamment des liens de fournisseurs et de clients. Les exploitations publiques, vendent au secteur privé des produits et des services : je rappelle qu'on a vigoureusement reproché aux premières de consentir aux grandes affaires des conditions de vente trop favorables (notamment dans l'ordre de la tarification de l'électricité et des transports). Selon de nombreux syndicalistes – dont les directions des firmes intéressées n'acceptent pas tous les calculs – l'octroi de telles faveurs serait l'une des causes les plus importantes des difficultés financières du secteur public (surtout en matière électrique). Celui-ci naturellement se fournit auprès de firmes de l'économie privée qui, en bien des cas, disposent de situations monopolistiques ou travaillent dans le cadre d'ententes : il est peu contestable que les grosses entreprises privées – celles qui déterminent la politique professionnelle du patronat – bénéficient d'un rang prioritaire dans l'attribution des commandes passées par les entreprises nationales.

Cependant, il existe entre les deux catégories de dirigeants des relations plus subtiles dont l'activité de l'Association des Cadres Dirigeants pour le progrès social et économique constitue un bon exemple.

Cette association rassemble, sur la base d'une cooptation, les managers ou techno-bureaucrates des deux secteurs. Y sont représentées les diverses entreprises nationalisées et la plupart des affaires qui constituent le « grand patronat ». Comme on pouvait s'y attendre, elle comporte parmi ses membres, un nombre considérable de polytechniciens (ceux-ci détenant, on l'a vu, de solides et nombreuses positions, à la fois dans l'industrie et les administrations publiques de type vertical). Fondée en 1945, l'Association s'est préoccupée très vite d'organiser un dialogue entre les fractions privées et publiques du monde industriel. Une circonstance favorisa la rencontre : l'acceptation par les éléments dirigeants du Conseil National du Patronat Français (C.N.P.F.) des opérations de transfert réalisées. Il semble que le tournant soit intervenu vers les années 1950-1951, les avantages procurés par la politique de prix du secteur nationalisé n'ayant probablement pas été étrangers à ce retournement. Cet acquiescement – fondé sur l'art du patronat privé d'utiliser à son profit le capitalisme d'État – ne pouvait que renforcer l'homogénéité de l'Association qui a pu jouer à quelques reprises un rôle d'avant-garde dans le mouvement patronal (par exemple, en prenant position contre les

projets du C.N.P.F. relevant de la routine ou traduisant une attitude purement négative à l'égard de l'évolution sociale).

Encore qu'elle groupe essentiellement des managers, l'Association se défend vigoureusement contre toute imputation de technocratie. Elle voit dans les technocrates des agents uniquement préoccupés de performances techniques et animés de desseins à courtes vues : or, son but, déclare-t-elle, reste d'accroître chez ses membres le sens des responsabilités humaines et civiques. Étant donné la mauvaise réputation des idées de Burnham en France, on comprend que l'Association ait voulu éviter tout rapprochement avec un phénomène tenu pour indésirable. Mais il paraît difficile de la suivre si l'on considère que, justement, le propre de la technocratie dans l'entreprise est d'allier le goût de l'efficacité technique et de la rationalité administrative au souci d'assurer des « relations humaines » entre les participants à la production.

SECTION III. Relations entre l'économique et le politique

[Retour à la table des matières](#)

Selon la conception extensive de la technocratie – celle qui y voit la forme nouvelle de la domination capitaliste au XXe siècle – c'est en analysant l'ensemble des forces évoquées tout au long de ce livre (secteur privé, entreprises publiques, bureaucraties d'État, états-majors militaires, dirigeants oligarchiques des partis...) que l'on aurait la clé de l'évolution actuelle du système. L'exposé de cette thèse unitaire passe nécessairement par le rappel des idées de J. Burnham. En un sens, cet auteur doit être rattaché à l'idéologie technocratique dont il a certainement amplifié la diffusion. Pourtant, dans la mesure où il se propose de décrire et d'interpréter les transformations sociales contemporaines, je dois indiquer dès maintenant l'essentiel de ses positions.

1. EXPOSÉ DE LA THÈSE UNITAIRE.

Cette conception est, dans l'ensemble, assez bien connue pour qu'il ne soit pas utile d'en présenter à nouveau une analyse détaillée. Elle a été développée dans l'ouvrage *The managerial revolution* dont la version française fut publiée en 1947 (avec une préface de Léon Blum) sous le titre médiocre de *L'ère des organisateurs*. Sans discuter le problème de l'originalité de Burnham (on l'a accusé, notamment Pierre Naville, de s'être fortement inspiré d'un ouvrage antérieur de Bruno Rizzi sur la bureaucratisation du monde), je voudrais signaler les aspects et les implications les plus caractéristiques de ces idées quant au thème analysé en ces pages.

Selon Burnham, le capitalisme est moribond : à plus ou moins brève échéance, l'État deviendra propriétaire des moyens de production. Mais, contrairement à l'opinion reçue, ce transfert n'aura pas pour conséquence la réalisation du socialisme, au sens de la formation d'une société « sans classes, complètement démocratique et internationale ». À celle des capitalistes dépossédés, se substituera une nouvelle classe dirigeante (l'expression signifiant « un groupe de personnes qui, en vertu de relations économique-sociales particulières, exerce un degré particulier de contrôle sur l'accès aux instruments de production et bénéficie d'un traitement préférentiel dans la distribution des produits de ces instruments »). Elle sera constituée des « directeurs » ou managers (imparfaitement désignés dans la traduction française comme « organisateurs »). Mettant en œuvre les instruments de production, ces managers seront, par là même, en mesure de dominer l'État qui deviendra leur propriété. Au moment où il écrit, Burnham trouve déjà deux grandes sociétés directoriales : l'Allemagne nationale-socialiste et la Russie soviétique. Mais on observe partout, y compris aux États-Unis (intervention du New Deal) un processus de changement dans la composition et la structure de l'élite dirigeante qui doit inévitablement conduire au règne des « directeurs ».

Dans la société directoriale, le politique et l'économique sont fusionnés, la sphère de la production étant englobée dans les tâches de l'État. Les « directeurs » ne sauraient, par convention, accomplir la totalité de celles-ci : d'où l'existence, à leur côté, de « bureaucrates politiques » s'occupant principalement de la guerre, de la propagande, de la diplomatie, de la police, etc. Bien qu'exerçant des fonctions différenciées, les uns et les autres forment une seule classe dirigeante. Cependant, et Burnham insiste beaucoup sur cette idée, ce sont les directeurs économiques, et non les bureaucrates politiques, qui en prendront la tête. « Les bureaucrates d'au-

jourd'hui et de demain s'imagineront peut-être agir indépendamment (*sic*) ; mais leurs projets... exigent d'énormes ressources qui, pratiquement, ne peuvent leur être assurées que par leur collaboration avec ceux qui dirigent effectivement la production : les directeurs auxquels, en fin de compte, ils se subordonnent forcément. » Ces derniers établiront la société sur des fondements garantissant leur domination « quels que soient les personnages placés en évidence sur la scène politique ».

Ces idées se relient à une conception plus large de la vie politique dont Burnham, après bien d'autres (notamment G. Mosca), a exposé l'économie dans un autre ouvrage ⁹⁹. Toute société comporte une élite qui gère les affaires publiques dans le but de conserver son pouvoir et ses privilèges. Ce groupe fonde sa suprématie sur la force et la ruse.

Malheureusement, le contenu que Burnham assigne à cette élite dans *L'ère des organisateurs* n'est pas clair. Il semble que, pour lui, la fonction directoriale se ramène à la direction technique et à la coordination de la production : ce qui rappelle la catégorie des « techniciens des idées générales ». Les directeurs seraient ainsi les administrateurs effectifs des entreprises privées et publiques, à l'exclusion des techniciens spécialisés (tels que : chercheurs attachés aux laboratoires, ingénieurs assurant des fabrications particulières...). Sur ce point capital, la pensée de Burnham manque de fermeté comme en témoignent les termes utilisés dans l'énumération des directeurs : « directeurs de la production, surintendants, ingénieurs administratifs, surveillants techniques, etc., ou bien lorsqu'ils sont employés dans des entreprises gouvernementales : administrateurs, commissaires, chefs de bureau, etc. ¹⁰⁰.

En France, les idées de Burnham ont fait l'objet d'un procès en règle. À vrai dire, la tâche des critiques était relativement aisée. Il est incontestable que cette œuvre manque de cohérence et de solidité scientifiques : sur beaucoup de points, elle s'apparente davantage à la polémique journalistique qu'à la recherche objective. Relue une vingtaine d'années après sa publication, elle témoigne d'énormes erreurs de prévision, propres à jeter un doute légitime sur la perspicacité de l'auteur. Ces défauts évidents ne doivent pas conduire à ignorer les observations pré-

⁹⁹ *Les Machiavéliens défenseurs de la liberté*, traduit de l'américain, Paris, 1949.

¹⁰⁰ *L'ère des organisateurs*, *op. cit.*, p. 87.

sentées sur la force des managers dans les sociétés industrialisées de l'Occident. Mais Burnharn n'a-t-il pas eu le grand tort d'en tirer des conséquences excessives, selon un principe d'interprétation moniste ?

On sait que les marxistes refusent de prendre au sérieux les thèses de la « révolution des managers ». Selon eux, la mise en vedette de cette catégorie a pour but d'établir un rideau de fumée à l'abri duquel les dirigeants capitalistes manipulent pour leur plus grand profit la vie nationale. En bref, la proclamation de « l'ère des organisateurs » a pour but de dissimuler la phase monopolistique du capitalisme.

Soit la gestion de l'activité économique. « Il faut tout ignorer, écrivent M. Bouvier-Ajam et G. Mury ¹⁰¹, des postulats, des techniques, des institutions, des courants du capitalisme... du rôle, des méthodes, de l'emprise, des objectifs du capital financier » pour admettre l'idée que les managers sont devenus « les seuls princes de l'économie capitaliste ». Au sein des entreprises, le pouvoir suprême de décision continue d'appartenir aux capitalistes et si certains « directeurs » se voient attribuer une partie de ces facultés, leur conduite reste commandée par les mécanismes les plus profonds de la société capitaliste. Les managers mettent leur compétence technique et leurs relations au service de l'oligarchie financière qui, en échange, leur assure de solides avantages financiers et, sous diverses réserves, finit par les admettre en son sein.

Ainsi les effectifs de la bourgeoisie s'augmentent-ils d'hommes qui, parfois d'origine modeste, vont contribuer, à l'instar des capitalistes par droit de naissance, à l'exploitation des travailleurs. Au total, la promotion de certains hommes s'analyse en une manœuvre tactique de la classe bourgeoise sans entraîner de modifications sensibles dans la structure sociale et la répartition du pouvoir qui en découle.

Dans cette perspective, la jonction entre l'économique et le politique répond à un principe simple : l'État n'est pas ce qu'il paraît être, c'est-à-dire le représentant de l'ensemble de la société, l'arbitre impartial entre les classes et les groupes rivaux. Instrument de la classe dominante dans chaque régime social, ce mécanis-

¹⁰¹ In *Les classes sociales en France*, Paris, 1963, Tome second, p. 116.

me assure aujourd'hui le règne des couches bourgeoises et devient de plus en plus l'outil privilégié d'une minorité d'entre elles : l'oligarchie financière. Certes, la subordination de l'appareil d'État à cette catégorie se réalise de façon différente selon les pays. En quelques cas, la pénétration est ouvertement affichée, les hommes des grandes affaires accédant directement, en tant que tels, aux leviers de commandes politico-administratifs (États-Unis : ainsi le poste de Secrétaire à la Défense peut-il être occupé par des hommes comme Charles E. Wilson qui fut Président de General Motors ou R. McNamara qui a été celui de Ford). Ailleurs (France par exemple), l'opération est normalement plus discrète et se manifeste extérieurement par le passage d'éléments de la bureaucratie supérieure de l'État dans le personnel dirigeant des trusts. Cependant, d'une manière ou d'une autre, un même phénomène s'affirme dans tous les pays de capitalisme avancé : le pouvoir politique procède de l'oligarchie financière qui tend à s'en réserver le contrôle exclusif.

Dans cette perspective, la constitution gaulliste est l'« expression fidèle de la pensée et des efforts des cercles dirigeants de la bourgeoisie » dont les causes objectives sont « la crise du système impérialiste français et le développement du capitalisme monopoliste d'État » ¹⁰². Quant au régime lui-même, il représente le point de rencontre et de convergence de la grande bourgeoisie et de la technocratie gouvernementale : il s'analyse dans la remise du pouvoir d'État (spécialement sous ses aspects financiers), aux affairistes de la haute banque et des monopoles capitalistes. En somme, l'actuel régime, ayant réussi à démanteler et à annuler le contrôle populaire, représente simplement l'intensification et comme l'exaspération des tendances ordinaires du capitalisme d'affaires.

Cette thèse présente avec celle de Burnham des divergences considérables, l'une des principales étant que le premier refuse de voir dans une transformation du statut de la propriété un facteur capable de modifier radicalement le principe d'organisation de la vie sociale. Mais, au titre de l'interprétation des sociétés capitalistes, les deux conceptions se rejoignent sur un point : le pouvoir politique dérive des rapports de production ou, si l'on préfère, les conditions politiques sont déterminées par les conditions industrielles.

¹⁰² H. CLAUDE, *Gaullisme et grand capital*, Paris, 1960 Voir aussi dans le même sens : DUCLOS (Jacques), *Gaullisme, technocratie, capitalisme*, Paris, 1963.

Avant de présenter quelques observations sur ce point capital, je voudrais brièvement exposer certaines interprétations récentes du régime gaulliste qui, dans la perspective d'une vision unitaire, mettent en connexion ou corrélation les péripiéties de la vie politique et la distribution du pouvoir économique.

L'une des premières interprétations de l'avènement de la Ve République en fonction du pouvoir des techniciens a été celle de Serge Mallet¹⁰³. Selon lui, la Ve République constituerait un système irréductible à toutes les autres tentatives du passé. Le nouveau régime politique serait en somme le prototype de l'État capitaliste moderne dont l'un des objectifs essentiels est de lever les obstacles que dressent les classes sociales conservatrices aux activités de modernisation et d'expansion ou, si l'on préfère, d'adapter les structures politiques aux nouvelles structures économiques engendrées par l'expansion. Ce serait donc « l'instrument politique de la domination étatique du grand capital financier et de la technocratie dirigeante qui en assure la gestion ». En définitive, contre la volonté de plusieurs de ses inspirateurs, le Treize Mai aurait marqué la victoire du capital financier sur les autres couches capitalistes (ainsi, commerce et agriculture) dans la lutte pour la conquête des centres de pouvoir : en ce sens, il pourrait bien ne constituer qu'une étape, et une étape utile, sur la voie de la socialisation. Au total, la Ve République représenterait l'accouchement par l'État du néo-capitalisme.

La thèse de Mallet, sans même parler des communistes qui en rejettent l'inspiration fondamentale, a fait l'objet de sérieuses réserves. De nombreux milieux de gauche lui ont reproché son optimisme final. D'autres commentateurs n'ont pas admis les généralisations effectuées à partir de la présence au pouvoir de quelques hommes ayant des relations d'affaires ou des solidarités personnelles avec la Haute Finance (dont, selon ces critiques, on oublierait trop souvent l'hétérogénéité qui la caractérise et les rivalités internes qui l'animent). Enfin, cette vue, élaborée au fil de l'événement, avait et comporte toujours un défaut singulier : celui de préjuger du destin politique du pays une fois le général de Gaulle retiré de sa charge présidentielle.

¹⁰³ In *Temps Modernes*, novembre-décembre 1958, pp 775-802. Mallet est revenu sur le problème en deux articles récents de la revue *Esprit*, « Le deuxième âge du gaullisme », juin 1963, pp. 1041-1057 et « L'après-gaullisme et l'unité socialiste », juillet-août 1963, pp. 30-42.

Cependant, l'explication du fonctionnement de la Ve République (et notamment des combats qui se livrent en son sein) par l'accès aux centres de décision d'une couche technocratique semble avoir eu une assez vaste audience. Écoutons Y. Craipeau : « Les leviers de commande sont aux mains de l'armée, de la carrière... des banques. Les barons de l'armée, de la police, des grosses affaires coloniales et de la finance, s'installent confortablement aux postes de commande »¹⁰⁴. Voici un autre témoignage : commentant les élections de novembre 1958, J.-A. Faucher¹⁰⁵ évoque « les agents secrets de la Haute Banque qui prenaient alors d'assaut tous les rouages essentiels du mouvement » (c'est-à-dire de l'U.N.R.). Faucher interprète l'attaque menée à l'époque par M. Albin Chalandon contre la politique de M. Antoine Pinay comme un essai d'instauration en France du « pouvoir des banquiers » : « toute une fraction du Patronat, écrit-il, soutenait la politique de Pinay. Toute la Banque s'identifiait à la politique de Chalandon. » Analysant le destin de l'U.N.R., Faucher y trouvera par la suite diverses tendances, l'« U.N.R. de la technocratie » représentant seulement l'une d'entre elles.

Au total, cette analyse suggère, sans le chercher expressément, bien des réserves à la thèse d'un pouvoir absolu des techniciens de la banque privée. À supposer qu'en fin 1958 le sens de l'« offensive technocratique » ait été de jouer l'expansion économique contre la rigueur budgétaire, force est de reconnaître que les successeurs de M. Pinay n'ont pas, en somme, beaucoup dévié de la politique suivie par celui-ci. D'autres posent aujourd'hui le même problème sous la forme d'un dilemme entre la réalisation d'une politique sociale audacieuse et la préservation de l'orthodoxie financière. Jusqu'à maintenant, le Ministère des Finances, tout en se prêtant à des concessions inévitables, conserve ses positions traditionnelles. En admettant qu'on pût interpréter la technocratie comme un essai des financiers privés de renverser le cours de la gestion budgétaire française – ce qui me semble une vue bien partielle de la question – elle ne paraît pas, jusqu'à présent, avoir substantiellement entamé le pouvoir propre des financiers publics.

La thèse qui souligne l'existence d'une couche ou caste technocratique tendant à rassembler en son sein tous les éléments dirigeants de la vie nationale (regroupement permis ou facilité par le déclin des capitalistes traditionnels) n'est pas liée

¹⁰⁴ In *Tribune Marxiste*, no 3, p. 43.

¹⁰⁵ In *La Cinquième République*, Paris, 1962.

aux vicissitudes de la Ve République et à ses dissensions internes. Ce péril technocratique est dénoncé, souvent avec violence, comme une propension uniforme du capitalisme moderne par des hommes de gauche (rappel des attaques lancées contre cette catégorie par G. Gurvitch). Mais, aujourd'hui, les mêmes observations et mises en garde sont présentées en un secteur bien différent de l'opinion ainsi que le montre le travail sur la technocratie publié sous la direction de Henry Coston ¹⁰⁶.

Ce courant reprend l'idée de la constitution, entre les mains d'un groupe de techniciens, d'un pouvoir d'organisation et de décision, tant à l'échelon de l'État qu'à celui de la grande entreprise. Les bénéficiaires de ce pouvoir, c'est-à-dire les technocrates, sont unis par divers liens fonction commune, « esprit de corps », etc. Autre caractéristique ils se déclarent ou sont en fait partisans du gouvernement des techniciens. Bénéficiant d'une autorité croissante à l'égard des groupes capitalistes et des ministres qui les mandatent, ils exercent (ou tendent à exercer) le pouvoir effectif en leur lieu et place. C'est, on le voit, la thèse de la jonction ou, si l'on veut, de la fusion des diverses technocraties, le critère étant toujours le dessaisissement des responsables officiels. Sur cette base, une étude du Centre d'Étude pour une Économie Organique fixe le nombre des technocrates à un chiffre de l'ordre de 5 à 6.000 (leurs revenus réels vers l'âge de 50 ans variant entre un minimum de 12 à 15 millions et, dans la quasi-totalité des cas, un maximum de cent millions d'anciens francs).

Encore qu'il accompagne l'idée de réserves ou nuances, ce courant tend à voir dans les technocrates d'aujourd'hui les successeurs des « synarques » de l'entre-deux guerres. En somme, la technocratie contemporaine serait une sorte de réincarnation de la synarchie. Sans entrer dans des détails extérieurs au propos de cet ouvrage, rappelons que le phénomène de la synarchie a été principalement évoqué à propos du gouvernement de Vichy. Selon un point de vue (dont le principal exposant est M. Roger Mennevée), il se serait agi d'une véritable conspiration directoriale dont les éléments auraient été mis en place entre les deux guerres par divers milieux polytechniciens avec l'aide de groupes financiers. Toujours selon la même thèse, Jean Coutrot, dont les relations avec le grand patronat étaient suivies, aurait joué un rôle considérable (celui de responsable suprême ou de chef d'État-

¹⁰⁶ Numéro spécial de *Lectures Françaises*, février 1962.

major, les avis divergeant sur ce point) dans la création et l'extension du Mouvement Synarchique d'Empire. Or, cette secte, dont on nous dit que les membres acceptaient de se lier entre eux par un serment, serait parvenue après la défaite à s'emparer systématiquement des leviers de commande.

Le fondement de cette imputation tient au fait que le régime de Vichy a confié beaucoup de postes dirigeants à des techniciens (inspecteurs des Finances, ingénieurs de l'État...) qui passaient pour avoir sympathisé avec les idées de Jean Coutrot et entretenaient des rapports avec les milieux d'affaires. Mais ces hommes formaient-ils une authentique société secrète ou une simple « clique », caractérisée par un état d'esprit commun et une sorte de similitude intellectuelle quant aux objectifs et perspectives d'avenir du pays ? H. Ehrmann, dans une analyse de cette époque ¹⁰⁷, tout en soulignant de fortes parentés d'attitudes entre les techniciens, ne croit pas utile de s'arrêter à la thèse d'une « mythique conspiration synarchique » dont on n'a jamais apporté la preuve. Il semble que la grande majorité des observateurs de la vie française soient d'accord avec ce point de vue.

J'ai déjà souligné la tendance de quelques groupes professionnels à mettre au compte de la technocratie les projets susceptibles de porter atteinte aux intérêts acquis de leurs membres (ainsi la modernisation des circuits commerciaux). M. Léon Gingembre a souvent dénoncé les dangers de la technocratie et ironisé sur l'omniscience des techniciens. Dans cette optique, le plus grand reproche fait à ceux-ci est d'organiser la liquidation systématique des formes traditionnelles d'activité économique (petites et moyennes entreprises) au profit du grand capital et des trusts internationaux (thème repris par le poujadisme). C'est toujours la même référence à cette entente entre forces privées et forces publiques dominantes qui, dans leurs efforts pour implanter un État capitaliste moderne, n'hésiteraient pas à réduire à la condition salariale une large fraction des classes moyennes. En somme, l'un (S. Mallet) analysera comme un progrès « objectif » ce que l'autre (L. Gingembre) dénoncera comme un grave péril : mais les deux ont, en somme, une cible commune. Est-elle correctement délimitée ?

¹⁰⁷ *La politique du patronat français 1936-1955*, traduit de l'américain, Paris, 1959, pp. 63-77.

2. OBSERVATIONS SUR LA THÈSE UNITAIRE.

[Retour à la table des matières](#)

Les auteurs qui acceptent une vue unitaire de la technocratie font la supposition que les techniciens, plus exactement ceux des techniciens publics et privés que leur position professionnelle met en mesure d'exercer une influence technocratique, constituent, comme tels, un groupe particulier, c'est-à-dire un ensemble d'hommes possédant des caractéristiques communes et témoignant, en tant que gestionnaires de la vie sociale, d'une certaine unité de comportement. J. Billy tient cette propriété pour une condition du pouvoir technocratique : « le groupe des technocrates, écrit-il, doit témoigner d'une cohésion et d'un esprit de corps suffisants pour accéder à une relative autonomie de comportement à l'égard des groupes rivaux du pouvoir ¹⁰⁸. » Une telle convergence s'observe-t-elle dans les sociétés modernes ? Encore que divers ordres de faits suggèrent une réponse affirmative, je doute, du moins si l'on veut lui attribuer une signification rigoureuse, que la conception unitaire de la « révolution des managers » exprime correctement la réalité ¹⁰⁹.

Admettons d'emblée que cette conception trouve un aliment sérieux dans la constatation des passages d'un secteur à l'autre (en France, ordinairement, du public vers le privé). L'opération se réalise normalement par la démission du fonctionnaire et son entrée consécutive dans l'économie privée : c'est le « pantouflage ». L'un des corps qui « pantoufle » le plus est l'Inspection des Finances. Ce n'est pas un phénomène neuf. Comme le note Lalumière, un sur deux des inspecteurs entrés à l'Inspection de 1890 à 1899 quitta le service de l'État. L'ampleur des départs a connu quelques variations dues aux circonstances (ainsi recul sous l'influence de la grande crise des années 1930-40). Cependant, depuis 1870, le taux global de « pantouflage », qui a pu atteindre le chiffre record de 50% (fin du XIXe siècle) n'est jamais tombé au-dessous de 25% : selon Lalumière, il se fixe-

¹⁰⁸ *In Les techniciens et le pouvoir*, Paris, 1960, pp.19-20.

¹⁰⁹ Sur ces problèmes, on trouvera de nombreux aperçus qui ne sont pas toujours des éclaircissements, in DAHRENDORF (Ralf), *Class and class conflict in industrial society*, Londres, 1959.

rait la plupart du temps autour de 30%. Bien entendu, ces calculs n'englobent pas les inspecteurs « hors cadres » qui continuent d'assumer des missions publiques ou semi-publiques (exploitations nationalisées, organisations internationales...).

Tous les corps ne « pantouflent » pas dans la même proportion ainsi cette pratique, également observée au Conseil d'État ainsi que dans un corps technique comme les Ingénieurs des Mines, est-elle plutôt rare à la Cour des Comptes (une à deux démissions par an) qui, d'un autre côté, a moins de « chasses gardées » que l'Inspection dans le secteur gouvernemental ou para-public. En définitive, cette dernière, bien que venant en tête, n'a aucun monopole du procédé qui s'observe, quoiqu'en proportion différente, dans tous les secteurs. J'ai déjà souligné que les « bottiers » de l'École Polytechnique, en principe destinés à occuper des emplois publics, n'échappaient pas non plus à la tentation. Il semble que le mouvement ait tendance à s'intensifier, les « bottiers » montrant à leur sortie de l'École une préférence croissante pour le secteur nationalisé et l'économie privée. À l'époque la plus récente, des corps d'ingénieurs traditionnellement appréciés n'ont pas trouvé preneur pour toutes les places offertes.

L'une des raisons pour lesquelles les grandes affaires (ainsi que, mais c'est plus rare, certaines associations patronales) ont recours à l'opération est de disposer de collaborateurs qui, grâce à leurs relations avec les anciens collègues demeurés dans l'Administration, sont susceptibles d'aplanir bien des difficultés (mais pas nécessairement toutes). Si l'on en croit David Granick ¹¹⁰, l'appel lancé aux cadres de l'État par les firmes privées résulterait aussi du prestige qui s'attache soit au passage dans une grande École, soit à l'accomplissement d'un temps de service dans la haute administration. Estimant que la France est le pays d'Europe où le technocrate occupe les plus fortes positions (France : *the technocrat supreme* déclare-t-il), Granick avance que le technicien venu du secteur public bénéficie de plus d'estime que celui ayant passé toute sa vie professionnelle dans le secteur privé – situation due peut-être à ce qu'en France les affaires ne sont pas tenues pour une activité distinguée...

Mais cette osmose qui, admettons-le, justifie bien des préventions, suffit-elle à établir que le personnel technocratique des deux secteurs constitue au sein de la société un groupe distinct et spécifique que divers commentateurs désignent déjà

¹¹⁰ *The European Executive*, Londres, 1962, pp. 73-74.

comme la *managerial class* ? La plupart des sociologues qui ont abordé le problème inclinent à répondre par la négative : l'hétérogénéité des participants à l'intervention technocratique, la diversité des expériences qu'ils possèdent et des positions qu'ils assument leur paraissent trop grandes pour qu'il soit légitime d'utiliser à ce propos la notion de classe. On fait également ressortir, mais l'argument est sans doute moins bon, les rivalités qui s'instituent entre technocrates publics et privés, ainsi que les luttes qui se déroulent à l'intérieur de chacun de ces secteurs. Notons cependant que G. Gurvitch estimait en 1948, lors de la première semaine sociologique, que, sans constituer dès maintenant une classe, les technocrates étaient en train d'en former une.

Compte tenu de l'aire attribuée à l'influence technocratique en cet ouvrage (qui s'étend, ne l'oublions pas, à des membres de la catégorie des experts et travailleurs scientifiques), il me semble difficile de retenir l'idée de la *managerial class*. En règle générale, je ne crois pas qu'aujourd'hui une classe puisse se fonder sur la seule détention de connaissances scientifiques ou techniques. Sans doute, ces valeurs font-elles, en apparence, l'objet de quelque respect dans les sociétés capitalistes modernes, pourvu du moins que celles-ci y trouvent des avantages sous l'angle de la puissance ou du bien-être. Mais, ceux qui s'en réclament, continuent de subir divers handicaps dont l'obligation de prouver leur compétence alors que les bénéfices de la naissance et de la fortune sont en quelque sorte distribués spontanément aux intéressés. La possession d'un savoir élevé ou, à d'autres égards, d'une grande compétence technique peut faciliter des rapprochements, voire créer certaines solidarités : pourtant, dans les circonstances habituelles de la vie sociale, elle ne saurait, à elle seule, suffire à effacer les autres barrières séparant les individus (fortune, discrimination raciale...).

N'oublions pas, au surplus, que dans une large mesure l'acquisition de ce savoir ou de cette capacité reste un privilège de classe. L'analyse sociologique ne laisse pas de doutes sur l'existence d'une couche privilégiée, dont sortent, en majorité, les titulaires de fonctions élevées dans tous les secteurs de la vie sociale : l'enquête déjà citée d'Alain Girard a établi que les deux tiers environ des personnalités comme des élèves des grandes écoles sont issus d'un groupe social (profession du père) représentant 5% de la population masculine active. En somme, un très petit groupe d'hommes, quel que soit le nom dont on les qualifie, se trouvent en mesure d'assurer à leurs enfants un accès privilégié aux filières qui comman-

dent la distribution des postes-clés. Évitions, à l'instar de tant d'études sur les « intellectuels », de renverser l'ordre des facteurs, en considérant la possession du savoir comme le clivage essentiel : pour une large part – ce qui d'ailleurs explique la perpétuation de l'inégalité – ce privilège résulte de la structure sociale existante qui dépend elle-même des rapports de production.

La notion de *managerial class* acquiert-elle plus de vraisemblance si, selon une pratique habituelle, le contenu de la technocratie est limité à la haute administration publique et à la gestion des grandes affaires privées ? Retrouvant les réserves déjà faites à propos de l'attribution à ces deux catégories d'une désignation unique, j'estime que cet essai de regroupement contribue davantage à obscurcir qu'à éclairer la réalité. Sans toujours que ses utilisateurs le disent, l'emploi de cette notion suggère la survenance de modifications fondamentales dans le fonctionnement de la société capitaliste et, en particulier, l'idée d'un net déclin du rôle social joué par l'appropriation privée des biens de production. Il est clair que la fusion dans un groupe unique et sur un pied d'égalité des technocrates gouvernementaux et des dirigeants privés appuierait cette conception : mais, malheureusement pour les défenseurs de cette thèse, il ne suffit pas de proclamer cette assimilation pour effacer d'un coup les facultés d'action et les éléments de puissance que valent aux dirigeants privés, quels qu'ils soient, la propriété ou simplement la gestion des grands ensembles industriels et financiers – prérogatives s'exerçant vis-à-vis de tous les pouvoirs sociaux, technocrates gouvernementaux compris. Et de ce point de vue, les facteurs rapprochant les patrons de style familial et les managers professionnels sont bien plus forts que les éléments susceptibles de les diviser : les premiers comme les seconds restent des dirigeants capitalistes.

Dès lors, il ne me semble pas légitime d'effectuer dans le groupe de ceux qui, à un titre quelconque, contrôlent les instruments de la production, la scission implicite dans la notion même de *managerial class*. Sans nul doute, le capitalisme moderne connaît-il de nombreuses modifications par rapport aux pratiques anciennes : cependant si les méthodes de recrutement du cercle dirigeant ont subi des changements notables, ni l'unité ni même l'homogénéité de ce groupe ne me semblent sérieusement compromises – les différences de comportement observées, sans se révéler négligeables, étant en moyenne d'ordre simplement tactique. Encore que le sujet soit extérieur au propos de cet ouvrage, je ne crois pas que l'on en puisse dire autant de la classe ouvrière dont l'évolution, plus que celle du pa-

tronat, me paraît poser de sérieux problèmes à l'analyse marxiste. Le problème est dès lors de déterminer la position des techniciens gouvernementaux par rapport à ce groupe. On ne saurait à ce propos dégager un fil directeur sans évoquer, ne serait-ce que très brièvement, le problème des rapports entre les diverses forces dont l'action et l'interaction commandent ou, tout au moins, sont susceptibles d'orienter, de manière positive ou négative (les « groupes de veto » de D. Riesman) la marche des affaires communes.

L'idée d'une « classe dirigeante » entendue comme la minorité qui assume de façon consciente et cohérente les fonctions de commandement par rapport à la société tout entière apporte, en principe, une réponse exhaustive à ce problème. S'agissant des pouvoirs proprement gouvernementaux, on peut concevoir, soit que la classe dirigeante les exerce elle-même sans passer par l'intermédiaire d'une classe politique distincte, soit qu'elle utilise à cet égard un personnel politique séparé d'elle, mais constituant son bras séculier. Ainsi, dans la conception marxiste, la bureaucratie publique est-elle présentée comme un organe d'exécution des volontés et projets de l'oligarchie financière.

La notion de classe dirigeante repose, en première analyse, sur des justifications solides. Elle cadre admirablement avec ce que nous savons du recrutement des principales personnalités et des hauts dirigeants de l'activité sociale. Elle fournit une explication raisonnable des mécanismes qui permettent aux couches privilégiées de garder l'essentiel de leur puissance et de leurs privilèges financiers à travers les vicissitudes et, parfois, les orages qui les affectent (la remontée du patronat français et italien après 1947 apportant une illustration saisissante de cette aptitude). Elle n'est même pas incompatible avec la notion d'une contre-classe se constituant progressivement en vue d'occuper le pouvoir à son tour. Mais ces arguments suffisent-ils pour effacer les obstacles que l'on rencontre en passant du niveau conceptuel à celui de l'observation empirique, c'est-à-dire en tentant de définir et de délimiter les composantes d'un tel groupe ?

Au cours des dernières décennies, la notion de classe dirigeante a fait l'objet d'un vaste débat, les uns y voyant un mythe et d'autres la réalité fondamentale de la société. En principe, la discussion devrait être tranchée par l'observation sociologique. Mais, en une matière aussi complexe, l'on ne saurait aborder les faits sans quelque schéma interprétatif, le risque étant ensuite que le contenu et l'esprit de celui-ci dictent ou, au moins, orientent les résultats du travail empirique.

Le point délicat de la notion de classe dirigeante est qu'elle postule, au moins en quelque mesure, une organisation, voire une coordination des efforts de la minorité qui est censée réaliser à son propre avantage la direction de la communauté. Sans doute, l'existence d'idéologies et de symboles de référence, comme aussi la tendance des membres d'un groupe à calquer spontanément leur conduite sur celle d'un leader accepté pour tel, sont-elles de nature à réduire considérablement l'ampleur des agencements et des rencontres que suppose, inévitablement, l'exercice d'une direction des hommes : cependant, il est douteux que la domination de la vie sociale tout entière puisse être maintenue sans un certain concert des volontés.

On pourrait certes envisager que la cohésion de la classe dirigeante résulte, globalement, des activités entreprises par chaque membre pour sauvegarder ses propres privilèges (éventuellement en connexion avec d'autres membres ou milieux liés par les mêmes préoccupations) : cependant, la totalisation de ces actes ou choix individuels – sans un élément central qui les ordonne ou en tire parti – ne saurait suffire à garantir chez les membres et le reste de la communauté le maintien d'une ligne de comportement favorable à la classe considérée. Finalement, il ne saurait y avoir de classe dirigeante sans une prise en charge des missions qu'impliquent : le contrôle et la domination de la société dans son ensemble (la nécessité d'un tel aménagement étant particulièrement évidente quand la classe dirigeante ne remplit pas elle-même les fonctions gouvernementales). Existe-t-il dans les collectivités modernes un groupe capable de s'assurer, de la sorte, la direction générale de la société ?

Pour le XIXe siècle, « la grande bourgeoisie au pouvoir », selon le titre d'un important ouvrage de J. Lhomme ¹¹¹, semble bien relever d'un tel concept. Des commentateurs estiment, mais c'est déjà une vue contestée, que la Grande-Bretagne contemporaine aurait conservé les éléments d'une telle classe (dont les *public schools* et les vieilles universités constitueraient la pépinière) ¹¹². Des réserves plus considérables que je ne partage pas toutes sont généralement faites dans le cas de la France d'aujourd'hui : si l'on prend l'expérience de la Quatrième République, il est difficile, réserve faite d'un effort des couches économiques dominantes pour s'assurer le meilleur de l'expansion, d'y découvrir les éléments

¹¹¹ Paris, 1961.

¹¹² Voir sous cet angle l'important ouvrage de W. L. GUTTSMAN, *The british political elite*, Londres, 1963 (spécialement, chapitre 11).

d'une pensée inspiratrice et d'une action coordinatrice des démarches ou activités affectant le destin national. Les avatars du projet européen et de la décolonisation – cette perpétuelle incapacité des gouvernants à affronter les choix décisifs – cadrent mal avec l'idée d'un groupe assumant l'orientation effective de la vie politique.

En règle générale, beaucoup de sociologues contestent totalement la notion de classe dirigeante, certains (notamment D. Riesman) étant allés, en réaction contre ce concept, jusqu'à élaborer la thèse de l'« atomisation » du pouvoir dans les communautés complexes. Mais si cette idée rend compte, assez superficiellement d'ailleurs, de quelques aspects de ces collectivités, elle aboutit à une nette sous-estimation qui frise la mystification, de la place privilégiée qu'occupent certains éléments au titre de l'influence comme de l'accès aux sources de la richesse. Mieux fondée certes de ce point de vue est la thèse de R. Aron qui, tout en refusant d'accepter au départ l'idée d'une classe dirigeante délimitée et consciente d'elle-même, propose un système d'interprétation reposant sur l'existence d'un certain nombre de « catégories dirigeantes ». Parmi ces catégories, je citerai celles auxquelles Aron attribue, sur la base d'un type d'activité ou d'un effort d'organisation, le pouvoir d'influencer le groupe des hommes politiques proprement dits (ou classe politique) – les fonctionnaires d'État civils et militaires ; les chefs des entreprises privées et publiques ; les dirigeants des groupements de masse, en particulier des syndicats. Retenant de la notion de classe dirigeante le phénomène d'une direction oligarchique (sur lequel l'accord est d'ailleurs général), Aron en refuse l'unitarisme estimant que le recours à une interprétation pluraliste traduit mieux la structure des sociétés industrielles de l'Occident ¹¹³.

Ce système présente l'avantage de fournir un cadre qui ne préjuge pas du résultat final de la recherche. Il permet d'interpréter commodément, c'est-à-dire sans faire violence à un modèle unitaire rigide, les compétitions et luttes parfois sévères que l'on observe entre ces catégories et que l'identité de milieu social, lorsqu'elle existe, ne suffit pas toujours à annuler, voire à modérer. Mais ce schéma permet également, quand on en observe la pratique, de faire place à tous les types de relations – coopération, connivence, subordination... – qui s'instituent entre

¹¹³ Voir un exposé général de cette thèse in « Classe sociale, classe politique, classe dirigeante, » *Archives Européennes de Sociologie*, 1960, no 2, pp. 200-282.

les catégories, à toutes les solidarités qui se manifestent et dont nous avons déjà rencontré plusieurs exemples. On peut toutefois se demander, et c'est à mon avis un défaut capital, si la rançon de ce caractère ouvert n'est pas justement l'absence d'un principe de hiérarchisation de ces forces dont chacun sait ou pressent que la puissance sociale est inégale et l'est généralement, de manière stable.

En définitive, à supposer qu'en l'absence d'une élaboration théorique suffisante l'on préfère, à titre d'expédient provisoire, la notion pluraliste des « catégories dirigeantes » au concept unificateur de « classe dirigeante », est-il impossible d'établir une distribution de ces forces qui tienne compte de leur influence respective sur la vie sociale en général et les choix politico-administratifs en particulier ? Dans une analyse portant sur les sociétés capitalistes avancées, une telle question conduit immédiatement à évoquer les rapports entre le secteur économique privé et le secteur gouvernemental au sens large du terme. Sans examiner à fond ce problème, qui mériterait à lui seul un ouvrage, je voudrais au moins en évoquer les termes.

L'exercice par les groupes d'affaires d'une influence, considérable et multi-forme, sur l'appareil étatique représente désormais un lieu commun de l'analyse politique. Cette influence trouve son origine et ses points de force dans le puissant mouvement de concentration (économique d'abord, financière ensuite) qui a marqué l'évolution du système capitaliste à l'époque contemporaine ¹¹⁴. Un autre élément de force réside dans la constitution d'un vaste réseau d'associations professionnelles qui, selon des cheminements variables mais convergents, se regroupent au sein d'un organisme central ¹¹⁵. Dans la pratique, grandes firmes intégrées et groupes patronaux participent, avec des moyens techniques perfectionnés, à l'élaboration et, souvent aussi, à l'exécution des décisions publiques en matière économique, sociale et financière. Tout compte fait, le développement de l'administration consultative et la formation de nouveaux centres de décision (par exem-

¹¹⁴ Sur les relations entre la concentration économique et la bureaucratisation, voir : BENDIX (R.), « Bureaucracy and the problem of power », *Reader in bureaucracy, op. cit.*, pp. 114-135.

¹¹⁵ Voir à ce propos l'ouvrage (pessimiste quant à l'avenir de la démocratie) de BRADY (R. A.), *Business as a system of power*, Columbia University Press, 1943.

ple dans le cadre du Plan) ont contribué à l'extension et à la consolidation de cette influence.

En exposant les liens entre l'action gouvernementale et l'activité économique, on pense traditionnellement au secteur civil. C'est oublier l'ampleur des sommes actuellement mobilisées et dépensées par l'armée. Or, d'une manière ou d'une autre, ces opérations retentissent sur tous les secteurs de la vie des affaires. Les achats militaires bénéficient certes en premier lieu à des activités comme la construction aéronautique, électrique et électronique, navale..., mais des branches comme l'alimentation, les travaux publics et le bâtiment, les textiles et cuirs, etc., en tirent aussi de substantiels profits. Ainsi, comme l'a bien vu Pierre Naville, se réalise une conjonction importante des états-majors militaires et des états-majors techniques et financiers.

Cette « militarisation » de l'économie accroît certes la puissance de la bureaucratie des armées qui se trouve en mesure d'orienter de vastes secteurs de l'économie nationale (souvent parmi les plus modernes : électronique, électrotechnique, énergie nucléaire...). En contre-partie, l'administration militaire subit une large part des pressions, interventions et intrigues qui caractérisent les rapports entre les autorités dispensatrices de commandes et les milieux acharnés à en obtenir, chacun pour lui-même, la plus grande fraction possible. La situation n'a rien de singulier si l'on observe que, pour nombre de firmes, les décisions relatives à la structure de l'armement et à l'entretien des soldats ont des conséquences importantes et parfois vitales.

L'analyse des pays capitalistes avancés au cours des dix dernières années légitime l'idée qu'en dépit des essais de réforme entrepris de manière sporadique les groupes d'affaires –renforcés par l'appui des managers, qu'ils viennent ou non du secteur public – tiennent un rôle essentiel dans l'orientation de la vie nationale (situation résultant aussi bien du poids même des structures économiques que de la réalisation de pressions spécifiques). La puissance propre de ces groupes, comme aussi les conditions dans lesquelles ils livrent bataille, ne sont pas uniformes dans les diverses expériences nationales, mais favorisés par l'expansion des consommations de masse, les milieux économiques et financiers ont continué de jouer en cette saison de l'histoire un rôle dominant – rôle ne pouvant qu'inciter à réinterpréter la notion de classe dirigeante pour l'appliquer aux phénomènes de ce temps. Faut-il donc adopter l'idée que les autorités gouvernementales constituent

de simples agents d'exécution des grandes affaires capitalistes ? L'admettre, c'est-à-dire accepter l'idée qu'en définitive il n'y a d'autre pouvoir que celui découlant de la propriété de moyens de production, équivaudrait à reprendre intégralement l'idée marxiste de la vie politique. Je ne pense pas que l'on puisse poser comme une règle absolument générale que le pouvoir politique procède toujours du pouvoir économique et lui est nécessairement soumis. La relation a varié au cours de l'histoire et, aujourd'hui même ne relève pas d'un modèle uniforme, des différences s'observant selon les pays et aussi, dans un pays donné, selon les secteurs de l'activité. Il me paraît impossible d'analyser correctement la vie politique contemporaine sans admettre que les appareils étatiques disposent, au moins entre certaines limites, d'un pouvoir autonome d'impulsion et de réglementation – pouvoir dont les rivalités entre groupes d'affaires sont susceptibles d'accroître l'intensité.

Si l'activité politique n'est pas nécessairement réductible à des impulsions données par les hommes d'affaires – dont le comportement vis-à-vis du secteur gouvernemental manque en plusieurs cas de la vigueur et de la continuité que suggèrent les analyses marxistes – il n'est pas légitime de faire de la bureaucratie publique un simple instrument ou agent d'exécution du pouvoir économique privé. L'observation de l'activité des services administratifs confirme ce jugement. Certes, il est fréquent que les entreprises et associations patronales obtiennent, grâce à l'intervention de la bureaucratie, de substantiels avantages et d'importantes facilités de travail – cette compréhension de la seconde pour les premières résultant soit de solidarités sociales implicites, soit d'une conception de l'intérêt général favorable au développement des grandes affaires (souci d'efficacité). Toutes choses égales, le fait pour l'administration de se soustraire au contrôle parlementaire ou d'en être préservée, risque d'accroître cette propension.

Mais, ces réserves admises, l'étude de la pression des groupes montre que les dirigeants économiques, capables d'orienter l'action publique en des secteurs décisifs (contenu du plan d'équipement), ne sont pas en mesure d'infléchir la totalité des choix administratifs. Autrement dit, l'administration sans toujours réussir à compenser les effets de la pente du système (poids décisif des structures de production) est l'un des facteurs qui garantissent une marge d'autonomie au politique, notamment à l'égard des forces économiques privées.

La bureaucratie gouvernementale – dont on peut rapprocher sans le confondre avec elle le groupe des dirigeants des entreprises publiques – étant ainsi désignée

comme l'une des catégories dirigeantes du pays face au personnel politique chargé de la contrôler et au pouvoir économique privé qui constitue aujourd'hui son principal et plus puissant interlocuteur, il reste à évoquer les changements dans les relations entre ces forces que provoque l'expansion de la technocratie gouvernementale.

3. LES TECHNICIENS ET LE POUVOIR.

[Retour à la table des matières](#)

Résumons, en dégageant leurs prolongements, les principales observations faites au cours de ce chapitre. Il n'y a pas complot des techniciens pour se saisir du pouvoir, mais valorisation de la fonction technique. En l'état actuel des structures sociales, les techniciens publics qui accèdent aux fonctions dirigeantes viennent en majorité des milieux (haute bourgeoisie et couches moyennes supérieures) où se recrutent normalement les dirigeants de l'économie privée. Les regroupements qui s'effectuent entre eux, sur la base de l'appartenance à un corps ou du passage par une école, traduisent au moins autant le souci de « coloniser » des carrières profitables que la volonté de s'assurer une puissance sur les hommes. L'idée parfois exprimée que, de lui-même, le technocrate renoncerait à l'argent pour le pouvoir ne semble pas confirmée par les données de la vie sociale – si les problèmes matériels étaient secondaires, l'État perdrait moins de ses serviteurs et l'attrait des entreprises nationalisées pour les fonctionnaires serait moins grand.

Toute présentation d'une catégorie avec une majuscule tend à faire oublier que les agents qui la composent ne sont pas fondamentalement différents du reste des êtres humains : les Techniciens, même devenus Technocrates, n'échappent pas à cette servitude. Ainsi s'explique que les comportements quotidiens n'aient pas toujours la rigueur et la netteté de ceux que reconstitue, et donc presque nécessairement « idéalise », le commentateur. Sans conduire à une sous-estimation des dangers de la technocratie, ces observations banales engagent à les analyser sans précipitation et en essayant de ne pas créer de nouveaux mythes.

À cet égard, je crois qu'il faut partir du rôle des technocrates publics. Compte tenu du poids de l'appareil gouvernemental dans tous les compartiments de la vie sociale, ceux-ci disposent de facultés considérables dont l'expansion n'est pas

achevée. La formule « l'État administratif » exprime correctement cette tendance. Ces techniciens – sauf dans l'univers intellectuel poujadiste qui correspond à la défense d'intérêts précis – ne sont pas des êtres nuisibles et inutiles. On trouve chez eux une somme de dévouement au bien public sans laquelle la cohésion sociale ne pourrait être maintenue en cas de crise grave. À condition d'admettre que le contenu de l'intérêt général est de type conventionnel, il est vrai que la majorité des agents tendent à s'inspirer d'un tel critère dans leurs comportements quotidiens. Leur activité est en tout cas indispensable au fonctionnement de nos sociétés complexes. Compte tenu des nombreuses défaillances de la classe politique, le processus de bureaucratisation de l'État a été souvent d'une grande valeur sociale. Faut-il pour autant admettre sans réserve la légitimité morale et l'opportunité politique du mouvement ?

L'idée de base de nos systèmes de gouvernement, par-delà la diversité des formes institutionnelles, est que les techniciens doivent être contrôlés par les élus, c'est-à-dire par des hommes que choisissent les citoyens. Or, sous cet angle, et c'est un premier danger de la technocratie, le système connaît de nombreuses imperfections. Des agents qui, par vocation même, travaillent dans les coulisses du système gouvernemental, détiennent une part plus ou moins large des capacités de décision sans avoir de comptes à rendre aux électeurs. Ce n'est pas un phénomène nouveau, mais ses dimensions s'élargissent. Le régime politique n'est plus ce qu'il est censé être. Un adage anglais énonce que les experts doivent être « on tap but not on top » : la règle ne joue plus aujourd'hui sans d'ailleurs qu'il soit certain que cette norme ait jamais traduit complètement la réalité.

C. Wright Mills a exprimé la situation en une formule brillante : l'« élite au pouvoir ». Je crains que cette expression, même si on ne lui donne pas le même contenu que Mills, ne suscite des malentendus en raison de sa densité et de son éclat. Elle postule une unification des conduites que l'observateur de la vie administrative quotidienne ne constate pas : le recours aux méthodes du compromis qui, très souvent, marque les négociations entre techniciens est précisément un signe de la division de ce secteur. Ces compromis sont presque toujours laborieux et, en bien des cas, précaires (situation dont on peut tirer l'idée que la répartition de l'influence technocratique est affectée de quelque instabilité). Dès lors, il n'est peut-être pas totalement absurde d'évoquer la coexistence dans les services d'une « technocratie de droite » et d'une « technocratie de gauche ».

Au surplus, l'« élite au pouvoir » n'est pas seule au monde : aux rivalités internes qui limitent ses facultés d'action s'ajoutent les pressions du milieu social, lui-même fragmenté, et dont, dans le cadre socio-économique existant, les divers éléments entendent bien dire leur mot au titre des affaires qui les concernent. Il est fréquent, de ce fait, que les techniciens publics soient amenés à faire des concessions sur leurs projets initiaux. De manière plus large, rares en définitive demeurent les gouvernements – quel que soit leur titre à commander – qui ne sont pas contraints, au moins en une certaine mesure, d'ajuster leurs conduites en fonction des réactions, effectives ou anticipées, des gouvernés.

Ceci admis, les techniciens disposent d'importantes facultés dans la conduite des sociétés politiques. L'élu passe fréquemment au second plan. Ce transfert des responsabilités serait peut-être supportable si nos sociétés n'étaient pas affectées d'inégalités fondamentales dans la distribution des ressources et l'exercice de l'influence. Cette hétérogénéité sociale rend souhaitable et même indispensable une surveillance de la machine gouvernementale et spécialement de l'appareil administratif au nom des divers intérêts en présence. C'est là, en somme, la justification la plus solide que l'on puisse donner de l'existence d'une opposition aux hommes en place. Or, avec la gestion technicienne, les possibilités de contrôle s'atténuent et parfois s'évanouissent. Dès lors, toutes choses égales, les risques de partialité dans l'orientation de la politique gouvernementale ne vont-ils pas s'aggraver ?

Tel est, en somme, l'autre grand danger de la technocratie. C'est le risque que les facultés techniciennes, acquises par dessaisissement de l'homme politique et mise à l'écart de l'opposition, soient utilisées au profit d'une fraction de la société ou confisquées par elle. Sans nier l'existence d'un pouvoir syndical généralement plus défensif qu'offensif, beaucoup admettent que ce favoritisme social quand il s'exerce tend généralement à renforcer la position des détenteurs du pouvoir économique privé. À la limite (pression des groupes), les décisions gouvernementales sont en réalité l'œuvre des gestionnaires, qu'ils en soient ou non propriétaires, des moyens de production.

On peut, il est vrai interpréter l'évolution en un autre sens et voir dans la technocratie une force préparant le passage au socialisme dans la mesure où elle favorise le développement d'un capitalisme astreint à la croissance économique et à certaines fins économiques non capitalistes (ainsi accroissement de la part des

ressources affectées à la satisfaction des besoins collectifs). En définitive, tendant à mettre en cause l'autonomie et la prédominance des projets privés (expansion du capitalisme d'État), la technocratie, quelles que soient les intentions ou affiliations de ses membres, travaillerait à la transformation du régime selon des orientations nous rapprochant du socialisme.

Un point renforce cette argumentation : l'existence dans la haute administration d'éléments assez allergiques aux vertus de l'ordre établi (« technocratie de gauche ») ou encore inclination vers un « socialisme-populisme » d'une fraction des anciens élèves de l'E.N.A. En d'autres termes, si certains techniciens interprètent l'intérêt général comme l'exercice d'un arbitrage serein entre les groupes en présence, d'autres placent dans cette notion le souci d'accélérer l'évolution économique et de moderniser la vie nationale.

Encore que les conduites ainsi évoquées ne soient pas imaginaires, j'hésite à leur accorder une force décisive. Je doute en particulier que la prédisposition technicienne à rechercher l'efficacité conduise à mettre en cause, sur des points fondamentaux, le régime existant. Dès lors, cette tendance doit normalement aboutir à consolider le régime en renforçant son efficacité. L'impulsion en faveur de changements sociaux significatifs ne peut être que de nature politique.

Il faudrait certes beaucoup de naïveté pour voir dans la seule présence de l'homme politique une garantie d'impartialité. Sans verser dans l'idée que celui-ci est obligatoirement la « courroie de transmission » d'intérêts particuliers, on reconnaîtra d'emblée que la faculté de recul dont il dispose ou qu'il entend s'attribuer vis-à-vis de ceux-ci est souvent étroite. En fait, c'est le jeu politique dans son ensemble, à supposer que la représentation nationale reflète correctement l'état de l'opinion et que les groupes sociaux aient toute liberté d'action, qui constitue le facteur d'une impartialité relative. L'opinion publique – c'est-à-dire les publics qui la constituent – n'a certes pas toutes les vertus dont on l'a parée à une époque : pourtant, malgré sa versatilité et sa tendance à l'apathie, elle reste l'un des rares facteurs qui puissent empêcher la gestion gouvernementale de prendre un tour entièrement arbitraire. De ce point de vue, la politique « ouverte » conserve une signification, démocratique, ou du moins assure des virtualités démocratiques qu'il est grave de sous-estimer.

L'effet global de la technocratie est de compromettre le jeu politique et d'accentuer la part de la politique « secrète » ou « confidentielle ». À propos du plan, par exemple, le citoyen ainsi que, dans la plupart des cas, le représentant élu, ne connaît que le résultat du processus délibératif : il ignore à peu près tout des conditions dans lesquelles se posait le problème et des facteurs qui ont commandé, le cas échéant par voie de compromis, le choix de l'objectif. En définitive, pour apprécier exactement la portée de la technocratie, il faut compter non seulement avec les conséquences directes et ostensibles de l'influence technocratique, c'est-à-dire le dessaisissement d'un homme ou d'un organe politique, mais avec le faisceau des implications indirectes, essentiellement l'affaiblissement du contrôle politique dans son ensemble et la décadence de l'opposition, pour laquelle l'action violente risque alors de constituer le seul exutoire disponible.

On a souvent déploré la tendance des groupes sociaux français à utiliser des moyens violents de pression. Je me garderai de voir dans le fonctionnement du régime politique la cause unique de cette propension. En plusieurs cas pourtant, l'affrontement est né de l'incapacité des hommes politiques à prendre leurs responsabilités vis-à-vis des techniciens, à jouer le rôle d'honnête courtier, qui est l'un des aspects importants de leur mission, entre les fonctionnaires et les administrés : d'où le sentiment de ceux-ci d'être abandonnés sans défense à des forces hostiles et anonymes et d'autant plus dangereuses que difficiles à identifier.

Je ne pense pas que les techniciens publics soient aussi injustes à l'égard des forces minoritaires et des éléments dominés que l'affirment les dénonciateurs systématiques de la technocratie. De toute manière, il est rare que les couches subordonnées ou défavorisées par l'évolution ne trouvent aucun défenseur dans le milieu administratif. Mais, que l'on raisonne à partir du système d'interprétation marxiste ou de la thèse de la « révolution des managers », il s'avère impossible d'ignorer les avantages que tirent les groupes d'affaires et les milieux financiers de leurs contacts avec les techniciens publics. Le culte commun de l'efficacité qui, plus ou moins, rapproche spontanément les diverses catégories de techniciens, provoque de lui-même - sans que le mouvement soit à sens unique - une certaine unification de leurs conceptions intellectuelles - ce qui permet de comprendre que des fonctionnaires et des agents du secteur privé se rejoignent dans la critique des inclinations ou pratiques malthusiennes qui caractérisent certaines parties de l'appareil économique (y compris diverses firmes importantes).

On se tromperait beaucoup en attribuant aux fonctionnaires, qui acceptent de présenter et de défendre le point de vue patronal, des mobiles bas ou égoïstes. Le fait est que l'activité de certains groupes ou hommes leur semble conforme aux nécessités de l'intérêt général du pays. C'est une conséquence objective de la « pente du système » à laquelle on ne donne peut-être pas assez de place dans le débat sur la classe dirigeante. La puissance des milieux économiques leur vient souvent de ce qu'ils font admettre par leurs interlocuteurs une coïncidence entre l'avantage collectif et les préoccupations des entreprises. En vertu de plusieurs raisons, dont précisément la parenté technicienne, ils sont bien placés, mieux placés en tout cas que la plupart des autres secteurs, pour obtenir cette assimilation.

Je sais bien que cette interprétation, qui englobe la part du conditionnement social dans la formation du jugement, ne suffit pas à expliquer la totalité des conduites des techniciens publics. On ne saurait écarter de la fixation des orientations technocratiques le poids de l'argent (faible au titre de la corruption directe), le souci de se ménager un débouché dans le secteur privé (attirait du « pantouflage »), l'effet contraignant des relations familiales et mondaines, la volonté de favoriser systématiquement par inclination idéologique un groupe ou un milieu, etc. Tout en considérant ces facteurs, je voudrais que l'on n'oublie pas comme mobile des techniciens publics, sans oublier les « verticaux », le sentiment de servir le pays en défendant les demandes des milieux de la grande économie.

Chacun sait que l'État n'est pas neutre. Loin d'avoir disparu, comme on l'avance en divers milieux avec une complaisance suspecte, le pouvoir capitaliste, rajeuni en quelque mesure par l'expansion du rôle des managers, subsiste. La grande bourgeoisie familiale n'a plus, en tant que classe fondée sur la fortune, tout le pouvoir qu'elle détenait : elle doit faire face à des forces antagonistes (dissociation du pouvoir) qui ont réduit son autorité. Mais les couches supérieures conservent un puissant atout dans l'accès privilégié à l'éducation supérieure dont elles jouissent. Et l'on peut dès lors se demander si ces couches ne sont pas en train de consolider leur position en faisant appel à la fonction technique pour renforcer encore le jeu de facteurs traditionnels (argent, relations... dont la portée reste considérable.

Voici un exemple de cette évolution : l'hostilité, ou simplement l'indifférence, de nombreux techniciens publics vis-à-vis des nationalisations, non pas sur la base de la défense du droit de propriété, mais en vertu d'un souci d'efficacité. Même si

le raisonnement est sincère – et il serait injuste de le déclarer nécessairement intéressé – il reste que l'argumentation technique se révèle souvent favorable au maintien du régime existant, un régime qui accepte la division des hommes en groupes de puissance inégale. C'est une objection exactement analogue qui est faite à l'instauration d'un planisme authentique accordant aux autorités publiques la responsabilité effective de la croissance économique. Citons à cet égard A. Sauvy : « Le technicien spécialiste est... souvent conservateur, même s'il n'est pas propriétaire... Aussi une grande idée progressiste rencontre-t-elle en général la méfiance, sinon l'hostilité, des techniciens. C'est pourquoi le politique doit dominer le technique ¹¹⁶. »

Dans l'optique marxiste, le développement de la technique devait provoquer un renversement de la situation sociale. L'évolution récente des sociétés industrielles capitalistes s'est, dans la plupart des cas, accompagnée d'un affaissement du mouvement socialiste qui devait être le levier de cette transformation. Je suis bien loin de considérer l'apathie politique présente – qui n'est d'ailleurs pas exclusive de révoltes temporaires et localisées – comme un état définitif du monde capitaliste : mais cette situation existe aujourd'hui et il apparaît difficile de ne pas la relier à l'expansion de la civilisation technicienne. Il devient dès lors du plus haut intérêt d'étudier l'idéologie technocratique qui, sous sa forme la plus brutale, préconise la remise aux techniciens du gouvernement des hommes.

¹¹⁶ In *La Bureaucratie*, op. cit., p. 76.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

DEUXIÈME PARTIE

L'IDÉOLOGIE

TECHNOCRATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

J'emploie le mot « idéologie » d'une manière neutre, c'est-à-dire n'impliquant aucun jugement de valeur préalable par rapport au courant analysé. En raison du contenu de classe, dont le marxisme a chargé cette notion, il eût été peut-être préférable d'utiliser le terme « idée ». J'ai hésité à le faire par suite du caractère multiforme, confus, et souvent imprécis des positions technocratiques. L'avantage du vocable « idéologie » est de couvrir toutes les démarches intellectuelles effectuées autour d'un thème, depuis les spéculations des doctrinaires jusqu'aux revendications des hommes de la pratique (le passage du premier au second de ces niveaux impliquant normalement une simplification et une dégradation du système proposé).

Revenons à la présentation de la technocratie faite dès les premières lignes de cet ouvrage : l'octroi au technicien en tant que tel ou la conquête par celui-ci d'une sorte d'empire sur les affaires des hommes. Suscitant des critiques, l'influence technocratique, dont je viens d'étudier les modalités et la signification, a aussi des

partisans : pour eux, le mode d'intervention des techniciens dans la vie de l'État répond aux besoins de la vie moderne. Sans impliquer le souhait d'un transfert absolu et ostensible du pouvoir – revendication effectivement très rare et qui serait dépourvue de crédibilité – cette propension idéologique conduit à préconiser la consolidation et l'extension du rôle des techniciens. Le plus souvent, ce souhait prend forme à travers une exaltation du gouvernement par la technique (ainsi création de bureaux de recherche opérationnelle en politique).

L'une des tendances actuelles de ce courant est le souci de promouvoir les valeurs scientifiques. En voici un exemple tiré de l'une des grandes revues sociologiques américaines ¹¹⁷. Partant du principe que les sciences et la technologie ont complètement révolutionné les fonctions et responsabilités de l'État, l'auteur déclare que ce dernier sera tenu d'avoir recours à un nombre croissant de scientifiques et de techniciens. Ceux-ci doivent revendiquer une part proportionnelle à leurs mérites et possibilités dans la réalisation des choix. La prétention des partis politiques de diriger le gouvernement est démodée, car les décisions doivent désormais être prises sur la base de faits scientifiquement établis et interprétés par des spécialistes. Ces derniers ne sauraient se contenter d'intervenir de façon subordonnée à titre purement consultatif : il est désirable que leurs avis jouent un rôle déterminant. Quant à ceux qui ont pour tâche de surveiller le travail du personnel scientifique, il est nécessaire qu'ils disposent de connaissances étendues de « première main », dans l'ordre de la science, afin de s'imposer par leurs capacités personnelles. Ajoutons que, selon l'exposant de cette doctrine, une telle amélioration du statut des savants dans l'appareil gouvernemental, ne serait nullement incompatible avec l'idée démocratique ¹¹⁸.

¹¹⁷ HARDING (T. Swann), « The place of science in democratic government » *American sociological review*, décembre 194 pp. 621-627. Voir aussi les remarques de PIGANIOL (P.) et VILLECOURT (L.), in *Pour une politique scientifique*, Paris, 1963, pp. 24-29 sur le thème « Mouvements politiques et progrès scientifique » (« ... les idéologies, par leur non-renouvellement, marquent une tendance à la sclérose... ; (la) notion d'efficacité paraît s'imposer avec une force grandissante... ; une condition politique du progrès est le degré de lucidité des exécutifs et, par conséquent, des services publics chargés de les informer et de préparer les décisions... »).

¹¹⁸ Comparer avec les réponses faites à *Réalités* (no de juin 1963 sur la science, pp. 81-84) par R. Oppenheimer. Tout en se prononçant contre l'idée d'un gouvernement mondial de savants et en soulignant que les qualités politiques

Les marxistes sont sévères pour l'idéologie technocratique. Voici comment présente les technocrates le *Petit dictionnaire philosophique* ¹¹⁹ : « adeptes d'un courant réactionnaire en sociologie propre à l'époque de la crise générale du système capitaliste... Leur sociologie a pour « base théorique » la falsification complète des rapports entre la technique, l'économie et la politique... Estompant le rôle réel des rapports de production dans la vie sociale... ils assurent que l'anarchie et la désorganisation du capitalisme actuel proviennent de ce que l'État est gouverné par des « politiciens ». La critique hypocrite et démagogique de l'économie et de la politique capitaliste faite par les technocrates dissimule leur désir de justifier la subordination directe et immédiate de l'appareil d'État aux monopoles industriels dont les dirigeants occupent les positions clés dans les États impérialistes d'aujourd'hui. De nos jours, la sociologie des technocrates revêt un caractère ouvertement militariste... »

Sur cette base, qui ne fait pas mention des précédents doctrinaux de ce courant, la théorie de la technocratie s'analyse en une position idéologique faisant systématiquement le jeu du capitalisme. Nous retrouvons ainsi la thèse qui, au niveau de l'observation sociologique, refuse de prendre en considération la « révolution des managers ». Cette position est certainement empreinte de dogmatisme. Toutefois, je me sentirais plus libre de la critiquer si l'idéologie technocratique n'entretenait une confusion certaine entre les techniciens gouvernementaux et les détenteurs du pouvoir économique.

Dès le moment où, sous le prétexte d'une compétence technique, l'on préconise de remettre aux dirigeants privés ou à leurs représentants un droit d'intervention directe dans les processus délibératifs (et tout le système dit de l'économie concertée va dans ce sens), la thèse marxiste reprend de la vraisemblance. Ces propositions, il est vrai, introduisent souvent les syndicats ouvriers sur la liste des catégories appelées à prendre une part dans la gestion des affaires publiques mais, compte tenu du rapport actuel des forces, cette concession n'a généralement pas de por-

différent des qualités scientifiques, celui-ci tient pour souhaitable que les gouvernements acquièrent « la compréhension des trouvailles scientifiques, des possibilités techniques et l'esprit de la science... Il est capital pour un homme politique de connaître la nature des certitudes et des incertitudes de la science... ». Et il remarque, avec le brin habituel de condescendance : « je sais que c'est beaucoup exiger d'un politicien. »

¹¹⁹ Moscou, 1955.

tée (voir le rôle de simple figuration assumé par les syndicats dans les commissions du IVe Plan et l'absence presque complète de représentants des consommateurs dans ces organismes).

Ces remarques suggèrent d'étudier avec soin la qualité des agents dont les partisans de la technocratie souhaitent que soient consacrées ou étendues les facultés d'intervention. Si l'opération préconisée a pour objectif ou pour résultat de renforcer les groupes de pression ou d'instituer le corporatisme – qui, sous un nom ou un autre bénéficie aujourd'hui d'une assez large audience – il est abusif de la parer des prestiges de la technicité. Il faut alors rétablir le sens exact du système proposé.

Le courant technocratique mérite particulièrement de retenir l'attention dans la mesure où il traduit, explicitement ou de manière diffuse, quelques-unes des tendances les plus importantes de l'évolution des sociétés contemporaines (prestige d'un certain néo-libéralisme qui représente un mélange, en proportions variables, de conservatisme social et de progressisme technique, le second de ces traits donnant une allure respectable au premier). Au surplus, en raison de l'influence qu'elle peut exercer sur l'esprit des hommes, la diffusion d'une idéologie politique quelconque – et l'idéologie technocratique n'échappe pas à la loi commune – est un élément du combat pour le pouvoir.

Cette double nature de l'idéologie, reflet et moteur, apparaîtra clairement à travers l'analyse des précurseurs, des thèmes et des chances d'avenir de l'idéologie technocratique.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

DEUXIÈME partie : L'idéologie technocratique

Chapitre IV

LES PRÉCURSEURS DE L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Le problème du choix des hommes dignes d'assumer le gouvernement suprême des sociétés est un thème éternel de la réflexion politique. Cependant, le nombre de réponses qu'il comporte n'est pas très élevé. L'une d'elles fonde l'aptitude à commander sur la possession d'un savoir particulier. Mais la nature même de ce savoir a varié selon les âges (allant si l'on veut de la sagesse selon les philosophes grecs à l'art d'animer les calculatrices électroniques et d'en interpréter le verdict).

En son acception la plus large, l'idéologie technocratique exprime la pression de la fonction technique sur le système politique : à ce titre, il paraît légitime de lier sa survenance à la première révolution industrielle dont le contenu fût précisément politico-technique. Pourtant, sous réserve de donner à la notion de technocratie un sens relatif (c'est-à-dire qui soit fonction de l'état et de l'orientation des techniques existantes) on peut déceler la présence du phénomène dans les doctrines politiques d'époques historiques bien plus éloignées. C'est ainsi que P. Ducassé ¹²⁰ juge pénétré de technicité l'idéal « sophocratique » de Platon (idéal com-

¹²⁰ In *Politique et technique, op. cit.*, p. 237.

portant le souhait que les philosophes soient rois ou les rois philosophes). Bien que, selon lui, cette sympathie pour la technicité aboutisse finalement à une solution anti-technicienne, Ducassé trouve dans la « sophocratie » de ce philosophe des vues partiellement technocratiques. Il fait résider la cause de cette contradiction dans l'opposition entre l'idée très haute qu'avait Platon de la technique et la pauvreté du savoir technicien de son temps.

Sans contester l'intérêt de telles recherches, je préfère concentrer ce bref exposé sur les doctrines formulées par rapport à l'ère industrielle ou, si l'on préfère, dans le cadre d'une phase de rapide progression technique. Ce sont en effet les implications de ces bouleversements qui vont donner un fondement original à l'attaque lancée contre les appareils politiques habituels. Cette mise en cause intervient dès les débuts de l'industrialisation : au moment où s'affirment les premières transformations profondes de la vie économique, tout un courant, soucieux de tirer le parti maximum de ces innovations, estimera indispensable de promouvoir à cet effet une modification dans les systèmes de direction politique des sociétés. Plus tard, les désordres du capitalisme et, spécialement, la grande dépression d'avant la seconde guerre mondiale, donneront une nouvelle impulsion à cette critique.

Cet ouvrage étant consacré au monde contemporain, je me bornerai à poser quelques jalons historiques et à esquisser le sens de certaines étapes.

SECTION I. Naissance de l'idéologie technocratique

[Retour à la table des matières](#)

J'évoquerai d'abord à ce propos l'industrialisme. A. Thibaudet qui en fait l'une des six grandes idéologies politiques de la France le définit comme un système « où le point de vue de la politique est subordonné à celui de la production » ¹²¹. Ce courant trouve indiscutablement son origine dans le saint-simonisme pour le-

¹²¹ *Les idées politiques de la France*, Paris, 1932, p. 56.

quel l'objet de la politique est l'aménagement de l'ordre le plus favorable à la production ¹²².

Dès 1802, Saint-Simon, soucieux d'étendre à la morale et à la politique l'infaillibilité de la science proposait dans ses *Lettres d'un habitant de Genève à ses contemporains* la création à l'échelle de l'Europe d'un comité de douze savants et neuf artistes chargés d'assurer les progrès de la civilisation. Mais, sa préoccupation principale allait se tourner vers l'industrie dont il a exalté le rôle comme personne ne l'avait encore fait. On connaît trop la fameuse parabole pour qu'il soit utile d'en redire le contenu. Selon Saint-Simon, les industriels, (c'est-à-dire tous les producteurs de quelque branche qu'il s'agisse), constituent vraiment le parti national qui, jusqu'alors s'est laissé dépouiller de sa puissance par les oisifs (les « frelons »). Il est donc indispensable de réorganiser le système gouvernemental d'une manière qui garantisse le primat de l'économique sur le politique. Il faut pour cela prendre le contre-pied des habitudes traditionnelles en substituant la capacité industrielle au pouvoir féodal et militaire ou, plus généralement, en obligeant les pouvoirs habituels à céder le pas aux capacités. Le contenu de l'action menée par les gouvernants doit importer davantage que la structure formelle des institutions. Dans la nouvelle organisation sociale, les tâches ayant trait au maintien de l'ordre seront rangées parmi les fonctions subalternes et de police.

Saint-Simon n'a pas craint, à plusieurs reprises, de proposer des plans précis pour la réforme du système politique allant dans un sens diamétralement opposé à celui des principes en vigueur. Dans *L'Organisation* (publié en fascicules de novembre 1819 à février 1820), il se prononce en faveur d'un Parlement composé de trois chambres dites respectivement d'invention, d'examen, d'exécution (la première formée d'ingénieurs et d'artistes, la seconde de savants, la troisième de représentants de toutes les branches d'industrie). Ce Parlement doit disposer du pouvoir souverain tant constitutionnel que législatif : parmi les tâches assignées figurent la refonte de la législation civile et criminelle, l'aménagement de la propriété sur les bases les plus propices à la production, etc.

Je mentionnerai également les suggestions faites dans l'ouvrage *Du système industriel* (1821). Saint-Simon y soutient que le soin d'établir le budget doit reve-

¹²² Pour une analyse générale du problème, voir l'intéressant ouvrage de VIDAL (Enrico), *Saint-Simon e la scienza politica*, Milan, 1959.

nir aux industriels : à cet effet, le Ministère des Finances sera confié à un industriel ayant dix ans de profession qui prendra l'avis d'un conseil composé de 25 membres (cultivateurs, négociants, manufacturiers, banquiers), Le même arrangement est prévu pour les autres activités : c'est-ainsi que la charge de la Marine ira à un négociant (10 années de pratique et 20 ans de séjour dans un port de mer) qui sera assisté d'un conseil maritime de 13 membres (représentant les différents ports français). Au total, alors que l'ancienne doctrine fixait comme tâche aux gouvernants de « commander », la nouvelle leur impartit « de bien administrer ».

Après la mort de Saint-Simon (1825), ses disciples, les saints-simoniens, conserveront et développeront dans l'ensemble les idées du maître. Orientés vers les réalisations pratiques (voir en particulier leur contribution à la création des chemins de fer), ils exalteront l'esprit industriel en dénonçant le caractère stérile des luttes politiques habituelles. Leur préoccupation principale qui, spécialement sous le Second Empire, obtiendra l'audience du pouvoir politique, reste d'organiser l'économie et, pour cela, de confier l'administration du pays à des hommes compétents : « il viendra un moment, dit Michel Chevalier, où on trouvera aussi absurde qu'un homme ait la prétention d'être le premier magistrat de la Seine-Inférieure, en restant étranger à la fabrication et au commerce des cotonnades, qu'il serait de mettre un évêque à la tête d'un régiment de carabiniers ou de hussards ».

On s'est souvent interrogé sur la signification sociale de l'école saint-simonienne. Il est généralement admis – sans trop se soucier des traits religieux de la doctrine – qu'elle a fourni un certain élan et une sorte d'idéal à l'expansion de la grande industrie et à l'exécution de grands travaux (Canal de Suez). Selon Thibaudet, la tradition ainsi formée échapperait, ne serait-ce qu'en raison de son amour de l'humanité, au reproche de relever uniquement et nécessairement du « matérialisme d'intérêts ». D'un autre côté, si certains traits du saint-simonisme le rapprochent du socialisme (volonté d'améliorer promptement l'existence morale et physique des plus pauvres ; condamnation de l'héritage, non par Saint-Simon, mais par quelques-uns de ses disciples...) plusieurs éléments l'éloignent de cette doctrine.

La confiance placée par le saint-simonisme dans les capacités et mérites du monde industriel – cet avènement général des spécialistes incompatible, au moins durant toute une période, avec l'emploi de méthodes démocratiques – ne semble

guère en harmonie avec les solutions suggérées par les doctrines socialistes. Sous cet angle, il est devenu courant de présenter Saint-Simon comme l'ancêtre de tous les partisans de l'octroi aux techniciens d'attributions gouvernementales. En première analyse, ce lien de parenté pareil solide (primat de l'économique, confiance en la vertu de l'organisation, octroi d'une place éminente dans la hiérarchie professionnelle aux banquiers et distributeurs de crédit...). Notons pourtant que s'il accueille libéralement dans les conseils consultatifs les ingénieurs et savants, Saint-Simon réserve à la classe industrielle, c'est-à-dire aux producteurs, la responsabilité d'occuper les postes les plus élevés et de prendre les décisions. La logique de cette doctrine veut que l'on mette à la tête du Ministère de l'Industrie non pas un haut fonctionnaire ou un expert économique, mais un industriel rompu aux difficultés et problèmes pratiques.

Je ne voudrais pas donner à cette remarque une portée trop absolue car, au temps de Saint-Simon, bien antérieur à la « révolution des managers », la répartition du personnel technique n'était pas ce qu'elle est devenue aujourd'hui. Il est probable qu'à divers égards les industriels constituaient alors l'un des éléments essentiels, probablement le principal, de la catégorie des organisateurs qui, depuis, s'est considérablement élargie et diversifiée. On ne saurait reprocher à Saint-Simon d'avoir raisonné en fonction des cadres de son temps. Il faut pourtant admettre que sa technocratie est essentiellement une technocratie d'affaires qui a de nombreux points communs avec les doctrines modernes de la représentation des intérêts et même du corporatisme : cette position diffère nettement des conceptions voulant attribuer à des techniciens publics, en principe désintéressés, le soin de gérer l'économie.

Thibaudet, pour sa part, découvre un aspect moderne de l'industrialisme dans l'activité engagée au lendemain de la première guerre mondiale par les organes de la production fédérée, les grands comités industriels, les cartels et groupements de tous ordres qui, en dehors de leur rôle économique voulurent aussi tenir un rôle politique et tentèrent de s'allier avec les milieux intellectuels (recrutement de collaborateurs à l'École Normale). Mais, nous dit-il, cet industrialisme était trop fort sur le terrain des intérêts pour s'affirmer avec autorité sur celui des idées. Se situant à l'aube du grand capitalisme, le saint-simonisme avait pu donner une armature idéologique à l'expansion des affaires ou, si l'on préfère, l'embellir d'un idéal. L'opération n'était plus possible dès lors que, face à la poussée ouvrière, le capita-

lisme apparaissait avant tout comme un système d'intérêts à défendre. Il me semble que la même remarque vaut *a fortiori* à propos des efforts actuels de réhabilitation de ce régime sur la base de l'efficacité technique qu'il serait censé garantir et de la liberté économique qu'il permettrait d'assurer ¹²³.

L'un des fondements de la pensée de Saint-Simon est la croyance en la science et tout particulièrement en une science de la vie sociale qui fasse prédominer les idées positives sur les abstractions. On sait que le propre secrétaire de celui-ci, Auguste Comte, ancien élève de l'École Polytechnique, devait s'efforcer d'accomplir la tâche gigantesque de constitution d'une telle science sociale. Il le fera dans un esprit bien différent tendant de plus en plus, à l'inverse de Saint-Simon, à faire prédominer dans sa construction le souci de l'ordre sur celui du progrès.

Bien que sa méthode de travail repose sur un rigoureux effort d'abstraction, Comte s'est proposé pour objet final de sa recherche un résultat pratique : la constitution d'un nouvel ordre politique qui mette fin aux abus désordonnés résultant du développement industriel. Ayant fréquenté dans sa jeunesse les milieux industrialistes, Comte a bien vu que les producteurs et techniciens laissés à leur propre mouvement se concentrent sur leurs intérêts propres en négligeant de tenir compte des besoins supérieurs de l'État. Sans doute proposera-t-il dans son système final de confier le pouvoir matériel aux banquiers et organisateurs de la production. Mais les dangers de cette attribution seront annulés par l'intervention d'un énergique pouvoir spirituel ayant pour mission propre d'assumer l'établissement et le maintien des principes qui doivent présider aux divers rapports sociaux. On sait que pour A. Comte l'attribution principale de ce pouvoir devait être la direction suprême de l'éducation et surtout de l'éducation générale auquel il fixait pour but d'inculquer aux individus le système d'idées et d'habitudes qui leur permette de s'adapter à l'ordre social et d'y remplir chacun leur tâche particulière. Rappelons à ce propos les critiques très sévères adressées par Comte au parlementarisme qu'il tenait pour un régime de corruption et d'intrigues aboutissant à la tyrannie de gouvernants irresponsables.

En un sens, il est difficile d'attribuer un contenu technocratique à un système qui veut subordonner à des exigences morales supérieures l'exercice des fonctions

¹²³ Voir par exemple l'ouvrage de KELSO (Louis L.) et ADLER (Mortimer J.), *Le Manifeste capitaliste*, traduit de l'américain, Paris, 1962.

techniciennes. À condition de demeurer dans les limites du raisonnement abstrait, il ne paraît pas impossible d'admettre que le contrôle spirituel de l'emploi des instruments de la puissance matérielle soit susceptible d'écartier les dangers pouvant naître de la poussée de l'industrialisme. En somme, selon Comte, les périls d'une déviation technique seraient exclus par les vertus de la contrainte éducative que la société doit faire peser sur ses membres. Pourtant comme le note Ducassé, on peut se demander si la recherche même d'une perfection irrévocable par la médiation du raisonnement scientifique ne rend pas la « sociocratie » comtienne en quelque mesure technocratique. En tout cas la propension de Comte à juger profondément anarchique tout système de choix des supérieurs par les inférieurs cadre parfaitement avec le mépris, fréquent chez les ingénieurs, des pouvoirs basés sur l'élection. Le point devient d'ailleurs plus clair si l'on considère le courant qui sans se soucier de l'impératif moral et même religieux qui domine le système de Comte, propose de transporter les méthodes de la science dans le calcul des décisions politiques – démarche dont plusieurs techniciens de notre temps sont portés, bien à tort, à s'attribuer la primauté.

Un livre peu connu de Léon Donnat ¹²⁴ me semble particulièrement typique de ce courant. Ingénieur de l'École des Mines, l'auteur part de la confusion qui règne dans les idées en politique et d'une opposition fort sommaire entre les savants qui trouvent généralement un terrain d'accord et les politiques qui n'y parviennent pas. Il avance que le seul moyen de sortir de cette impasse est d'avoir recours à la méthode que les savants emploient pour rechercher et établir la vérité ou, en d'autres termes, d'utiliser « les procédés de conviction qui mettent hors de conteste les découvertes de la science ». Qu'il s'agisse de la querelle sur la valeur des divers systèmes électoraux ou de la dispute sur les mérites respectifs du monocramérisme ou du bicamérisme, le désaccord résulte d'un défaut d'évidence et, en vue de renverser le courant, il est nécessaire de démontrer les vérités politiques de la même manière que les vérités scientifiques. À cet égard, la simple observation est insuffisante, car il est possible, comme à l'histoire, de lui faire dire tout ce que l'on veut : dès lors, l'expérimentation, telle que Claude Bernard l'expose pour la physiologie, est un élément indispensable de la méthode à suivre en politique.

¹²⁴ *La politique expérimentale*, Paris, 1885, publié dans la Bibliothèque des Sciences Contemporaines (C. Reinwald, éditeur).

Toutefois, cette propension au scientisme est atténuée et même à quelques égards annulée par le fait que l'auteur, sans trop se rendre compte de la brèche ouverte dans son dispositif intellectuel, subordonne l'appréciation de la politique expérimentale à l'assentiment des citoyens intéressés qu'il qualifie (et le mot bénéficie aujourd'hui d'une fortune singulière) de *consensus*. Pour lui, la recherche de l'assentiment – dont le vote proportionnel et le référendum suisse lui semblent des formes relativement perfectionnées – fait partie intégrante de la méthode scientifique.

Les sciences sociales contemporaines, et notamment la science politique, s'efforcent d'analyser le mode de fonctionnement des collectivités humaines et, si possible, d'exprimer sous forme de propositions théoriques les observations faites. Mais cette démarche diffère, dans son principe même, de la volonté de prescrire un système de règles *optima*. Plus exactement peut-être, les spécialistes de ces disciplines, au moins la majorité d'entre eux, n'oublient pas qu'en matière de rapports humains, la vérité dans son acception normative n'existe que par rapport à une table déterminée de valeurs – table dont l'adoption résulte d'un choix moral. La volonté (certains préféreront dire « la prétention ») d'imposer aux hommes un mode de comportement au seul nom de l'analyse scientifique – en ignorant ou en escamotant pour quelque motif que ce soit les implications axiologiques du problème – me semble un exemple typique de déviation technicienne.

Toujours d'actualité (affectation de neutralité par des experts idéologiquement engagés), cette pratique n'est pourtant pas neuve. Sa mise en œuvre est certainement facilitée par l'idée qu'à tout problème il existe une solution dont le raisonnement scientifique ou technique garantit la découverte. On observe assez fréquemment qu'un échec total ou partiel sanctionne cette surestimation de la fonction technique dont les mobiles et facteurs ne sont pas uniformes. Les dangers d'une telle déviation s'aggravaient si les perfectionnements des sciences humaines offraient un jour aux dirigeants le moyen infaillible d'obtenir l'acquiescement des intéressés (« conditionnement » des esprits).

Les quelques observations faites dans cette section établissent l'ancienneté des racines de l'idéologie technocratique. Le mauvais fonctionnement du système capitaliste ne pouvait que renforcer les appréhensions enregistrées lors de la première poussée industrielle quant à la valeur des appareils politiques habituels.

SECTION II.

Diversification de l'idéologie technocratique

[Retour à la table des matières](#)

Les courants que je vais mentionner divergent par leurs aspirations et mobiles, le souci d'efficacité technique conduisant à préconiser selon les cas la destruction au moins partielle ou la consolidation (sous réserve de quelques concessions « sociales ») des institutions capitalistes. De même ces courants diffèrent quant à la détermination du rôle des techniciens dans l'appareil gouvernemental. Ils ont généralement un trait commun : la place centrale réservée aux phénomènes économiques. En moyenne, c'est par rapport aux exigences de la vie économique que sont construits et articulés ces systèmes de pensée. Cette propension est si forte qu'elle conduit beaucoup de commentateurs à faire de l'« économisme » le système d'identification de la technocratie. Sera réputé « technocrate » celui qui attribue le primat, spécialement sous un angle productiviste, aux aspects économiques des rapports sociaux.

Assez sommaire, ce mode de qualification ouvre la voie à une appréciation extensive du phénomène technocratique auquel, à la limite, on en vient à assimiler tout essai d'organisation scientifique du travail industriel. Cette démarche, qui risque d'entraîner des désignations subjectives, sinon même partisans, conduit divers auteurs ou milieux à considérer toutes choses (y compris le jeu des mécanismes gouvernementaux) en fonction du rendement économique. C'est la transposition rigide, en notre siècle, du schéma sain-simonien (qui, au moins sur le papier, attribuait une plus grande place aux considérations esthétiques : cent artistes sur les trois cents membres de la chambre dite d'invention). Compte tenu de la diversité et de la fluidité de ces positions, je ne pourrai en présenter ici qu'un bref échantillon que je me suis efforcé de composer sans arbitraire.

Je partirai des thèses de l'économiste-sociologue américain Thorstein Veblen dont les premiers travaux sont publiés au tournant du siècle, c'est-à-dire en plein

milieu de la période flamboyante du capitalisme. Dès 1904 (publication du livre *The theory of business enterprise*) Veblen – dont, selon l'expression de Robert L. Heilbroner, les ouvrages décrivent un « monde sauvage » – va présenter une virulente critique de l'homme d'affaires auquel il reproche de saboter les admirables perspectives ouvertes à la société par la machine. Uniquement préoccupé d'accumuler des bénéfices, l'entrepreneur pour atteindre ce but n'hésite pas à se livrer à toutes sortes de spéculations parasitaires (obstacles placés à la circulation des marchandises en vue d'élever les profits ; manœuvres boursières et financières notamment par la voie de la « surcapitalisation »...) : le résultat de ces conduites dictées par la soif de l'argent est d'introduire de vastes éléments d'incertitude dans la vie économique et de provoquer des arrêts dans la marche de l'appareil de production. En d'autres termes, l'entrepreneur capitaliste, loin de constituer la force motrice de l'économie, n'en est qu'un élément perturbateur : ses interventions, dictées par des motivations financières, s'effectuent dans un sens contraire aux intérêts de la société.

Veblen lui oppose l'ingénieur dont le seul souci, fondé sur des habitudes d'exactitude et de précision, est d'assurer la marche régulière de l'appareil économique. La machine qui oblige les hommes à penser en termes pratiques et les libère des superstitions accuse, chaque jour davantage, l'anachronisme d'une différenciation sociale qui laisse les leviers de commande aux mains de la classe oisive des capitalistes. Selon Veblen la division sociale essentielle est non pas celle qui distingue les riches des pauvres, mais celle qui sépare les techniciens des gens, d'affaires ou encore les hommes de science des défenseurs des vieux rites.

Les choses ne pouvant continuer ainsi indéfiniment, Veblen – dont on voit que sa conception des hommes d'affaires diffère profondément de celle de Saint-Simon – estimait nécessaire de procéder à une refonte complète de l'organisation sociale (dont il exposa les éléments essentiels dans *The Engineers and the price system* et *Absentee Ownership and business enterprise in recent times*, respectivement publiés en 1921 et 1923), soit peu d'années avant sa mort (1929). L'idée essentielle de ce système est que la société devrait recruter un corps d'ingénieurs pour remplacer les hommes d'affaires dans les tâches d'organisation de la vie économique. On peut penser d'ailleurs que les premiers, qui ont déjà en mains les outils de la production, se laisseront un jour des désordres et du chaos suscités par les démarches des seconds : prenant mieux conscience de l'incompatibilité entre

les pratiques du monde des affaires et les nécessités d'un système industriel, les ingénieurs en viendront peut-être d'eux-mêmes à se débarrasser des représentants de la propriété absentéiste pour diriger l'économie selon les principes d'une mécanique efficace parce que bien réglée. En somme, Veblen avance l'idée d'une sorte de contrôle technique et social de la production, celle-ci étant disciplinée et orientée par un corps d'ingénieurs et de savants qui se substitueraient aux entrepreneurs capitalistes.

C'est dans les travaux de Veblen que les partisans américains de la technocratie, et notamment Howard Scott, devaient puiser une large part de leur inspiration : la formule paraît juste qui voit dans cette technocratie la doctrine de Veblen adaptée par Scott à la grande dépression des années 1930. En somme, les désordres du capitalisme allaient contribuer à faire de Veblen, selon l'expression de Morton G. White « un saint homme de l'église technocratique » ¹²⁵.

C'est en effet au milieu des graves bouleversements provoqués par cette chute de l'économie que se développa l'école technocratique qui voyait dans les événements de l'époque une crise exceptionnelle et comme l'agonie d'un monde. Son inspiration de base consistait dans l'emploi des procédés des sciences physiques pour la solution des problèmes sociaux. À condition de se référer en économie aux méthodes ayant si bien réussi en physique, on parviendrait à améliorer, dans des proportions fantastiques, le bien-être des individus (Scott annonçant la semaine de quatre jours de travail et la journée de quatre heures...). Les technocrates se prononçaient notamment pour la suppression de l'unité monétaire et son remplacement par l'unité d'énergie. Estimant que la crise trouvait son origine dans la sous-consommation, l'excès d'épargne et l'accumulation du capital, ce courant de pensée préconisait la lutte contre l'épargne : il suggérait aussi que le revenu national réel soit partagé, par voie d'autorité, entre les habitants (chacun touchant une part proportionnelle à son travail). Toutefois les technocrates déclaraient souhaitable de conserver la liberté de choix des agents pour les achats de biens de consommation.

Cette première vague de partisans de la technocratie devait disparaître assez vite de la scène américaine, mais les idées émises (« placage immédiat des techniques sur l'économie » a dit G. Friedmann) avaient frappé les esprits et suscité

¹²⁵ In *La pensée sociale en Amérique*, traduit de l'anglais, Paris, 1963, p. 180.

un large volume de commentaires journalistiques. Elles devaient laisser des traces durables dont témoigne, pour la France, l'activité d'un Jacques Duboin, éloquent défenseur des thèmes de la relève des hommes par la machine et de la révolution de l'abondance ¹²⁶.

On observe en France à la même époque des manifestations de l'idéologie technocratique qui trouvent également leur source dans le profond désarroi suscité par la crise du régime capitaliste ¹²⁷. Ce courant, dans lequel Jean Touchard voit l'une des composantes de « l'esprit des années 1930 », souligne la nécessité d'ordonner la vie sociale et d'organiser l'activité des hommes : exaltant l'économie rationnelle, il entend remplacer par des schémas d'aménagement collectif les vieilles formules individualistes. À l'anarchie du système libéral, il faut substituer un ordre dont le sens et le contenu varient d'ailleurs considérablement selon les auteurs. Un point cependant les rassemble : une grande confiance dans la technique du planisme pour régénérer et développer l'économie.

Le témoignage le mieux connu de cette « ardeur planificatrice » (Touchard) est le *Plan du 9 juillet* qui paraît en 1934 avec une préface de J. Romains qui en a dirigé la préparation. Ce texte est l'œuvre d'une équipe composite où se retrouvent des jeunes fonctionnaires des grands corps de l'État, des anciens élèves de l'École Polytechnique et les représentants de plusieurs mouvements politiques de tendances diverses. On y découvre plusieurs thèmes promis à un grand retentissement ultérieur (réforme de l'État et renforcement de l'exécutif, souci de l'efficacité administrative, organisation des régions, politique eurafricaine...). Certes, comme tous les documents de cette époque relatifs au planisme, le Plan du 9 juillet s'en tient à des propositions rudimentaires et quelque peu simplistes. Connaissant mieux désormais l'immense travail qu'exige la préparation d'un véritable plan, nous ne sommes pas surpris des lacunes et insuffisances qui caractérisent de telles

¹²⁶ On notera la présence dans un récent document préparé par des membres du Mouvement Français pour l'Abondance d'un titre intitulé « De l'administration des choses » (reproduit dans l'ouvrage de Maurice LAUDRAIN, *La voie française du socialisme*, Paris, 1963, pp. 130-142)

¹²⁷ E. BEAU DE LOMÉNIE (*Les responsabilités des dynasties bourgeoises*, tome IV, Paris, 1963, pp. 190-194) interprète comme une offensive des technocrates la fondation par Ernest Mercier en 1926 du Rassemblement Français dont, sans parler de thèses fiscales entièrement favorables au grand capital, un antiparlementarisme agressif devait être la principale caractéristique.

démarches. Cependant, pour l'histoire des idées, l'élan qui à cette époque pousse tant d'esprits vers le planisme importe certes davantage que le contenu détaillé des propositions faites.

Autre composante fondamentale de l'esprit des années 1930 : la critique des jeux traditionnels de la politique. Encore que les intéressés n'en tirent pas des conséquences uniformes, la dénonciation du parlementarisme et des partis qui lui servent d'instrument connaît, spécialement chez les jeunes, une large audience. En plusieurs milieux s'affirme l'idée que le recours aux mécanismes politiques de la démocratie libérale bloque l'avènement d'une révolution sociale qui, pourtant, correspond à l'exigence spirituelle profonde de l'époque.

Parmi tous les organismes de ce temps, une place particulière doit être faite à X-Crise fondé en 1931 par des polytechniciens s'affirmant « apolitiques » et qui va bientôt (1933) se transformer en Centre Polytechnicien d'Études Économiques. L'objectif des fondateurs est de procéder à l'étude systématique des problèmes économiques d'actualité en profitant des « avantages de rapidité et de précision dans la discussion que... procure une formation commune ». Selon les partisans de la thèse de la technocratie synarchique qui procèdent sans prouver leurs affirmations, le Centre aurait constitué l'un des instruments d'action initiaux de Jean Coutrot. Les mêmes rattachent plusieurs organismes à cette entreprise : en particulier le Centre d'Études des Problèmes Humains institué pour rattraper le retard des sciences de l'homme sur celles de la matière et l'Institut de Psychologie Appliquée créé pour l'application aux faits sociaux des données acquises par la psychologie individuelle. Sans adopter la thèse du complot synarchique, signalons la concordance de cet intérêt pour les sciences humaines avec les préoccupations « humanistes » qu'affichent aujourd'hui de nombreux patrons : durant la décennie 1930-40, le fait pour des hommes liés aux affaires de s'intéresser à de telles disciplines constituait, sinon une innovation (rappel de certaines tendances de l'industrialisme), du moins une attitude en flèche.

Les idées nouvelles ainsi défendues subirent d'abord un échec complet, le Front Populaire se situant dans la ligne des combinaisons partisans et idéologies traditionnelles. Plusieurs d'entre elles devaient retrouver une large audience dans

les mouvements de résistance qui, comme le note Jean Touchard ¹²⁸, adoptèrent les thèmes et le vocabulaire des années 1930 bien plus que ceux des années 1936. Le gouvernement de Vichy lui-même, surtout durant les premiers temps de son activité, puisa certaines de ses inspirations dans cet univers intellectuel.

Bien des thèses, ainsi remises en valeur, devaient à nouveau connaître l'insuccès. D'autres, par contre, ont eu, au moins en apparence, un destin plus brillant (ainsi celle de la planification). Il semble permis de ranger la propension technocratique dans cette seconde catégorie. L'exposé détaillé des tendances contemporaines relève du chapitre suivant. Je dirai seulement ici que plusieurs commentateurs rattachent à ce courant le mouvement pour l'expansion de la productivité si caractéristique de ce second après-guerre.

Dans cette revue rapide de l'idéologie technique, j'ai omis jusqu'à présent de citer James Burnham que beaucoup cependant tiennent pour l'un des représentants les plus typiques du mouvement. En principe, cette position se justifie par l'inspiration principale de *L'ère des organisateurs* qui est non de plaider pour une forme quelconque d'organisation sociale, mais de décrire le cours d'une évolution en train de s'accomplir. À ce titre, j'ai procédé à l'analyse des théories de Burnham en rendant compte du mouvement d'implantation de l'influence technocratique dans les sociétés contemporaines.

Je reconnais volontiers que cette démarche n'est pas pleinement satisfaisante. De façon générale, la distinction théorie-doctrine (la seconde ayant des implications normatives dont la première serait indemne), qui n'est pas sans valeur au plan conceptuel, se révèle toujours difficile à transposer dans la pratique : pour ce cas particulier, elle est spécialement incertaine en raison de la tendance à la polémique de Burnham et de l'insuffisante rigueur de ses méthodes d'analyse. Au surplus, l'affirmation, même contestable, du caractère inévitable d'une évolution risquant d'agir sur les esprits en un sens qui renforce et accélère le cours des événements. Les écrits de Burnham – qui ont joui d'une diffusion large et rapide dont les travaux des hommes de science ne bénéficient que rarement – ont vraisemblablement contribué à l'implantation de penchants pour la technocratie chez des individus qui, sans cette intervention, y seraient demeurés étrangers.

¹²⁸ In *Tendances politiques dans la vie française depuis 1789* (ouvrage collectif), Paris, 1960, p. 110.

Il est donc nécessaire de réintégrer *L'ère des organisateurs* – ce livre à sensation – dans le courant, vaste et confus, de l'idéologie technocratique. Probablement l'ouvrage a-t-il été lu davantage comme un pamphlet politique (introduction de l'Union Soviétique et de l'Allemagne nationale-socialiste dans une même catégorie : celle des sociétés « directoriales ») que comme un essai cohérent d'explication de notre temps. Dans cette perspective, on peut admettre que les défauts de Burnham. – la superficialité de sa documentation, la rapidité de ses interprétations, le parti pris de ses conclusions – ont, en moyenne, plutôt favorisé la diffusion de cette idéologie au sein de divers milieux sociaux qu'aurait au contraire rebuté un essai d'analyse d'inspiration scientifique avec ses inévitables réserves et nuances. Les règles de la propagande ne sont pas celles de la recherche.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

DEUXIÈME partie : L'idéologie technocratique

Chapitre V

THÈMES DE L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Le point de départ de cette idéologie qui, sans avoir suscité d'œuvres maîtresses, s'observe au niveau des attitudes courantes, réside dans une exaltation des méthodes du technicien, spécialement sous l'angle des impératifs de la civilisation industrielle. Cette estimation optimiste s'accompagne normalement d'une critique des appareils politiques habituels qui puise beaucoup, sinon l'essentiel de ses arguments, dans l'antiparlementarisme traditionnel. Sur cette base, il devient possible de préconiser une réduction de la politique à la technique (qui constitue en somme l'une des multiples variétés de l'« apolitisme »). Au cours des dernières années, le développement de la cybernétique a apporté un nouvel aliment à ce courant (dont la remise du sort des hommes à la machine à gouverner forme l'ultime aboutissement).

Sans prendre parti dans ce chapitre sur la signification sociale et morale de ces positions, j'essaierai d'en apprécier, au fil de l'exposé, la solidité et la cohérence. Leurs partisans les présentent volontiers comme des idées neuves : en réalité ils se bornent généralement à reprendre ou à redécouvrir des notions déjà débattues dans le passé (notamment durant les années 30).

SECTION I. Apologie de la fonction technique

[Retour à la table des matières](#)

J'examinerai successivement, en résumant ici un vaste dossier où abondent articles de magazines populaires et coupures de presse, les mérites attribués au technicien et les critiques faites à l'homme politique : encore que nous manquions à cet égard de renseignements précis, j'évoquerai le retentissement de ces thèses dans l'opinion.

I. MÉRITES DU TECHNICIEN.

L'idéologie technocratique consiste en premier lieu à magnifier la compétence. Voici un exemple de cette propension qui, assez souvent, n'évite pas la démesure ou l'emphase : le portrait de l'ingénieur-économiste dressé par F.-L. Closon ¹²⁹. Selon lui, cet ingénieur naît de la force d'un monde efficace et sans merci pour ceux qui prennent du retard » ; son influence procède de l'ascendant qu'exerce « celui qui perfectionne les instruments de la connaissance et en apporte les résultats ». Ainsi se situe-t-il « dans la longue suite de, ceux qui ont façonné la planète vieille et toujours renaissante ». Quant aux esprits qui éprouveraient quelques hésitations devant cette altière silhouette, l'auteur leur rappelle qu' « il y a des êtres faits pour être dépassés, regardant désespérément derrière eux, quand les derniers rangs de la troupe qui chemine se sont depuis longtemps effacés au loin, en avant ». Cette montée de l'ingénieur-économiste correspond au rôle croissant des techniques scientifiques dans la gestion des collectivités humaines : « miroir d'elle-même des millénaires durant, l'humanité brusquement éprise de son mouvement est semblable au skieur sur la pente glacée, elle ne peut conserver son équilibre que le corps en avant. »

¹²⁹ In *Un homme nouveau, l'ingénieur-économiste*, Paris, 1961.

Observons toutefois qu'en moyenne l'éloge de la compétence n'est pas exclusif d'une certaine condescendance à l'égard de la spécialisation. De plus en plus, et sur ce point l'influence de Burnham a été forte, on met l'accent sur l'aptitude du manager à prendre une « vue d'ensemble », à témoigner d'une vision plus large que celle du simple technicien ou de l'expert spécialisé – aptitude qui suppose, en somme, la possession des qualités permettant d'orienter valablement les choix d'une société. La plus importante de celles-ci est probablement le souci de la rationalité ou, si l'on veut, la tendance à aborder les dossiers du seul point de vue de la raison. Selon ce courant, les interventions du technicien s'inspirent de la volonté de donner à l'ordre administratif une totale perfection. Disposant de facteurs déterminés, il tient pour le propre de sa mission d'en assurer l'utilisation la plus judicieuse : attitude qui le conduit à écarter ou à tenir pour non-contraignants les éléments et résistances susceptibles de nuire à l'efficacité du dispositif

La caractéristique de la décision technicienne selon une vue idéale ou, si l'on préfère, un peu naïve est donc de repousser les accommodements et transactions qu'impose le vœu de tenir compte des divers points de vue ou intérêts en présence. Au désir de conciliation à tout prix qui anime le politicien s'oppose l'intransigeance du technocrate dont la satisfaction du bien commun est le seul critère de jugement.

Cette promotion de l'efficacité est l'un des mots d'ordre fondamentaux et en tout cas la consigne irréductible de l'univers intellectuel technicien. Il s'agit, en particulier, de rénover les modes de gestion de l'appareil gouvernemental. Je citerai comme particulièrement représentatif de ce courant G. Ardant qui a attaché son nom au problème du rendement des entreprises publiques et des services administratifs ¹³⁰. L'une des idées défendues par Ardant est qu'il faut appliquer les notions de coût et de productivité à tous les organismes étatiques, y compris à ceux qui, de prime abord, paraissent rebelles à de telles démarches. En voici un exemple : il semble, *a priori*, difficile de procéder à une estimation qualitative du travail accompli par l'administration pénitentiaire. Cependant, on pourrait déjà en obtenir une idée par l'établissement et l'analyse du rapport entre le nombre des récidivistes et celui des condamnés. Autrement dit, c'est souvent la routine intel-

¹³⁰ *Technique de l'État. De la productivité au service public*, Paris, 1953.

lectuelle qui nous empêche de découvrir les critères nécessaires à une évaluation du rendement de l'action gouvernementale.

Ce souci d'efficacité suppose que l'on donne aux faits la priorité sur les idées préconçues et les emballements passionnels « La France du constat » selon l'heureuse expression de L. Bodin et J.-M. Royer ¹³¹. Le respect des faits qui sont toujours en avance sur les idées est l'une des qualités le plus souvent attribuées aux techniciens et le plus volontiers revendiquées par ceux-ci. Avant d'émettre un jugement sur le fond, il est indispensable de constituer le dossier. Même si elles sont gênantes ou déplaisantes, les techniciens ne s'insurgent pas contre les réalités : ils prennent le monde tel qu'il est sans céder à des nostalgies ou récriminations inutiles. Il s'agit d'observer, non de spéculer. L'un des traits les plus communs de ce courant est d'affirmer la nécessité du réalisme.

La constatation objective des faits – dont, au rebours du psychologue expérimental le technicien évite de souligner les difficultés – est nécessaire à la formation d'une décision rationnelle dans un monde de plus en plus complexe. Elle évite à celui qui s'y livre le défaut de fanatisme et le rend modeste. Mais elle a une autre vertu : celle de rassembler les esprits que divisent au contraire de manière irrémédiable les controverses idéologiques. Nous sommes ainsi conduits à un point capital de la mentalité technicienne : la croyance que l'analyse et l'interprétation rationnelles des faits sont susceptibles de provoquer des positions d'unanimité du moins chez les hommes de bonne volonté. Le technicien qui croit posséder à fond une question est toujours surpris et souvent peiné quand il rencontre des oppositions à ses thèses : il est inévitablement tenté de les attribuer à l'ignorance ou à la mauvaise foi.

Beaucoup d'esprits considèrent que l'exposé impartial d'un dossier pourrait rassembler les citoyens tandis que les jeux de la politique ont pour but ou résultat de les séparer en clans rivaux. Cette faculté prêtée à la fonction technique de rapprocher et de pacifier les esprits – dont les partisans oublient que la constitution du dossier elle-même n'est jamais indépendante des prédispositions idéologiques de son auteur – est l'un des éléments de l'apologie des techniciens vis-à-vis des hommes politiques. Les premiers sont capables d'éclairer les hommes que les seconds ont avantage à maintenir dans l'obscurité. La promotion de la fonction

¹³¹ In *Esprit*, décembre 1957, p. 674.

technique se rattache ainsi au culte des « lumières ». Cette compétence technique est d'autant plus précieuse et digne d'attention qu'elle s'appuie sur des qualités morales qui, selon divers commentateurs, particularisent sans pourtant leur appartenir en propre, le comportement des grands techniciens (ceux appelés à jouer le rôle de technocrates). J'en signalerai deux : un sens très poussé de la responsabilité, les techniciens consentant à l'engagement dans l'intérêt de la cause, une cause qui ne se confond qu'exceptionnellement et accessoirement avec leurs propres intérêts matériels ; un désir permanent d'action qui serait la justification première de ces démarches dans un monde de passivité générale. Clairvoyance, courage et parfois témérité vis-à-vis des puissants du jour (ainsi certains groupes de pression) : tels seraient les traits de caractère du technocrate que nous dit Alfred Frisch, le manque de sens civique de notre époque conduit à intervenir en tant que « chirurgien politico-social ».

Notons cependant que Frisch, selon une pratique déjà signalée, établit à cet égard une profonde séparation entre technocratie et bureaucratie. « La mentalité du fonctionnaire, écrit-il, est absolument étrangère à la technocratie. Elle implique un maximum d'irresponsabilité, de passivité et de subordination... Le règne des technocrates... s'appuiera, éventuellement, mais pas nécessairement, sur l'appareil bureaucratique, mais il ne sera jamais ni dans ses conceptions ni dans ses répercussions, une institution bureaucratique selon les pratiques chères à notre époque... La technocratie s'institue comme défi salutaire à la bureaucratie ¹³². »

Cependant, même si elle se limite à une partie d'entre eux, l'attribution aux techniciens de qualités particulières correspond à une tendance assez fréquente. Ainsi dira-t-on de l'ingénieur qu'habitué à travailler en commun, il tâchera de sauvegarder la paix sociale et que, la technique n'ayant pas de frontières, il aura un penchant naturel pour la collaboration internationale. N'oublions pas non plus à cet égard la réputation enviable longtemps faite aux « grands commis » en tant que mainteneurs de la continuité nationale sans cesse compromise par l'anarchie partisane : « ceux qui ont maintenu ». En faisant d'eux les gardiens de l'intérêt commun, beaucoup de commentateurs sous-entendent ou même expriment ouvertement l'idée que les parlementaires n'ont pas au même degré, à supposer qu'ils n'en soient pas totalement privés, le sens du « service public ». Il est possible

¹³² In *Une réponse au défi de l'histoire*, Paris, 154, pp. 60-61.

qu'aujourd'hui cette réputation soit un peu ternie ne serait-ce que par le prudent attentisme des intéressés durant les mois de mai et juin 1958 : cependant elle a eu dans le passé le statut d'une idée admise, tenant presque du « stéréotype ».

À l'époque récente, en tout cas, plusieurs techniciens ont justifié cette réputation d'énergie en faisant preuve de quelque goût pour les remises en ordre autoritaires. Lisons par exemple M. Lauré : tout en considérant le maintien du régime démocratique comme la seule conduite possible, il admet que « le pouvoir d'effectuer ou, tout au moins, de préparer les réformes dont nous avons un besoin urgent, devrait être délégué à un seul homme, ou à un groupe restreint, pour la raison qu'il est difficile, sinon impossible, de réaliser en peu de temps et avec une garantie de simplicité, l'accord d'un grand nombre d'esprits sur des mesures comportant une série presque infinie de choix ». Et Lauré qui compte parmi les tenants d'une vue dynamique de l'intérêt général, d'évoquer le « travail de clarification et de modernisation » réalisé par Napoléon avec l'aide du Conseil d'État ¹³³. C'est en somme, l'idée que les grands changements ne peuvent se faire que par le sommet. Sur cette voie, on doit compter avec le risque que les défauts et insuffisances patentes des gouvernements nés de l'élection n'amènent le technicien marqué d'optimisme réformateur à manifester trop de sympathie pour les formules autoritaires.

Tel est le portrait des techniciens que l'on peut dégager de la littérature favorable à la consolidation ou à l'extension de leurs pouvoirs. Et il serait possible, au niveau de la fonction publique nationale et aussi de l'organisation internationale, de citer des hommes qui correspondent à de telles spécifications. Cependant, si l'on raisonne sur la moyenne des cas, ce portrait semble assez idéalisé. Les hommes relevant du schéma technocratique – c'est-à-dire ceux qui, d'une manière ou d'une autre et avec une fréquence variable, sont conduits à se substituer aux politiciens pour prendre les décisions ou, au moins, à influencer notablement la conduite de ceux-ci – sont loin de manifester en toutes circonstances les compétences et qualités indiquées : en particulier, il n'est pas possible d'accepter inconditionnellement la thèse qui fait du technocrate le défenseur sans défaillance du bien public contre les appétits privés. D'autre part, sans mériter la philippique de Frisch, la haute bureaucratie, ne serait-ce que pour des soucis de carrière, ne témoigne pas toujours de l'audace et du dynamisme que l'on voudrait associer à

¹³³ *La Révolution dernière chance de la France*, pp. 190-192.

l'intervention du technocrate. Entre le portrait-robot du technicien cher aux poujadistes et celui qui émerge de l'idéologie technocratique, l'analyse de la pratique conduit à situer bien des attitudes moyennes qui se caractérisent par une grande prudence.

De plus, la thèse technocratique, en tant qu'elle souligne les mérites du gouvernement par la technique, présente une grave faiblesse : elle surestime les possibilités du savoir et exagère le talent des techniciens. Voici, à partir d'observations déjà faites dans la première partie de cet ouvrage, quelques aspects de cette erreur de perspective.

La qualification du technicien, la nature et l'ampleur des certitudes dont il dispose, la concordance des vues chez les divers connaisseurs d'un problème, varient fortement selon les secteurs considérés. Même au niveau des phénomènes de l'ordre physique ou biologique, l'unanimité est loin d'être toujours acquise (voir par exemple les discussions ayant lieu actuellement en Grande-Bretagne sur la construction, recommandée par l'Atomic Energy Authority, d'un navire marchand à propulsion nucléaire). Mais c'est au plan des phénomènes sociaux que les hésitations et les incertitudes s'affirment avec le plus de netteté : en dépit des progrès réalisés au cours des dernières décennies, le bagage du spécialiste reste modeste. Or, l'extension des fonctions économiques et sociales de l'État qui caractérise notre époque, pousse nécessairement les autorités à intervenir sur les conduites humaines et, dès lors, à solliciter les avis de ceux qui se consacrent à leur étude. Sont-elles assurées d'obtenir des réponses uniformément satisfaisantes ?

Il est toujours « payant » devant n'importe quel public de railler l'incompétence et l'« amateurisme » du politicien : on doit pourtant reconnaître que, sur nombre de sujets touchant à la politique (ainsi mérites comparés des régimes parlementaire et présidentiel), l'expert n'en sait pas beaucoup plus que l'homme simplement cultivé, voire même que le professionnel de la vie publique, dépourvu de culture, mais au contact et à l'écoute de la pratique. Sans aucun doute, plusieurs défaillances des techniciens s'expliquent-elles par l'impuissance du politicien à poser correctement la question, en somme à dire exactement ce qu'il veut. Mais elles relèvent aussi d'une incapacité propre de l'argumentation technique appliquée aux phénomènes dont traite l'homme politique.

L'une des manifestations les plus évidentes de cette incapacité réside dans la divergence des suggestions avancées pour atteindre un objectif donné ou faire face à une situation lorsqu'on consulte plusieurs spécialistes. Une autre réside dans les erreurs de prévision. Le public qui, à cette occasion, se rit toujours des fautes commises n'a pas toujours une juste idée des difficultés impliquées par une telle démarche.

Soit, par exemple, les discussions intervenues voici quelques années à propos du plan énergétique français à long terme (c'est-à-dire jusqu'à 1975). Trois incertitudes essentielles en commandaient la préparation – le taux de l'expansion économique ; l'ampleur et la qualité de l'apport saharien ; la mise au point de l'énergie nucléaire. Considérons ce dernier élément dont il semble qu'au départ l'on se soit exagéré les avantages et perspectives (au moins celles à moyen terme). Actuellement, cette forme d'énergie est plus chère que les approvisionnements traditionnels (son coût se situant au voisinage de celui de l'électricité hydraulique pour les investissements et du courant thermique pour les frais d'exploitation) : la question est de déterminer l'époque (et le niveau de production) où s'affirmera la compétitivité, et donc la rentabilité de cette source nouvelle. Même l'amateur ne saurait manquer d'être saisi de l'importance des inconnues (tenant aussi bien à des secrets non révélés de la nature qu'à des variables politiques) qui affectent l'établissement d'un tel bilan prévisionnel.

Pierre Massé, qui rapporte l'exemple ¹³⁴, l'assortit de considérations propres à tempérer l'enthousiasme technocratique. Il marque que dans les questions les plus importantes de notre époque, l'instrument de calcul (méthodes et machines) est en avance sur les données que nous sommes capables de lui fournir. Il souligne qu'il existe un résidu d'ignorance et, par conséquent d'arbitraire, dans l'estimation de presque n'importe quelle probabilité. Dès lors, de nombreux facteurs guident le « parieur » : expérience, intuition, considération d'analogies, sentiment du vraisemblable, du possible, de l'absurde. Mais, en général, un « grain d'arbitraire » subsistera.

Par sa nature même, l'exemple choisi donnait le maximum de chances à l'argumentation technicienne. Les limites du procédé apparaîtraient beaucoup plus

¹³⁴ In *Revue française de Recherche Opérationnelle*, 1959, 2e trimestre, no 11.

vite si l'on évoquait d'autres domaines de l'action gouvernementale : par exemple, les situations de politique étrangère. Dans beaucoup de cas, le technicien n'est même pas en possession d'un cadre d'analyse permettant d'appréhender toutes les variables du problème. Le plus prudent gardera dès lors le silence. Celui qui veut fournir le conseil demandé, tout en restant dans les limites de l'honnêteté intellectuelle, énoncera plusieurs éventualités correspondant à autant d'hypothèses initiales. Et pourtant l'homme d'action, responsable de la conduite des affaires, est tenu de prendre une décision, ce qui accroît les chances qu'a d'être entendu, le technicien le plus audacieux ou le moins scrupuleux !

Notons qu'une telle situation se retrouve à propos de toutes les décisions humaines et en particulier de celles prises par les chefs d'entreprises dont on est souvent porté à exagérer la rigueur et la cohérence. En réalité, personne ne dispose jamais de tous les éléments qui seraient nécessaires pour fonder une décision parfaitement et pleinement raisonnable. Malgré les précautions, il reste presque nécessairement une part de supposition ou d'obscurité, et donc un élément de pari. En particulier, à l'époque de la recherche opérationnelle, le caractère de l'entrepreneur (rappel du mot de Keynes sur le rôle des tempéraments sanguins) demeure une variable importante dans la détermination des investissements.

De telles difficultés marquent *a fortiori*, tout essai de planification globale de l'économie. Aujourd'hui, la notion de plan est populaire en beaucoup de milieux techniques et des commentateurs inclinent à voir dans l'éloge du planisme un trait de la mentalité technocratique. Cette thèse est plausible dans la mesure où la recherche de l'efficacité maximale constitue l'argument le plus souvent cité en faveur d'une organisation centrale de l'économie et où l'application de cette méthode, même sur une échelle limitée, ouvre aux techniciens des facultés supplémentaires d'intervention économique. Admettons aussi que le fonctionnement actuel de la planification française, dans laquelle, bien que le gouvernement possède le dernier mot, interviennent essentiellement des techniciens gouvernementaux et patronaux, justifie cette interprétation.

Cependant, je ne crois pas légitime de ramener l'idée de plan –et les immenses perspectives socio-politiques qu'elle découvre –à un calcul de technicien. Le plan est un instrument de gouvernement qui devient facteur de la puissance technicienne quand son élaboration et son exécution échappent à l'impulsion et à la surveillance des dirigeants politiques. Sans doute, la nature même de la planification, et

en particulier la cohérence qu'elle implique, rendent-elles plus difficile l'exercice de telles démarches. On ne saurait s'attendre à trouver d'un coup des solutions satisfaisantes, la conciliation entre ce qui est « politiquement souhaitable » et « techniquement désirable » se révélant dans ce cas particulièrement ardue. Mais ce serait une grave démission que d'abandonner définitivement aux techniciens l'œuvre de planification en déclarant celle-ci irréductible à une formulation et à une gestion faisant sa part au contact politique.

Ces considérations ne veulent nullement déprécier les mérites de la technicité et l'effort pour l'obtenir : rien ne m'est plus étranger que la thèse faisant de la recherche de la perfection technique un signe de décadence morale. Je suis prêt à concéder aux partisans de la technocratie que, souvent, les politiciens, et aussi les responsables de la formation de l'opinion publique, ignorent dangereusement, par paresse ou système, les connaissances techniques disponibles. En de multiples occasions, les hommes politiques auraient pu améliorer leur jugement par la consultation préalable de personnalités compétentes, y compris de sociologues ¹³⁵. Mais rien ne permet de dire que sur les problèmes traités par les politiciens, les techniciens détiennent nécessairement des certitudes à l'évidence desquelles les premiers refuseraient systématiquement de se rendre.

On avancera peut-être que le propre du technocrate est de s'en tenir à la vue d'ensemble plus qu'aux détails de conception et d'exécution. Mais dès que les éléments du problème sont frappés d'un « grain d'arbitraire », le choix final à n'importe quel niveau et en n'importe quels termes, ne peut être ramené à des considérations purement rationnelles ayant elles-mêmes une force contraignante au sens où elles s'imposeraient objectivement à tous ceux qui se penchent sur le problème.

Les considérations présentées par Burnham sur la « politique scientifique » seraient plus convaincantes s'il n'avait écrit : « Nous en savons assez pour pouvoir affirmer dès maintenant qu'il se produira certainement une terrible crise économique peu après la fin de la présente guerre ¹³⁶. » Il arrive cependant que le technicien voit juste là où l'homme politique emprunte une mauvaise route. Notons, par

¹³⁵ « L'influence du sociologue sur le politique est, dans l'ensemble, insuffisante » souligne A. SAUVY (in *Actes du Cinquième Congrès Mondial de sociologie, op. cit.*, p. 19).

¹³⁶ In *Les Machiavéliens*, Paris, 1949, p. 279.

exemple, le *satisfecit* décerné par Henri de Man aux professeurs qui, lors de la grande dépression, furent les seuls à diagnostiquer correctement le mal dont souffrait la Belgique et à lutter contre le mot d'ordre de la déflation ¹³⁷.

Précisons enfin, de manière banale, que la vision technicienne ne saurait, sans risques graves pour les relations sociales, être considérée comme un élément capable de combler tous les besoins de l'homme (« l'humanisme technique »). Des observateurs éminents – dont les avis ont certes plus de poids que les éloges de la culture par des techniciens épris de rendement – ont bien marqué les dangers d'un envahissement par la technique. Ainsi, G. Friedmann a-t-il constamment insisté sur le rôle néfaste des « utopies techniciennes » : pour lui l'exaltation inconditionnelle de la technique qui conduit à l'oubli de l'homme correspond à une « mystique dangereuse ». André Siegfried n'a cessé de souligner le rôle de la culture : « La technique, même ultra-spécialisée, ne me paraît jamais nuisible, écrivait-il, si elle se considère comme technique et ne se prétend pas culture. Elle n'est qu'un moyen : en faire un but se suffisant à soi-même, comme le voudraient certains, voilà qui est nuisible. » Et, au terme d'un puissant effort de synthèse sur la marche des civilisations, Étienne Antonelli nous enjoint d'inventer des structures neuves pour libérer les sociétés industrielles du dogmatisme à courte vue où les enferme le souci exclusif de l'efficacité technique.

On pourrait sans peine multiplier les témoignages de l'attitude qui refuse de voir dans le calcul des techniciens le principe exclusif de solution des difficultés humaines et met en garde les hommes contre les dangers du « servage technique ». Ces témoignages contrastent heureusement avec le vertige de la technique qui, aujourd'hui, s'empare de tant d'esprits et les conduit à l'exclamation « Vive la technique » ¹³⁸. Combien plus profonde et, en définitive, tellement plus efficace, me paraît cette remarque d'un marxiste roumain au colloque de Royaumont sur l'avenir de l'humanité « ... le sens de la vie doit être conquis par la lutte politique ¹³⁹ ».

¹³⁷ In *Cavalier seul*, Genève, 1948, p. 161.

¹³⁸ Louis ARMAND, in *Les Nouvelles Littéraires*, du 13 juin 1963. Pour un témoignage de sens différent, voir TOURNIER (Gilbert), *Babel ou le vertige technique*, Paris, 1959.

¹³⁹ In *Quel avenir attend l'homme ?* (ouvrage collectif), Paris, 1961, p. 305.

L'engouement technocratique est d'autant plus préoccupant qu'aujourd'hui la technique tend à échapper au contrôle du savoir. À cet égard, il est utile de distinguer avec P. Fougeyrollas ¹⁴⁰ l'« efficacité » ou aptitude du moyen à atteindre l'objectif pour lequel il a été créé et l'« efficience » entendue comme la totalité des conséquences engendrées, selon le procédé classique de la réaction en chaîne, par un agent déterminé. L'un des problèmes majeurs de la civilisation industrielle est justement que l'homme retrouve le contrôle de ses inventions, la rançon de la situation présente étant l'apparition de nouveaux facteurs d'irrationalité ou de déraison dans la conduite des sociétés humaines. Mais, à en croire beaucoup de techniciens, c'est au niveau des conduites politiciennes qu'il faudrait rechercher, sinon la naissance, du moins l'aggravation de cette conjoncture.

2. CRITIQUE DE L'HOMME POLITIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

C'est le volet complémentaire de l'exaltation du technicien. Il est peu contesté que la pensée technicienne comporte un certain degré d'hostilité vis-à-vis de l'univers politique ¹⁴¹. Certes, on a vu des techniciens s'attacher étroitement à des hommes politiques en vue de les convertir à leurs idées mais, dans la plupart des cas, ces rapports ne suffisent pas à effacer les préventions générales des premiers vis-à-vis des seconds. Les arguments du procès sont si connus que je me limiterai à un bref rappel. Il faut d'ailleurs observer que, prompts à se réclamer du constat des faits, les techniciens témoignent souvent, quand ils dissertent de la politique, de beaucoup d'ignorance et d'une légèreté certaine.

¹⁴⁰ In *Études, Revue du socialisme pluraliste*, 1962, no 4, pp. 26-42.

¹⁴¹ On observe en particulier cette tendance dans les activités et les mots d'ordre des divers groupements d'ingénieurs et de cadres qui s'intéressent actuellement à la formation civique (ainsi chez des organismes par ailleurs aussi dissemblables que l'Union Sociale d'Ingénieurs Catholiques de Cadres et de Chefs d'Entreprises et le Groupement d'Études Économiques et Sociales). Les animateurs de ces groupes considèrent volontiers la politique comme le domaine de la palabre et de l'inefficacité : d'où parfois le souhait que soient créés des bureaux d'*engineering* politique capables de dépassionner les conflits.

Le plus grave reproche, et probablement le plus efficace auprès du public, est l'accusation de vénalité. Elle est courante dans tous les milieux, y compris les cercles cultivés, qui jugent les questions de la politique d'un point de vue extérieur. Il arrive que des hommes de science la prennent à leur compte : « Les milieux politiques, écrit Jacques Ellul, sont très généralement corrompus. Qu'il s'agisse de régimes démocratiques (France, États-Unis) ou de régimes autoritaires (fascisme, franquisme, nazisme... nous ne pouvons parler de l'U.R.S.S.) le fait n'est pas discutabile. Le vertige du pouvoir et l'occasion de la richesse corrompent très vite les politiciens ¹⁴². »

Il ne m'est pas possible d'étudier ici ce difficile problème dont la survenance, malheureusement trop fréquente, de « scandales » politico-financiers atteste la persistance. Je dirai cependant n'être pas d'accord avec la thèse d'une corruption générale de la vie politique et, moins encore, avec l'idée que cette corruption permettrait d'expliquer le fonctionnement général de l'appareil gouvernemental. Cette position ne signifie pas que j'ignore ou sous-estime le rôle global de l'argent dans le façonnement et le conditionnement des sociétés politiques mais, précisément, au niveau des sociétés industrielles développées de l'Europe capitaliste, l'« achat » des consciences individuelles ne semble pas être le mode principal d'utilisation de la richesse. De telles démarches continuent d'être accomplies, leurs auteurs en espérant l'octroi d'avantages préférentiels ou de privilèges illégaux. Cependant, je doute que la corruption joue un rôle appréciable dans la réalisation des choix importants et même, pour la très grande majorité des cas, dans la gestion des affaires courantes. Quant au pouvoir collectif de l'argent, il n'est pas contestable : pourtant, fonction des structures socio-économiques du pays, cette influence s'exerce de manière plus subtile qu'on ne tend généralement à le considérer (ainsi orientation du contenu culturel des grands moyens d'information – presse, cinéma, télévision... – dans un sens qui affaiblit la conscience politique des citoyens).

Le second reproche fait aux hommes politiques est l'incompétence. À en croire les partisans de la technocratie, comme les chansonniers, elle demeurerait totale. Il serait certes aisé et pittoresque de citer de multiples exemples d'un « amateurisme » naïf ou agressif. Observons toutefois que le mépris témoigné en divers milieux techniciens à l'égard du pur spécialiste, ôte de sa portée à l'argument.

¹⁴² In *La technique ou l'enjeu du siècle*, op. cit., p. 238.

L'accusation se ramène alors à proclamer l'impuissance des politiciens à diriger de grands ensembles, à coordonner des activités multiples, en somme à agir comme des managers : elle postule, généralement sans l'utilisation de preuves positives, que le niveau intellectuel moyen des hommes politiques est très inférieur à celui des dirigeants du secteur privé, dont beaucoup pourtant ne doivent leur position qu'à la fortune ou aux relations de leur famille. Le moins que l'on puisse dire est que cette supposition n'est pas uniformément vraie : il y a eu, il y a d'excellents administrateurs politiques, sur le plan national ou municipal, et il y a aussi de mauvais organisateurs privés. Le handicap fondamental des assemblées législatives à notre époque réside dans la médiocrité de l'organisation du travail et l'insuffisance de l'information plus que dans l'incapacité intellectuelle de leurs membres (dont un grand nombre possèdent une instruction supérieure).

Point de convergence des deux allégations précédentes : la perméabilité aux intérêts privés et l'incapacité de défendre, et même de concevoir, l'intérêt public (en bref la soumission des élus aux volontés des groupes de pression). L'accusation est présentée, en termes souvent fort vifs, dans les milieux de la fonction publique qui sont au courant des dessous des problèmes. Dans les cercles professionnels, elle est évidemment plus nuancée. Les grandes affaires, qui emploient volontiers le raisonnement technique, regrettent la complaisance des politiciens à l'égard des « éclopés » du progrès économique (boutiquiers, artisans...). Ces derniers, qui utilisent d'autres méthodes de persuasion, dénoncent la mainmise des « trusts » sur l'appareil gouvernemental (un des thèmes favoris de l'argumentation poujadiste).

Cette argumentation possède beaucoup de vraisemblance et sa portée se trouve accrue du fait que les groupes de pression, éventuellement au prix de quelques adaptations de forme ou de quelques changements de personne, survivent aux transformations constitutionnelles. Le souci de leur réélection pousse les parlementaires à écouter avec complaisance les groupements dont ils sont généralement portés à surestimer la puissance réelle. On n'en saurait certes déduire que le refus de tels contacts devrait constituer la règle d'or de l'élu : mais il n'est pas facile de fixer le point où des relations, légitimes dans leur principe, revêtent un caractère contraignant pour l'homme public. Au surplus, les techniciens eux-mêmes ne sont pas indemnes de tels attachements.

Au total, le procès livré aux politiciens correspond à des faits réels que l'on ne saurait ignorer. Mais, dans la moyenne des cas, l'attaque s'accompagne d'un fort souci d'exagération polémique. Elle repose souvent sur la généralisation grossière et hâtive (et dès lors peu conforme à l'esprit scientifique) de conduites isolées. On oublie au surplus, comme l'a noté Léon Blum, que les travers des parlementaires restent « inhérents au tempérament français en ce sens qu'on en retrouve plus ou moins la trace dans tous les âges de notre histoire nationale »¹⁴³. Ces reproches exercent en tout cas une influence sur les esprits et expliquent une caractéristique, très nette, de l'univers technocratique : un antiparlementarisme latent et un souci d'indépendance du technicien à l'égard de la politique (celle-ci ne méritant de retenir l'attention que comme facteur éventuel de promotion du progrès technique).

Écoutons encore à cet égard les commentaires d'A. Frisch sur le technicien : « Dans ses réactions, dans sa pensée, dans son action, et surtout dans sa conviction intérieure, il est libre de toute attache politique. Il se comporte selon sa conscience et surtout selon sa compétence... ne voit dans le système politique qu'un moyen plus ou moins mal approprié pour la réalisation de ses idées et la mise en évidence d'un certain nombre de nécessités impérieuses¹⁴⁴. » Notons l'expression : « plus ou moins mal approprié... ». L'estime pour le système politique, même comme un pur instrument, est faible on le voit. Est-ce à dire qu'un tel détachement vis-à-vis de la politique correspond à la règle habituelle ? Je montrerai un peu plus loin que, les intéressés le souhaiteraient-ils vraiment, il ne peut en être ainsi.

L'un des reproches majeurs faits par les techniciens au système politique est de reposer, dans son fonctionnement quotidien, sur l'emploi de notions dépassées (comme la lutte des classes) et le culte d'idéologies périmées (libéralisme comme marxisme, nationalisme...). Face aux transformations en train de s'accomplir dans l'ordre technique, l'expérience accumulée par les générations n'apporte plus que des critères fallacieux (ainsi la répartition des hommes entre la droite et la gauche, ou encore l'opposition entre le marché et le plan). Des modifications radicales sont donc indispensables pour venir à bout des mots d'ordre et préjugés anciens. De telles critiques, certes –auxquelles participent assez peu les hauts fonctionnai-

¹⁴³ In *À l'échelle humaine*, Paris, 1945, p. 58.

¹⁴⁴ *Op. cit.*, p. 75.

res de l'administration civile – ne sont pas propres aux techniciens-ingénieurs mais ce sont eux qui les expriment avec le moins de nuances. Elles se relient actuellement à un effort d'anticipation de l'avenir à long terme qui, par plusieurs de ses aspects, tend à prendre figure d'idéologie. Je voudrais brièvement évoquer le fondement et la portée de ces démarches.

Le souci de conjecturer l'avenir est une attitude dont on trouve des manifestations durant toutes les périodes de l'histoire. À plusieurs égards, les auteurs d'utopies se rattachent à ce vaste courant. On désigne volontiers aujourd'hui du terme « prospective » cette tendance à déchiffrer le futur. En principe, cet essai de prévision de l'avenir, qui s'intéresse non à la survenance d'événements singuliers mais au déroulement général de l'évolution de l'humanité, mérite d'être entrepris et développé. Nos sociétés sont entrées à tous les niveaux dans l'ère de la planification : or, la valeur des directives établies à ce titre dépend, en une large mesure, de l'aptitude des planificateurs à évaluer correctement les implications proches et lointaines des facteurs déjà en action et de ceux susceptibles d'intervenir par la suite. Une telle appréciation est indispensable, que les auteurs du plan acceptent ces facteurs comme base de leur dispositif ou qu'ils choisissent d'en contrecarrer le développement.

Les adeptes de la prospective ont généralement l'ambition de présenter une vision idéologiquement neutre de l'avenir. Ayant lu beaucoup des travaux publiés à ce titre, je puis assurer que cette intention n'est que rarement mise en pratique. En dépit de professions de foi généreuses, de nombreux esprits tendent à considérer comme « probable » ce qu'ils estiment « souhaitable ». Par ailleurs, sans oublier le rôle des éléments objectifs de l'évolution, on peut admettre que le futur est influencé par l'image que les hommes s'en font. Sur cette base, la prédiction de l'avenir est rapidement utilisée dans le combat idéologique. Actuellement bien des descriptions de l'avenir dit prévisible répondent simplement à la volonté, plus ou moins consciente, de réfuter le marxisme, et plus généralement le socialisme, d'en montrer l'inadaptation aux réalités du XXe siècle – ceux qui continuent de dénoncer la malfaisance foncière du capitalisme étant accusés de préférer leurs idées aux faits. La prospective se relie au thème de cet ouvrage dans la mesure où les exposés ou recherches présentes sous son pavillon marquent une propension à exalter les vertus de la civilisation technicienne et les mérites des techniciens. Il ne serait pas légitime de voir dans l'analyse prospective une simple branche de

l'idéologie technocratique : cependant, la première est fortement affectée par la seconde, l'un des meilleurs exemples de cette parenté étant l'ouvrage de Louis Armand et Michel Drancourt, *Plaidoyer pour l'avenir* ¹⁴⁵.

Véritable bréviaire de tous les lieux communs sur la révolution et le progrès techniques, ce livre, dont les auteurs redécouvrent, approximativement, des éléments de la pensée sociale acquis depuis Saint-Simon et Marx, nous prévient qu'en moins de six ans (c'est-à-dire de 1955 à 1960) la France est passée de la phase 1 (ère du charbon et acceptation de la pénurie) à la phase 2 (possibilité de l'abondance et « planétarisation »). Cette mutation doit nous conduire à une révision radicale des systèmes intellectuels et des agencements structurels de l'époque ancienne. Il est avant tout indispensable d'élever le niveau de l'organisation (technique + organisation, selon MM. Armand et Drancourt, = culture).

Cet effort de rénovation (se mettre à l'échelle du nouvel âge) doit porter notamment sur les administrations publiques qui, aménagées à l'époque des diligences, ne sont pas à la mesure de l'« explosion technique » contemporaine. La réforme doit tendre non au renforcement de l'État, mais au perfectionnement de l'« encéphale de la collectivité ». Le mot d'ordre que commande l'adaptation de la société à la dimension de 2 doit être, dans tous les domaines, de « décroïsonner ». La technique offre l'occasion de dépasser les problèmes matériels qui ont, pendant des siècles, opposé les hommes, les classes, les nations : elle ne conduit à la technocratie que si les hommes politiques, ignorant la leçon des faits, ne sont plus « à jour ».

L'ouvrage proclame naturellement que toutes les idéologies formulées avant la survivance de 2 sont périmées. Pourtant, il ne semble pas que les auteurs soient parvenus à secouer le joug de toutes les représentations anciennes : ainsi quand, illustrant à merveille le caractère relatif de l'apolitisme technique, ils nous rappellent que « quelles que soient nos rodomontades, nous avons vécu depuis 1945 à l'abri du bouclier américain. Nous sentons bien que nous resterions impuissants si demain les Américains retiraient leurs troupes d'Europe et la privaient des garanties qu'ils lui ont prodiguées jusqu'ici » ¹⁴⁶. Curieuse prospective que cette apologie d'un système militaire dont la seule raison d'être fut d'assurer la protection de

¹⁴⁵ Paris, 1961.

¹⁴⁶ *Op. cit.*, p. 82.

l'ordre capitaliste existant et dont l'étroite alliance entre les États-Unis et l'Espagne (qui n'est pas dans l'O.T.A.N. mais lui sert de pivot) atteste le caractère franchement réactionnaire. Ces propositions technocratiques – bien différentes des exercices mesurés de divers hauts fonctionnaires sur le même thème (rappel de *L'État et le Citoyen*) – laissent une impression de faiblesse et d'incohérence. Leur audience en est-elle pour autant réduite, spécialement auprès du public des techniciens ?

3. AUDIENCE DE CES THÈSES.

[Retour à la table des matières](#)

La critique du politicien (au triple point de vue de la vénalité, de l'incompétence et de la soumission aux intérêts privés) constitue certainement le point le plus populaire et l'aspect le plus généralement admis de ces critiques. « L'homme politique des républiques, produit du hasard, mal préparé à la terrible fonction d'homme d'État, ignorant des problèmes internationaux et économiques, dupé par sa propre facilité de parole, ne peut agir en homme d'action efficace. Il sera vaincu par les faits » nous dit Jean Baret dans un livre au titre percutant, *La fin des politiques* ¹⁴⁷ : selon lui, c'est le mode de recrutement de leurs élites politiques qui aurait tué les républiques. Par son titre, sinon par son contenu (un projet de gouvernement technocratique presque pur exposé en termes passablement simplistes), cet ouvrage est représentatif d'un certain courant de l'opinion publique. Les sondages effectués sous la IV^e République ont montré, il vaut mieux ne pas l'oublier, que de nombreux électeurs déclaraient ne pas faire confiance au parti bénéficiaire de leur suffrage (y compris des électeurs ayant voté « communiste ») : si l'ampleur de cette catégorie variait selon les formations partisans, aucune n'échappait à un tel discrédit.

Toutefois, une question doit être immédiatement posée : ces accusations, qu'elles soient exprimées en termes d'apparence savante ou consistent en simples brocards, séparent-elles habituellement le milieu politique du cercle administratif ? La colère qui gronde souvent contre parlementaires et ministres n'atteint-elle

¹⁴⁷ Paris, 1962, p. 113.

pas aussi les hauts fonctionnaires sans oublier les petits et moyens (spécialement les agents fiscaux) ? L'étude des thèmes de propagande adoptés par beaucoup de groupes de pression à clientèle massive (petites et moyennes entreprises, poujadisme, paysannerie...) révèle une hostilité systématique contre les éléments supérieurs de la fonction publique (accusés d'une incompréhension profonde à l'égard des bases sociales ou « forces vives » du pays). Les réactions des grandes affaires, syndicats patronaux, milieux financiers, sont évidemment plus nuancées : cependant, l'existence de relations de type divers entre ces secteurs et les hauts fonctionnaires, n'empêche nullement les premiers de se livrer, fréquemment, à une attaque discrète et nuancée des seconds (qui le leur rendent bien). Nous sommes ainsi en présence d'une vaste critique des services de l'administration publique – variable, cependant, selon les ministères ou les types de bureaucratie – qui émane même de milieux ou de couches favorables aux démarches et argumentations techniciennes, celles des ingénieurs notamment. On fait grief aux agents de l'État, qui prennent toujours un peu figure de parasites aux yeux des contribuables, de pousser le goût de la paperasserie et du formalisme jusqu'à l'absurde. En bien des cas, l'accusation de vénalité est étendue aux fonctionnaires qui, pourtant, dans leur immense majorité ne la méritent pas. On s'est demandé si ces critiques – dont peut-être l'intensité varie selon les régions du pays (Nord plus respectueux que le Midi) – ne représentent pas une sorte de compensation psychologique à la domination du citoyen par la bureaucratie (volonté de ridiculiser et de dénigrer ceux auxquels on se trouve contraint d'obéir et de verser le montant de l'impôt). Mais quel qu'en soit le motif réel, cette critique constitue un trait permanent de notre vie sociale.

À ce procès, d'inspiration diverse, livré à l'Administration s'ajoute ou se superpose celui fait au milieu proprement politique. Or de nombreux éléments de la fonction publique, qu'ils soient ou non touchés par la mentalité technocratique, participent à cette dénonciation des tares ou défauts des hommes politiques. Ainsi ces agents, blâmés par les administrés, prennent-ils en quelque sorte leur revanche en attaquant les hommes du gouvernement dont ils dépendent hiérarchiquement. N'oublions pas non plus les critiques réciproques que s'adressent les divers secteurs de l'administration (et dont l'opposition entre les grands et petits fonctionnaires n'est qu'un aspect). Dans des situations de cet ordre, il n'est pas rare que les forces en présence convergent sur une position uniquement négative : en l'espèce,

la dénonciation, brutale ou nuancée selon les cas, de l'appareil gouvernemental tout entier. Il semble bien que cette propension à exprimer des vues purement destructives ait pris une grande force sous la IV^e République.

Notons pourtant que parmi les divers éléments de cet appareil, la catégorie des hommes politiques, malgré les moyens de défense dont elle dispose, se montre la plus vulnérable, Ainsi des forces d'orientation non technocratiques (mouvement Poujade par exemple) auront-elles finalement contribué, en dévalorisant le milieu politique, au renforcement des positions techniciennes : les députés, en effet, sont plus faciles à « sortir » que les hauts fonctionnaires, même si les uns et les autres sont englobés dans le même procès. Il n'est pas interdit de croire que ces forces firent, en somme, un marché de dupes.

Faute d'enquêtes précises à ce sujet, il n'est pas possible d'indiquer le retentissement dans l'opinion des thèses favorables aux techniciens ou au moins, à la technique. Il est fort possible que plusieurs les admettent sans songer à en reporter le bénéfice sur l'administration publique. Nous assisterions donc à un éloge abstrait de la fonction technique en harmonie avec l'esprit du temps mais, au moins pour le secteur public, ne s'étendant pas à ceux qui assument concrètement l'exercice de cette fonction. L'insistance mise par quelques partisans de la technocratie à dissocier celle-ci de la bureaucratie sans même parler de la tendance des vieilles administrations à se parer du prestige de la technique est, à cet égard, révélatrice. Quoi qu'il en soit, je doute que l'apologie du technicien ait la même audience que la critique du politicien.

Si ce raisonnement n'est pas inexact, la thèse technocratique influence l'opinion surtout par ses aspects négatifs. Or, la masse de ceux qui critiquent les parlementaires, ministres ou simples députés, est bien plus large que le cercle des partisans du gouvernement des techniciens. Dans la mesure où les attaques des premiers sont simplement négatives, ne suggérant aucun système de remplacement, ce sont les seconds qui vont en recueillir les fruits. En somme, le mépris des politiciens, plus que la confiance dans les techniciens eux-mêmes (et spécialement dans les fonctionnaires publics) constitue l'assise idéologique de base de l'influence technocratique. Quant aux agents de l'État, ils peuvent s'associer sans risques excessifs (improbabilité d'une révolution véritable susceptible de compromettre leur carrière) à la dénonciation des hommes politiques : étant et demeurant en place, ils se trouvent, malgré les critiques subies, bien placés pour tirer parti de l'af-

faiblissement de ces derniers. Ainsi l'antiparlementarisme offre-t-il finalement aux techniciens une voie d'accès supplémentaire aux centres de pouvoir.

Les facteurs qui permettent ou accélèrent ce transfert sont bien connus : dégoût des manœuvres partisans, faiblesse de la participation à la vie politique en période courante et propension à se croiser les bras en présence d'un coup de force ou d'une menace planant sur le régime établi. Certes, l'idéologie technocratique ne saurait assumer seule la responsabilité de telles attitudes (dont plusieurs, d'ailleurs, n'ont rien de propre à notre époque) : il serait fort contestable de déclarer qu'elle ne les a pas alimentés et renforcés. L'apathie du citoyen laisse évidemment toute latitude aux divers groupes de politiciens qui se disputent le pouvoir : elle favorise aussi l'expansion des tendances technocratiques et a souvent facilité, en plusieurs pays, la montée des régimes militaires.

Si l'on en croit plusieurs commentateurs, qui apportent, ainsi leur contribution à la thèse du déclin des idéologies, la montée de la civilisation technicienne aurait suscité ou, au moins, serait en train de produire une mutation profonde et irréversible de la conscience politique des citoyens. De plus en plus indifférents aux débats de doctrine, ceux-ci ne s'intéresseraient plus qu'aux problèmes concrets (logement, urbanisme, circulation) et aux aspects pratiques de l'action gouvernementale. À leurs yeux, la politique partisane prendrait figure d'un genre plus ou moins suranné : à ce titre, elle éveillerait une méfiance grandissante. Pour un nombre croissant de citoyens, qui, au moins sur ce point, valideraient la thèse des technocrates, la politique se ramènerait à une méthode pour résoudre des problèmes techniques.

Dans cette perspective, l'ère des divisions classiques serait achevée. « La gestion des affaires publiques s'apprécie et s'appréciera désormais d'après le critère de l'efficacité et de la compétence, non d'après la tendance, l'étiquette ou la couleur » écrivait récemment E. Faure. Et il ajoutait : « les Français pensent désormais en termes de synthèse et de solidarité, de stabilité et d'expansion : si l'on veut employer encore une fois la terminologie classique, disons qu'il ne sera plus désormais possible de gouverner autrement qu'au centre. »

Plusieurs analystes expliquent par cette tendance, le ralliement de larges couches de techniciens, spécialement chez les ingénieurs, aux formules de gouverne-

ment de la Ve République. Même s'ils n'approuvent pas tous les aspects du régime, ces techniciens, nous dit-on, lui savent gré d'avoir amorcé le processus de « dépolitisation » de l'activité nationale qui commande le passage à une gestion moderne. Dominée par la vieille politique, la IVe République menaçait de ruiner les efforts entrepris pour assurer la modernisation et la rénovation du pays. En créant une sorte de « vide politique », notamment par l'abaissement des assemblées parlementaires et des « élites politisées », la Ve améliore le statut des techniciens auxquels elle garantit de meilleures et plus larges possibilités d'action au service de l'intérêt général. Au total, en donnant priorité au souci de l'efficacité que compromettait le parlementarisme, les dirigeants de la Ve témoignent en fait, malgré certaines apparences, de tendances indiscutablement progressistes.

En somme, pour ce public de techniciens, dont les dimensions restent floues, le gaullisme serait synonyme d'efficacité, la Ve ayant permis de récolter le produit des entreprises commencées sous la IVe. Loin de se trouver dans une situation « réactionnaire », la France se situerait aujourd'hui à l'avant-garde, ayant compris la première que l'avenir n'appartiendra, ni au communisme ni au capitalisme mais aux hommes préoccupés de rendement (recherche scientifique, expansion des investissements, planification...). Dans cette perspective, plusieurs des changements suscités ou impliqués par la Ve devraient être tenus, quoiqu'il arrive, pour des acquisitions définitives (ainsi abandon par les partis des discussions idéologiques au profit de débats pratiques et adoption par les dirigeants politiques des méthodes propres à renforcer la productivité du secteur gouvernemental).

Je reviendrai plus tard sur la signification socio-politique de ce courant dont l'existence, comme l'attestent les succès remportés par l'U.N.R. dans les régions les plus dynamiques du pays, ne saurait être mise en doute. Il est clair en tout cas que de telles prédispositions sont plutôt favorables à la consolidation du rôle des techniciens. Ajoutons que, contrairement à certaines interprétations, il ne s'agit pas d'un phénomène proprement français : on en observe au contraire les manifestations dans toutes les sociétés développées du monde capitaliste. Il est donc indispensable d'en examiner avec soin les fondements intellectuels.

SECTION II.

Réduction de la politique à la technique

[Retour à la table des matières](#)

Les perfectionnements techniques ont exercé des conséquences importantes sur la structure et le fonctionnement des systèmes politiques. Le mode d'action de la technique ne fait pas l'objet d'un accord universel même entre spécialistes extérieurs au marxisme. Pour les uns, la technique serait le moteur de l'évolution, les ajustements sociaux n'intervenant qu'avec retard (théorie du *cultural lag* de W. F. Ogburn). D'autres (qui me semblent dans le vrai) refusent d'admettre l'existence d'une relation systématique d'antériorité au profit des transformations techniques (l'évolution étant dominée par l'interaction des inventions et des facteurs sociaux). Mais sur le point d'aboutissement, il ne peut y avoir de contestation sérieuse. De façon directe ou indirecte, et dans des proportions variables selon les institutions et les secteurs considérés, la vie politique a connu des changements ayant un rapport étroit avec le progrès technique.

Je voudrais esquisser l'intervention de la technique dans la politique, souligner l'impossibilité de réduire la seconde à la première, marquer enfin la persistance ou retour offensif de la politique dans la technique.

I. INTERVENTION DE LA TECHNIQUE DANS LA VIE POLITIQUE.

Étudiant « la technique et l'État », Jacques Ellul a parfaitement analysé le prodigieux enrichissement technique des différents secteurs de l'appareil gouvernemental. Il a décrit, avec beaucoup de pénétration, la « rencontre » par l'État des techniques mises au point dans le secteur privé et l'absorption progressive que la puissance publique en a réalisée. Il a exposé les motifs qui interdisent désormais aux autorités de se désintéresser de la progression technique. Affirmons sans originalité que le mouvement se poursuivra. Jusqu'à présent l'automatisation a surtout porté sur le travail industriel : son introduction dans les activités de bureau –

qui sera nécessairement lente – provoquera vraisemblablement des modifications, dont bien peu encore savent discerner l'ampleur.

Comme exemple de ces transformations, je me bornerai à un cas d'ailleurs classique : celui de l'effet des innovations techniques sur les rapports entre le pouvoir central et les autorités locales. Chacun admet que ces relations dépendent, en une large mesure, de l'état des moyens de communications. À toutes les époques, certains gouvernements se sont efforcés de réduire les difficultés résultant de l'éloignement (réseau romain des grandes routes : équipes de courriers à la disposition des Incas...). Mais, par comparaison avec les méthodes modernes de transmission des messages officiels, ces procédés demeuraient lents et rudimentaires. Il est clair que, toutes choses égales, la multiplication des modes de communication, dont la rapidité et la sécurité ne cessent de croître, ont permis aux services centraux de renforcer la surveillance exercée sur les autorités locales.

Certes le mouvement n'est pas à sens unique : un agent local énergique peut à son tour emprunter les mêmes voies pour protester immédiatement contre un ordre qui lui semble fâcheux et qui, le cas échéant, sera l'œuvre d'un fonctionnaire subalterne. Cependant, ces perfectionnements ouvrent aux services centraux la faculté de demander aux autorités locales la communication, préalablement à la décision, de tous leurs dossiers ou projets. Cette tendance suscite souvent des conséquences fâcheuses : « embouteillages » dans les bureaux ; propension des agents locaux à rejeter sur les services centraux la responsabilité complète des problèmes. On voit aujourd'hui de nombreux États, après les excès de la phase centralisatrice, tenter de mettre au point des procédures de décision décentralisées. Même si ces efforts étaient couronnés de succès, la faculté pour les gouvernements centraux de s'informer et de commander sur-le-champ à distance, n'en modifierait pas moins profondément l'esprit de l'organisation politique et le vieux système des rapports entre les différents niveaux de l'appareil gouvernemental.

La technique transforme donc considérablement la manière dont se nouent et se déroulent les relations politiques à l'intérieur du pays comme aussi entre les États (rappel des observations déjà faites sur la place et le sens du travail diplomatique). Mais est-on pour autant fondé à écrire, comme le fait Ellul, que seule l'obstination du politicien « retarde vraiment la transformation totale de l'État en un gigantesque appareil technique exclusivement » ? L'affirmation revient à considérer que la politique peut se ramener à une simple technique identique ou analogue

aux autres. Pour vérifier la portée de cette assertion, observons l'un des aspects centraux du processus politique : la prise de la décision.

Au cours des dernières années, on a accompli de nombreux efforts, théoriques et pratiques, pour améliorer le mode de formation des choix et, en particulier, assurer une meilleure adaptation des mesures prises aux objectifs considérés. Or cet essai de rationalisation exige la réunion de trois conditions : connaissance complète des diverses solutions qui s'offrent au responsable ; information parfaite sur les conséquences possibles, directes ou indirectes, de chacune d'entre elles ; existence d'une hiérarchie de préférences morales ou valeurs. C'est en rapportant à ces valeurs les conséquences prévues ou envisagées des différentes solutions concevables que le responsable final se trouvera en mesure d'effectuer un choix rationnel (certains préfèrent dire « raisonnable »). Essayons maintenant, à l'aide d'un tel schéma, d'examiner les rapports entre politique et technique dans la conception et la formulation des décisions publiques.

Considérons d'abord l'échelle des valeurs. Elle est, bien entendu, sous la dépendance étroite des fins assignées à la société considérée ou acceptées par elle de façon généralement vague (dans le cadre des élections ou de tout autre procédé de consultation). Si l'on observe le *continuum* moyens-fins, qui forme la trame de toute activité suivie, on note que, jusqu'en un certain point de cette succession, les fins peuvent être traitées comme des moyens au sens où elles permettent d'obtenir ou d'envisager la réalisation de fins supérieures : objectif pour les organisations paysannes, la préservation du revenu agricole devient l'un des moyens d'une politique visant à assurer le maintien du plein emploi par consolidation de la demande effective. Le processus relève ainsi d'un simple effort de cohérence dans le « montage » des dispositifs d'intervention.

Cependant, la possibilité d'un tel calcul s'estompe jusqu'à disparaître à mesure que l'on remonte la chaîne des fins, depuis les buts limités et en quelque sorte subordonnés, jusqu'aux grands principes capables d'inspirer et d'animer les actions particulières. Or, rien ne permet de considérer que ces principes puissent faire l'objet d'une élaboration scientifique. Des attitudes comme la non-violence, le pacifisme ou le nationalisme échappent au calcul. L'attachement dont témoignent les hommes à leur endroit dépend de facteurs multiples : grandes idéologies morales ou sociales, sentiments religieux, mais aussi rôle des éléments géographiques, poids des intérêts matériels et préoccupations des groupes... On peut bien critiquer

tel ensemble de valeur ou telle valeur isolée : ce ne peut être qu'à partir d'autres conceptions du même ordre, c'est-à-dire une morale, une idéologie, une religion ou une volonté égoïste...« Une politique, écrit Ed. Claparède, en tant qu'elle est l'expression d'un idéal... ne saurait être discutée car elle renferme un credo philosophique (social, moral, religieux ou esthétique). Or, un credo ne peut être discuté : on ne peut le démontrer par $a + b$. C'est un Absolu que chacun accepte ou rejette suivant qu'on le juge bon ou mauvais... ¹⁴⁸ »

Considérons donc, ainsi que nous y invitent divers auteurs, l'application à la sphère des activités publiques du principe de rationalité économique (obtention du maximum de satisfaction au moindre coût). Il est facile de voir que cette mise en œuvre est conditionnée et même commandée par les fins que se propose d'atteindre l'auteur de la démarche. Les techniciens ayant souvent tendance à l'oublier, je dois, après beaucoup d'autres, affirmer à nouveau le principe de la relativité des rationalités.

Prenons le problème sous un autre angle : il n'existe aucun procédé, qui soit entièrement objectif, pour donner un contenu aux notions d'intérêt général ou public. D'une civilisation à l'autre, d'une catégorie sociale à l'autre, les hommes – même, ce qui n'est pas certain, s'ils conservent au fond d'eux-mêmes la nostalgie de la cité idéale – ont compris et continuent d'interpréter de façon différente les impératifs susceptibles de régir la vie de la communauté et de constituer l'échelle des préférences qui permet de jauger les actions envisagées ou entreprises. Sans une telle pierre de touche, ou si elle ne bénéficie pas d'une acceptation suffisante, une société court le risque de se désagréger : mais la détermination de ces critères reste, au sens vrai de l'expression, de nature conventionnelle.

Au surplus, ne soyons pas dupes des mots. La notion d'échelle évoque un instrument précis de mesure avec lequel les représentations collectives qui gouvernent la politique n'ont que des rapports fort éloignés. Ainsi, on peut admettre aisément que dans une société de type occidental, la protection du revenu paysan et la défense de la santé publique figurent, également en bonne place, sur ladite échelle – mais si ces valeurs deviennent concurrentes, comment choisir entre elles en l'absence de toute arithmétique du bien commun ? Un exemple : l'État gardien

¹⁴⁸ In *Morale et politique ou les vacances de la probité*, Neuchâtel, 1947, p. 21.

de la santé publique serait peut-être fondé à envisager une action pour réduire la consommation de tabac ; ce faisant, il compromettrait inévitablement, sans parler de ses propres ressources fiscales, les intérêts des planteurs. Il apparaît bien qu'une telle sélection ne saurait relever d'un processus purement objectif. Faute d'une unité qui permettrait de donner une expression homogène à des préoccupations diverses et éventuellement opposées, ce que nous appelons pompeusement « échelle des valeurs » risque de n'avoir qu'un rôle opératoire limité.

Quel que soit le mode d'établissement de cette échelle et de formulation des valeurs suprêmes, il semble bien difficile de considérer le processus comme une opération technique, à moins de compromettre la portée de cette catégorie par une extension démesurée, et pour tout dire illégitime, de son emploi. Encore que des auteurs l'aient tenté, on ne saurait valider comme un théorème de géométrie la préférence pour les valeurs démocratiques. Le fait que le technocrate, qui ne dispose d'aucune compétence particulière à cet égard, spécifie les critères de référence, ou les constate à la place du politicien, ne change rien à l'affaire : la sélection effectuée sera peut-être différente et différents aussi seront peut-être les arbitrages réalisés, mais la nature de l'opération permettant de faire face à ces responsabilités – y compris, éventuellement, la réduction préalable des hommes à l'état de robot (système du conditionnement des esprits) n'aura pas changé de nature.

Quant à la volonté, si souvent affirmée, de traiter les problèmes sans référence à l'idéologie – qui est l'une des revendications constantes de l'argumentation technocratique – elle signifie simplement l'acceptation des idéologies dominantes et, par conséquent, du rapport des forces qu'elles expriment ou justifient. À moins d'imaginer une entière mécanisation ou une totale domestication des hommes, il n'y a finalement aucun moyen pour les techniciens d'éviter une implication directe ou indirecte dans les choix de base.

La prise des décisions tendant à actualiser les préoccupations ainsi retenues semble, par contre, relever de la notion d'efficacité. Et en principe, il en est bien ainsi : mais, contrairement à certaines opinions simplistes, elle ne saurait être assimilée au calcul de l'ingénieur construisant un pont. La résistance des matériaux et celle des êtres humains constituent tout de même, et au moins pour le présent, des notions différentes.

Plaçons-nous dans la situation la plus favorable aux démarches techniciennes. Supposons à cet effet (ce qui, en l'état présent des connaissances, est généralement faux) que dans un cas donné, le technicien soit en mesure de préciser complètement la gamme des éventualités ouvertes et aussi d'indiquer les conséquences de chacun des moyens susceptibles d'être employés ¹⁴⁹. Admettons également que l'on dispose du temps nécessaire au calcul : hypothèse optimiste, si l'on considère qu'en plusieurs occasions le délai imparti (en droit ou en fait), pour prendre une décision est inférieur à celui qu'exigerait une analyse approfondie (par exemple une consultation de recherche opérationnelle). On peut supposer que, dans une semblable conjoncture, le technicien soit en mesure de spécifier la voie de la plus grande efficacité : mais, à moins de négliger le facteur humain, on ne peut postuler qu'il sera expédient, ou simplement possible, de transférer cette solution, sans modification, dans la réalité.

L'échelle des valeurs peut, ici encore, intervenir pour perturber le dispositif proposé. Contrairement à des notions courantes, le choix des moyens n'a pas un caractère purement technique : il est inévitablement empreint d'éléments idéologiques, affectifs, moraux. Un but étant fixé, il est rare qu'une seule route soit disponible pour l'atteindre : en bien des cas, par exemple dans la lutte contre l'inflation, on pourra envisager la mise en œuvre de dispositifs, également cohérents, mais de portée sociale diverse. Allons plus loin : un État peut être amené à renoncer à certaines fins s'il répugne à l'emploi des moyens qui permettraient de les atteindre. Autrement dit, sauf si l'on admet brutalement que la fin justifie les moyens, l'homme politique doit toujours conserver le contrôle et orienter l'utilisation de dispositifs proposés par les techniciens (civils et militaires).

Enfin, il est indispensable de tenir compte de ce que les hommes sont préparés, ou résignés, à accepter ou à supporter. La prise en considération de leurs réactions, immédiates ou lointaines, peut conduire le responsable à modérer la rigueur du dispositif prévu, à effectuer des concessions sur les mesures préconisées par

¹⁴⁹ Raisonnant sur le cas du sociologue, A. SAUVY (*Actes du Cinquième Congrès...*, *op. cit.*, p. 6) souligne que le sociologue « parfait » – c'est-à-dire apte à préciser sans risque d'erreur les conséquences des diverses options en présence – n'existe pas. « On peut concevoir, écrit-il... un homme capable de prévoir assez bien les réactions d'une société, mieux en tout cas qu'un homme agissant de façon empirique... mais il serait dangereux ou plutôt utopique d'aller au delà. »

l'expertise technique. Les régimes les plus autoritaires n'ont pas pu se soustraire à des servitudes de ce type. Et, dans nos pays, il n'est aucune question qui ne soit capable d'imposer semblables compromis. Soit le problème de la circulation automobile dans une grande ville : on peut penser que l'établissement d'un « sens unique » relève d'un pur calcul d'efficacité (effectuée à l'aide de la recherche opérationnelle). Mais faut-il poser comme une règle intangible que l'autorité doit systématiquement ignorer les protestations des commerçants riverains que le système risque de léser ?

En définissant la rationalité comme le choix d'une action correctement adaptée au but visé, certains tiendront pour foncièrement irrationnelle une telle façon de procéder. De fait, beaucoup de décisions politiques, de portée nationale ou internationale, paraissent à première vue entachées de bizarrerie, d'équivoque, d'absurdité pure et simple. La situation peut correspondre soit à une erreur, soit à une capitulation inconditionnelle devant un intérêt irrésistible. Pourtant il arrive que les anomalies ou inconséquences apparentes relevées soient justement les facteurs qui ont permis de faire accepter la décision et finalement de réaliser l'objectif envisagé. Dans une semblable éventualité, on doit admettre que la rationalité consiste précisément à tenir compte de ces facteurs impondérables (parfois fugitifs), de ces réticences et de ces protestations. Encore une fois, on n'établit pas un budget comme on construit un avion, ou si l'on préfère, la rationalité politique ne se ramène pas à un simple calcul d'ingénieur. C'est à ce titre – et sans d'ailleurs lui accorder toutes les vertus qu'on lui prête – que le procédé du compromis prend quelque légitimité.

2. IRRÉDUCTIBILITÉ DE LA POLITIQUE À LA TECHNIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

Nous arrivons maintenant au cœur de la démonstration. Les relations sociales étant ce qu'elles sont, la conduite des affaires de la communauté ne saurait être réduite à une technicité pure. Contrairement au jugement de J. Ellul, la résistance de la politique aux prétentions techniciennes n'est pas le fait de la mauvaise vo-

lonté des politiciens, mais de la nature des choses. J'exprimerai ce point de vue en quelques propositions.

En politique, la technique est et demeurera impuissante à prendre en charge la totalité des actions et des choix indispensables ou utiles. Il y a nécessairement place pour une fonction qui oriente les points d'application de la technicité (échelle des valeurs et sélection des critères de l'intérêt général), supplée aux lacunes et insuffisances des compétences spécialisées (contradiction entre les techniciens, inaptitude éventuelle de ceux-ci à prendre une position ferme et sans équivoque...), arbitre entre les intérêts particuliers en lutte (sans disposer d'ailleurs d'un instrument de mesure), modère les rigueurs techniques en tenant compte des obstacles humains... On peut justement appeler « sens politique » ou « sens de la politique » l'aptitude à résoudre ces problèmes d'une manière qui, tout en ne provoquant pas de tensions sociales insupportables, permette d'atteindre le but visé et corresponde aux intérêts du pays (tels que les voit, au moment considéré, et sous réserve des contrôles qui pèsent sur lui, l'organe qui assume la responsabilité finale des choix).

Une semblable faculté paraît susceptible de nuances multiples l'art de tenir en mains ses électeurs ou de prévoir la répartition des voix lors d'un débat parlementaire (la notion se réduisant alors à une faculté manœuvrière), mais aussi la capacité de tirer le maximum des possibilités et des occasions qui permettent de régler favorablement une question sur le plan national aussi bien qu'international. Le sens politique apparaît donc susceptible de jouer son rôle, à des degrés divers et avec des conséquences différentes, depuis la surveillance de sa circonscription par un parlementaire, jusqu'à la conduite de négociations avec des puissances étrangères : il n'existe aucune machine qui soit assez souple et compréhensive pour en tenir lieu.

Cette fonction porte sur la totalité des facteurs de l'homme idéologiques, moraux, religieux, économiques... Pour reprendre une expression cybernéticienne, elle s'apparente à la solution d'un « processus obscur », c'est-à-dire d'un problème dont tous les éléments ne sont pas parfaitement dominés. Quiconque refuse de tenir compte de ces éléments dans la préparation de la décision, risque d'aboutir à des catastrophes (paysans tuant leur bétail plutôt que de le soumettre à la collectivisation). L'une des plus graves erreurs que l'on puisse commettre en politique – notamment dans l'ordre des relations internationales – est de supposer, comme le

font si souvent et si volontiers les divers gouvernements que l'interlocuteur ou l'adversaire se comportera conformément aux préceptes et impératifs logiques adoptés par l'auteur de la décision.

La conduite de la politique comporte l'art d'utiliser les compétences et connaissances disponibles (y compris celles que livre l'analyse systématique de la vie politique). On peut même envisager sa réalisation comme la mise en œuvre d'une série de techniques extrêmement diversifiées (se superposant, se complétant, se juxtaposant, finalement se cumulant...). Mais il semble hautement improbable qu'on puisse jamais la ramener à un « processus clair », d'où l'impossibilité de la réduire à un ensemble d'interventions techniciennes.

Ce point doit être souligné. Pour s'affirmer en tant que technocrate, le technicien doit se fonder sur l'aptitude à une polyvalence technique ou, si l'on préfère, étendre son champ opérationnel jusqu'à embrasser la totalité sociale. Cette totalité constitue, pour reprendre les termes de Nora Mitrani, « le pôle de convergence des visées techniciennes », car, en l'assurant, le technicien se libère de toute détermination étrangère : d'où le prestige de la machine cybernétique, qu'à tort d'ailleurs l'on suppose capable de traduire en un langage chiffré mesurable la totalité des données et facteurs de la vie réelle. Or, comme l'a montré dans ses travaux N. Mitrani, la progression qui va d'un (ou de plusieurs) champ technique spécialisé vers la totalité signifie une mutation qualitative et implique une solution de continuité : elle conduit à un niveau où, le facteur technique ne tenant plus qu'un rôle partiel, la nécessité s'affirme d'opérations mentales et de conduites différentes des démarches intellectuelles du technicien comme tel.

Dans nos sociétés, cette fonction est généralement assumée par le politicien, au sens large du terme. D'où le parallèle classique entre l'homme politique et le technicien. Le premier exerçant un pouvoir sur l'homme, s'attachant aux fins, considérant la totalité d'un secteur ou d'un problème ; le second regardant les choses, s'occupant des moyens, se consacrant à des aspects spécialisés. Le politicien, auquel un certain degré de scepticisme politique (selon le mot de B. Russel) peut n'être pas inutile, tient compte de l'opinion publique et intègre dans son équation des facteurs impondérables tels que l'état d'esprit moyen, les sentiments, les nerfs, les traditions, les préjugés... des gouvernés ; le second aime s'entourer de secret et, à la recherche de certitudes, s'efforce de maîtriser les difficultés intellectuelles du problème et de découvrir, dans le cadre des positions supérieures adoptées, la

solution optimale. Sous réserve d'admettre qu'il existe des politiciens à tempérament et à mérite de technicien et des techniciens à comportement et à valeur de politicien, le parallèle (qui s'applique a fortiori aux rapports entre le savant voué à la recherche de la vérité et l'homme politique orienté vers le possible) demeure vraisemblable dans ses grandes lignes.

Au total, l'option démocratie-technocratie, telle qu'ébauchée dans cette étude, ne revient pas à décider du maintien ou de la suppression de la fonction politique, mais simplement à discuter du choix de son titulaire. Contrairement à ses prétentions, le technocrate n'a pas le pouvoir de supprimer la politique : même s'il baptise les choses d'un autre nom, il n'a pas la faculté de les ignorer. Qu'il inspire les politiciens (en les réduisant à la condition de « pantins »), ou qu'il se mette carrément à leur place, le technocrate fera de la politique. Et le fait que son intervention, pour les raisons déjà dites, s'exerce souvent dans le sens de la conservation sociale – orientation qui n'exclut pas nécessairement l'audace technique – n'en altère pas la signification. Illusion ou prétexte (« alibi » ?), l'« apolitisme » du technicien n'a pas plus de consistance que les autres variétés de cette attitude.

Le technocrate, maître des leviers de commande, peut décider d'ignorer, en tout ou partie, les considérations obscures, et en particulier les résistances humaines (par exemple dans les cas de conflits sociaux celles des ouvriers qui, sachons nous en souvenir, ne relèvent pas uniquement de facteurs matériels) : c'est une position dont on ne saurait nier, sans travestir les faits, le caractère foncièrement politique sinon même, dans certains cas, l'inspiration purement partisane. L'expérience montre cependant que le technocrate peut emprunter une seconde direction : une fois le politicien évincé, reprendre les attitudes et les habitudes de celui-ci. Il advient souvent qu'installé au pouvoir le technicien, et surtout celui des idées générales, l'homme des vues d'ensemble, le manager qui se croit apte à manier les foules, devienne... un simple politicien et se révèle justiciable des critiques habituelles.

3. RETOUR DE LA POLITIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

Si l'on considère les centres où s'élabore l'action gouvernementale, l'un des traits manifestes de l'état de choses est la réalisation, plus ou moins poussée selon les pays, d'une osmose entre le secteur politique et le secteur administratif. Trait caractéristique de cette situation : la présence de préoccupations politiques dans l'univers intellectuel des fonctionnaires qui, parfois, refusent de l'admettre. Cette osmose, qui marque en somme la revanche de la politique sur la technique a une double origine.

Elle résulte en premier lieu de l'intrusion de facteurs ou jugements partisans dans des choix d'apparence purement administrative. Les partis portent, certes, une responsabilité dans cette confusion des rôles, mais les agents publics eux-mêmes ne sont pas, à cet égard, sans reproche. Ayant déjà évoqué le problème des rapports entre les fonctionnaires et les formations partisans, je me bornerai, sur ce point, à quelques très brèves remarques.

Apparemment, le sujet éloigne de la technocratie en rapprochant des modes usuels de lutte pour la conquête et la conservation du pouvoir. On y revient pourtant dès que le mobile de l'adhésion de l'intéressé à un parti et l'importance de la place qui lui est faite dans l'appareil de celui-ci sont en rapport avec sa qualité d'agent public et spécialement de haut fonctionnaire.

Parmi les multiples aspects de cette interpénétration du politique et de l'administratif, rappelons l'attrait exercé sur les hauts fonctionnaires par la carrière parlementaire. Évoquons encore le poids, difficile à évaluer, des éléments partisans (*quid* des affiliations maçonniques ?) dans la désignation des hauts dirigeants (directeurs de ministère, officiers généraux, préfets) et aussi des managers des entreprises publiques. Mentionnons enfin le rôle, sous la IV^e république, de certains fonctionnaires – peut-être vaudrait-il mieux dire de certaines équipes – dans le déclenchement de quelques-unes des crises ministérielles : est-il totalement illégitime de penser que tel ou tel candidat à la Présidence du Conseil ait pu bénéficier de la sympathie active de certains milieux de la fonction publique (dès lors peu portés à se dépenser en faveur du ministère en place ?) L'analyse de la composi-

tion des cabinets ministériels et aussi des fameux « entourages » ouvriraient peut-être quelques perspectives.

Mais cette confusion est également en une large mesure la conséquence inévitable des charges assumées par les fonctionnaires : la prise d'une responsabilité directe dans la décision ne laisse guère de latitude à cet égard. Un auteur américain ¹⁵⁰ souligne la nécessité pour le fonctionnaire fédéral de carrière de posséder des qualifications de cet ordre (*political skill*). L'observation est de portée générale.

On comprend aisément le point en examinant les critères dont vont s'inspirer en fait les techniciens, qu'ils aient pouvoir exprès de commander ou qu'ils se bornent à peser sur la décision. Ceux-ci déclarent volontiers que les considérations d'efficacité jouent le premier rôle : pourtant il arrive aussi qu'ils se livrent à des calculs d'opportunité. Et tout compte fait, quand le technicien se substitue au politicien, il est préférable qu'il soit attentif aux conséquences politiques de ses actes.

Il ne semble pas que la réalisation de tels calculs soit contraire à l'esprit de la technocratie. La prépondérance du technicien n'est pas entamée dès l'instant qu'il apprécie lui-même la place à réserver aux considérations d'opportunité (l'une des branches du choix pouvant être de les ignorer systématiquement). En un sens, l'esprit de la technocratie consiste justement à refuser le système d'évaluation dualiste (à l'expert les considérations techniques, au politicien l'argumentation d'opportunité) qui caractérisent, sur le papier, les régimes de démocratie représentative et dont il n'est pas nécessaire de souligner les grandes difficultés de mise en œuvre ¹⁵¹. Au total, il s'agirait moins d'expulser de la décision tel facteur au profit de tel autre que de rendre une seule autorité, en l'espèce l'autorité technique, comptable de l'appréciation de leur force ou dignité respective.

¹⁵⁰ BERNSTEIN (M. H.), *The job the federal executive*, Washington, 1958, pp. 56-62.

¹⁵¹ Évoquant cette dualité, Bloch-Lainé in *Démocratie aujourd'hui*, op. cit., p. 152, souligne que les techniciens « s'accommodent mal d'une autorité diffuse, d'un parlement où des tribuns, superficiels et divisés, posent, sans bien les connaître, des problèmes dont la solution tarde ou est incertaine ». Quant à l'opinion « elle tolère cette dualité tant que les événements ne créent pas trop de remous. S'il lui faut choisir, elle désavoue plus volontiers les élus qu'elle méprise que les directeurs dont elle se méfie ».

En affirmant le caractère inéluctable d'une osmose entre le politique et l'administration, je risque de choquer de nombreux hauts fonctionnaires qui ne font pas de politique active et dont tous (malgré des affirmations un peu rapides et pas toujours désintéressées) ne sont pas atteints par l'idéologie technocratique. Le point me semble pourtant indiscutable. En voici une expression particulièrement autorisée par un grand fonctionnaire, F. Bloch-Lainé : « l'administration la plus quotidienne, déclare-t-il, a constamment des implications politiques. Les hauts fonctionnaires qui interviennent profondément dans des domaines de plus en plus divers (notamment en matière économique et sociale) ne peuvent pas, sans manquer à leur devoir ou pécher par hypocrisie, prétendre ne pas faire de politique. Mais il appartient toujours aux ministres de prendre les décisions politiques majeures et de tracer les directives politiques générales auxquelles les actes administratifs doivent se conformer. » Le fait est que l'homme politique ne se révèle pas toujours capable ou désireux de faire face à ses responsabilités : conduite qui procure l'explication et aussi, dans l'esprit des intéressés, la justification morale d'une partie de l'influence technocratique.

Au total, quiconque entre dans la sphère gouvernementale ou s'en approche, ne saurait éviter de faire de la politique. Poussée à l'extrême, l'idée d'une séparation absolue entre la technique ou, si l'on veut, l'administration et la politique est un mythe. Et un mythe éventuellement dangereux si, en se référant à lui, les hauts fonctionnaires refusent de prendre en considération les implications politiques de leurs démarches. Quant il se transforme en technocrate, le technicien devient un « politique ». Y est-il bien préparé ? Il ne lui est pas toujours possible d'acquérir une telle expérience de façon suffisante. Le métier d'homme de gouvernement est l'un des plus complexes qui soient, l'un de ceux où il est le plus difficile d'improviser (d'où l'importance du *cursus honorum* faisant passer le postulant d'un mandat d'ampleur locale à un poste d'importance nationale...). Comme l'a dit un sociologue, N. Doman : « Si un homme sait tout d'un sujet, il peut être un brillant expert, mais risque d'aller à un échec complet en politique. S'il connaît un peu de chaque chose, ce sera un expert lamentable, mais peut-être un bon politicien ¹⁵². »

¹⁵² Dans une intéressante étude « The function of the politician » in *Roots of political behavior* (ouvrage collectif), New York, 1949, pp. 19-127. En ce sens, R. Buron n'a pas tort d'écrire (*op. cit.*, p. 131) : « le technocrate, s'il veut

Au total, la politique est une occupation sérieuse (ou qui devrait être tenue pour telle) dans laquelle les néophytes, même bien intentionnés, ont tendance à se perdre. Évoquons ici les observations de Moulin de Labarthète faites à propos du gouvernement de Vichy, mais qui ont valeur permanente : « ... Un simple facteur rural... un petit propriétaire foncier en savent parfois beaucoup plus long sur les besoins véritables du pays que le plus sage des directeurs de ministère... l'expérience politique ne s'apprend pas sur les sièges des conseils d'administration... elle exige de fortes racines dans le pays, le feu de la rampe, les morsures de la critique et le souffle vivifiant du large dont les oligarchies et les synarchies nées dans la lumière pâle d'une chapelle ou d'un building, ne sauront jamais gonfler leurs voiles ¹⁵³. »

Quoi qu'on fasse et dise, il existe, au profit de l'homme politique ou de celui qui le remplace, une marge de jugement autonome par rapport à la technicité. N'ayons pas la naïveté de considérer qu'il en fait toujours le meilleur usage. C'est une brèche par laquelle tout peut passer, le pire comme le meilleur : depuis l'utilisation à des fins personnelles ou partisans des fonctions exercées jusqu'à la prise de décisions qui, pour reposer sur l'intuition ou l'imagination, n'en auront peut-être pas moins des conséquences heureuses sur le développement du pays.

L'expérience que nous avons désormais des techniciens au pouvoir n'autorise nullement à dire qu'ils s'y montrent nécessairement supérieurs aux professionnels de la politique. On a beaucoup raillé la propension de ceux-ci à distribuer les crédits disponibles entre tous les intéressés au lieu de les concentrer sur les projets les plus rentables. Or, une fois au pouvoir, les spécialistes semblent ne pas échapper à cette solution de facilité, dont on peut relever divers exemples au niveau d'un organisme comme l'Euratom qui, dans l'établissement du budget de recherche, en vient vite à oublier son caractère « communautaire » (obligation, pour éviter les récriminations, de « servir » chaque pays même si les projets présentes ne sont pas techniquement mûrs ou si le souci de l'avantage technique commande une plus grande concentration des efforts). En vérité, la politique a des exigences que les experts critiquent volontiers mais dont, une fois maîtres de la décision, ils hésitent à ne pas tenir compte.

accéder au pouvoir réel sera bien inspiré d'ajouter une corde à son arc en apprenant et en exerçant : le métier parlementaire. »

¹⁵³ In *Le temps des illusions*, Genève, 1946, p. 368.

Résumons les éléments centraux de cette analyse. Les partisans les plus frustes de l'influence technocratique – qui sortent, périodiquement, du groupe des ingénieurs, du moins de ceux sans information sociologique – expriment le souhait et admettent la possibilité d'une séparation absolue entre la politique et la technique. Cette attitude d'inspiration simpliste a pour principe d'assimiler à un travail purement technique le gouvernement des hommes : elle implique l'oubli ou l'ignorance des particularités psychologiques des êtres humains et des divisions sociales qui les affectent.

Les techniciens plus évolués – et notamment ceux ayant reçu une bonne formation administrative et disposant de quelque culture sociologique – connaissent parfaitement le caractère utopique ou fallacieux de telles aspirations. Ils admettent que tout choix d'inspiration technique est susceptible d'avoir des répercussions politiques dont le technicien ne peut s'exonérer qu'en transférant à un autre échelon la responsabilité de la mesure prise. Ils savent aussi que l'efficacité des interventions techniciennes est souvent subordonnée à une utilisation adéquate des mécanismes et variables politiques (y compris l'établissement de contacts avec les formations partisanses). Ils connaissent enfin, plusieurs d'entre eux au moins, l'art du compromis.

Cependant, l'ultime ligne de défense de ces techniciens est qu'ils emploient la politique comme un moyen au service de l'efficacité sans que leurs positions soient affectées par les vicissitudes ou querelles idéologiques.

Le rempart ainsi établi, n'en doutons pas, est fragile et, à plusieurs égards, factice. Il n'est aucun choix technique qui n'implique ou n'entraîne le recours à des critères moraux supérieurs (l'intéressé ne pouvant éviter un débat interne qu'en acceptant les critères qui lui sont suggérés ou imposés par le milieu ou l'autorité hiérarchique). De plus, en bien des cas, le technicien n'en reste pas à un rôle passif et introduit, de lui-même, dans le travail administratif des facteurs de « politisation » (rôle considérable, dans tous les secteurs de la vie sociale, des démarches spontanées, c'est-à-dire entreprises par le sujet sans pression extérieure). On atteint ainsi progressivement le niveau auquel le technicien tend à considérer la politique pour elle-même. Même si ce glissement reste partiel, on ne saurait en faire abstraction dans une analyse des comportements politico-administratifs.

Une étude impartiale de la gestion des affaires publiques confirme donc l'impossibilité de ramener la politique à la technique. Mais la cybernétique n'est-elle pas en train de modifier complètement le problème ?

SECTION III. Le courant cybernéticien

[Retour à la table des matières](#)

Je partirai de la « machine à gouverner ». L'expression a été lancée pour la première fois en France par D. Dubarle. « Nous pouvons rêver, écrit-il, à un temps où la machine à gouverner viendrait suppléer – pour le bien ou pour le mal qui sait ? l'insuffisance aujourd'hui patente des têtes et des appareils coutumiers de la politique ¹⁵⁴. » Adoptant le style de la pensée probabiliste, la machine indiquerait, au moins entre certaines limites, la décision la plus favorable. Assimilant les processus humains à des jeux stratégiques, elle « définirait alors l'État comme le meneur le plus avisé sur chaque plan particulier et comme l'unique coordinateur suprême de toutes les décisions partielles ». Et l'auteur d'évoquer le surgissement d'un prodigieux Léviathan politique qui « rien qu'en jouant le jeu, sans violence étrangère » acculerait chacun à l'alternative de la ruine quasi-immédiate ou de la coopération suivant le plan. En tout cas ce serait bien la « fin des politiques » tels que l'histoire et la pratique actuelle nous ont appris à les considérer.

Sommes-nous dans l'utopie ou un tel mécanisme fonctionne-t-il déjà ? Écoutez un journaliste, R. Jungk, parler de l'« oracle électronique » : ce sont les machines qui auraient pris la décision de rappeler le Général Mac Arthur (avril 1951) ou plus exactement, le Président Truman aurait alors agi conformément au verdict des « cerveaux mécaniques ». On évoque aussi l'existence de machines à évaluer les situations militaires et politiques. Tout en admettant que nous n'en sommes pas encore à la machine à gouverner, Jacques Ellul n'hésite pas à écrire que « chaque progrès accompli dans les techniques d'enquête, d'administration et d'organisation

¹⁵⁴ In *Le Monde*, 28 décembre 1948.

réduit *ipso facto*, le rôle et le pouvoir du politique » ¹⁵⁵. Le gouvernement des hommes se bornera-t-il demain à une série de mises en équation ?

Il faut mentionner ici la cybernétique dans laquelle certains voient, de façon assez ambitieuse, la science du guidage de l'action, ou mieux encore, de l'efficacité de l'action. À ce titre, elle englobe la technique des systèmes asservis, les mécanismes auto-commandés, la théorie de l'information, la recherche opérationnelle, les jeux de stratégie... En donner une vue complète sortirait des limites de cette étude : nous voudrions simplement dire quelques mots des machines auto-commandées.

Le point de départ est la notion de régulation automatique, c'est-à-dire d'oscillation spontanée autour d'une référence donnée, ou entre des limites fixées à l'avance. On définit comme asservi un système voué au respect d'une telle régularité, la constance de l'effet étant garantie par la rétroaction (*feed back*) d'une partie de cet effet sur la cause (principe du thermostat). Pour que le mécanisme régulateur entre en action, il est indispensable qu'il reçoive une information à partir et en fonction de laquelle l'impulsion nécessaire sera transmise. Appliquée au travail industriel, la technique des systèmes asservis s'exprime dans ce qu'il est convenu d'appeler l'automation. Mais beaucoup d'adeptes de la cybernétique entendent dépasser ce stade : leur ambition est de passer des phénomènes mécaniques aux phénomènes biologiques et sociaux par le canal de la méthode analogique (ainsi comparaison entre les machines et le système nerveux) : un neuro-physicien anglais, Grey-Walter, a construit trois petites mécaniques, baptisées « tortues » dont le propre serait de reproduire certains traits du comportement animal.

Cependant, ce sont les performances stupéfiantes des ordinateurs électroniques qui ont causé la plus vive impression.

Ces machines ont permis d'effectuer des travaux dont il aurait été difficile d'envisager la réalisation à l'aide des seuls procédés traditionnels. Dès maintenant, un ordinateur peut absorber et résoudre des systèmes d'équations linéaires contenant jusqu'à 250 relations à 250 inconnues. La machine I.B.M. 650 est capable de procéder à 87.000 calculs à la minute. Mentionnons aussi la « mémoire » de ces ensembles électroniques : on les dit en mesure d'emmagasiner 200,000 ordres précis pour les exécuter ensuite de manière entièrement autonome. Ces réalisa-

¹⁵⁵ *La technique ou l'enjeu du siècle, op. cit., p. 235.*

tions ont conduit des auteurs à évoquer des analogies entre l'esprit humain et les machines : la catégorie dite des « machines à penser » recevait ainsi son acte de naissance.

Depuis, nous assistons à l'avènement d'automates de plus en plus nombreux, sans qu'il soit toujours possible de distinguer nettement entre la réalité et la fiction : ainsi la « machine à traduire » qui semble avoir déjà obtenu des résultats sérieux, mais aussi le « perceptron » de la marine américaine qui posséderait les facultés de reconnaissance sélective du cerveau humain, les machines à jouer aux dames et aux échecs, mais aussi l'automate présenté au Congrès de Namur (1956) comme « la machine qui pense et qui parle »... On estime possible, en certains milieux, de construire des « machines à comportement finalisé », jouissant d'une indépendance totale et d'une existence propre, ayant en particulier des facultés de prévision plus aiguës que celles du cerveau humain (éventualité de leur application au diagnostic médical).

À partir de là, on ne s'étonnera pas de voir prophétiser la mécanisation des décisions politiques. Mais aura-t-on, dès lors, besoin de décisions : « De même que la machine automatique élimine l'homme qui n'a plus qu'à la contrôler et à veiller qu'elle ne se dérègle, de même une organisation au point fonctionne avec le minimum de décision » écrit Jacques Ellul ¹⁵⁶.

Il est temps d'observer que des savants qualifiés dénoncent, dans beaucoup de présentations cybernétiques, ce que le profane est lui-même tenté d'y déceler : une certaine tendance à faire la part trop belle à l'imagination. Sans entrer dans le fond du débat, nous nous bornerons à mentionner les critiques suscitées par la machine à gouverner : incapacité d'un appareillage mécanique, quel qu'il soit, à choisir les questions traitées et rappel du fait que la nature des réponses fournies par l'ordinateur dépend de son alimentation préalable en informations. Ainsi, le comportement effectif des « cerveaux électroniques » se trouve-t-il en fait déterminé par la volonté propre de l'utilisateur. « Le jour où des machines élaboreront leurs propres consignes, il y aura tout de même un homme pour élaborer, à leur usage, une superconsigne » (P. Massé) : un homme, c'est-à-dire pour reprendre les expressions d'A. David « ... un simple et inimitable donneur de finalité, une pensée de derrière la pensée... ».

¹⁵⁶ *Op. cit.*, p. 253.

Il est d'ailleurs nécessaire de bien préciser le sens des mots « ... Les machines cybernétiques ne *gouvernent* pas, au plus elles *administrent*, déclare François Meyer. Gouverner, c'est décider et, contrairement à une légende entretenue par une certaine imprécision du vocabulaire technique, il n'y a pas de machine à décision, pas de machine à gouverner. Sans doute une machine peut, au terme de ses calculs logiques, *dire* quelque chose ; mais cette « décision » de la machine est fonction, non seulement des informations statistiques qu'on lui donne (et dont le choix est *déjà* décision antécédente) mais encore des règles du jeu qu'on lui fixe » (communication au IXe Congrès des Sociétés de philosophie de langue française). Einstein disait déjà : « La machine aura beau faire, elle pourra résoudre tous les problèmes que l'on voudra, elle ne saura jamais en poser un. » Résumons ces observations en disant que si la machine modifie les conditions du travail gouvernemental, elle ne transforme pas la nature du pouvoir politique.

Ces observations ne signifient pas que la mécanisation administrative soit sans danger pour l'intégrité et la liberté du citoyen. Des auteurs de science-fiction ont évoqué la machine à détecter les déviationnistes : ainsi le « sanimètre » installé dans tous les lieux publics et dont l'aiguille, au passage de l'individu, se fixerait sur un chiffre exprimant son état mental (0 à 3 normal ; au-dessus de 7 névrose ; au repère 10 suppression des droits civiques). Nous n'en sommes certainement pas là, encore que la multiplication des tests psychologiques et l'intensification de leur emploi – en dépit de toutes les réserves que ce procédé commande au niveau de l'évaluation des facultés intellectuelles – constituent un pas en avant dans cette direction.

Il est clair, au surplus, que cette mécanisation ouvre aux autorités des facultés de classification et de tri de leurs ressortissants qui, aux mains d'une caste dictatoriale, feraient courir à ceux-ci les plus grands risques. Les perfectionnements techniques, nous le savons bien aujourd'hui, ouvrent d'immenses facultés d'intervention et d'oppression au totalitarisme. Des systèmes d'organisation, susceptibles de constituer d'utiles instruments de travail sous un régime pluraliste (fichier national de la population, composé d'une série de bandes magnétiques sur lesquelles sont enregistrées les caractéristiques des habitants) risquent ainsi de se transformer en outil de discrimination et de persécution (les « caractéristiques » pouvant embrasser les opinions politiques présumées, les appartenances ethniques, etc.).

Observons cependant que de tels périls ne prendraient corps que par l'abdication préalable des citoyens, pour une cause ou une autre : dès lors, n'attribuons pas à la machine la responsabilité d'une aliénation trouvant sa source dans l'apathie des individus concernés et, plus profondément, dans les rapports de force respectifs des divers groupes sociaux. En cas d'arrivée d'un fascisme électronique, c'est la collectivité humaine, plus exactement la classe dirigeante ayant mission d'en assurer l'orientation et non un appareillage mécanique quelconque qui porterait la responsabilité d'une telle dégradation.

Revenons au rappel du Général Mac Arthur. La lecture du chapitre que le Président Truman lui a consacré dans ses mémoires en donne une version fort différente de celle de M. Jungk. Et surtout, les nombreuses analyses faites de la question au cours des dernières années montrent bien que le choix final –décision de relever le Général de ses fonctions en date du 11 avril 1951 – reposa sur une série de considérations étrangères au calcul mécanique ou difficilement réductible à celui-ci. Mac Arthur avait certes bafoué l'autorité du Président, mais il avait également désobéi à ses supérieurs militaires immédiats qui n'avaient cessé d'être associés aux décisions présidentielles. Loin de faire preuve en cette affaire, comme on l'a longtemps cru d'un esprit de décision remarquable, le Président Truman s'appliqua à esquiver le problème le plus longtemps possible en vue de ne pas fournir d'argument à ses adversaires politiques qui lui reprochaient de manquer d'audace à l'égard de la Chine. En réalité, l'affaire Mac Arthur constitue un épisode de la lutte entre républicains et démocrates et il semble bien que la cause immédiate de la révocation ait été l'envoi par Mac Arthur au leader de la minorité républicaine de la Chambre des Représentants d'une lettre (datée du 20 mars) dans laquelle le Général se prononçait pour une lutte à outrance contre les communistes chinois.

Que les machines aient joué un rôle dans l'analyse des forces militaires en présence et le calcul des éventualités politiques est possible, sinon même probable. N'oublions pourtant pas les déclarations de Truman dans ses mémoires : « je n'ai pas pris une seule décision ayant trait, de près ou de loin, au conflit coréen, sans avoir cette unique pensée présente à l'esprit : empêcher une troisième guerre mondiale et les terribles destructions qu'elle infligerait à l'univers civilisé. » Notons aussi son idée que « la position officielle des États-Unis est définie par les décisions... du président ; lorsqu'il s'agit d'exposer la position du pays dans le domaine

des relations extérieures, seule sa voix peut se faire entendre : il s'agit là d'une disposition constitutionnelle capitale... ». Même à l'époque des calculatrices électroniques, ce sont là des facteurs du choix que l'on aurait le plus grand tort de sous-estimer.

Ceux qui pronostiquent l'arrivée « à grande vitesse » de la machine à gouverner en viennent à ignorer des évidences, pourtant flagrantes : oubli aisément concevable au niveau du journaliste, que son métier porte à rechercher la « sensation », mais plus difficilement explicable chez l'universitaire. D'abord, l'imperfection profonde de la théorie politique, spécialement dans l'ordre des relations internationales. Comment admettre que l'on puisse traiter mécaniquement un problème dont les spécialistes les plus avertis ne sont pas en mesure de recenser, et encore moins de pondérer les variables ? Et si l'on tente, malgré tout, de réaliser l'opération, comment supposer que l'homme d'État responsable acceptera d'être inconditionnellement lié par un avis dont il lui est facile d'éprouver la fragilité !

Certes, le perfectionnement de la théorie augmentera les cas d'intervention des machines, comme c'est déjà le cas en matière de programmation économique (liaison avec l'économétrie), mais nul ne saurait aujourd'hui postuler la faculté de ramener à des processus quantifiables, et objectivement vérifiables, la totalité des facteurs que met en jeu la moindre décision politique. Autrement dit, les techniques modernes d'étude, reposant sur le calcul des probabilités et l'analyse des phénomènes aléatoires, auront normalement pour effet de réduire la marge des choix politiques en faisant éclater l'insuffisance ou l'absurdité de certaines hypothèses. Elles permettront probablement aussi de renforcer la cohérence entre les divers secteurs de l'activité gouvernementale. Mais, en l'état actuel des connaissances et des techniques, il paraît difficile d'admettre que la marge de choix puisse être annulée.

Des esprits optimistes pensent que l'homme politique sera ainsi placé dans de meilleures conditions pour assumer ses responsabilités ; d'autres jugent que le développement de la rationalité scientifique risque de provoquer une nouvelle expansion de l'influence technocratique. Cependant, qu'elles relèvent du savant ou

du politicien, les dimensions politiques de la décision ne semblent pas près de disparaître ¹⁵⁷.

L'administration américaine passe pour faire une large utilisation des computers (spécialement le Secrétaire à la Défense, M. R. McNamara). Cependant, les premières réactions aux déclarations faites par le Général de Gaulle dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963 laissent plutôt, pour employer des termes modérés, le sentiment d'une improvisation et d'un flottement que celui d'une riposte froidement et sagement calculée. Il est clair que les machines américaines n'étaient guère parvenues à prendre en compte les complexités de la politique européenne et à évaluer exactement le rôle perturbateur éventuel de fortes personnalités. Les manœuvres et pressions effectuées en cette occasion appartiennent à l'arsenal le plus classique de la politique impérialiste sans autre idée directrice que celle de colmater les brèches constatées. En date du 18 février 1963, le *New York Times* n'hésitait pas à écrire que les dirigeants américains avaient commis de lourdes fautes en essayant de réformer l'O.T.A.N. sur la base des avis fournis par les machines électroniques et non à partir des conseils de la raison et du bon sens : « replacing machines with minds », tel était le titre du commentaire. Il y a là évidemment matière à réflexion pour les partisans de la politique « scientifique ».

C'est dans les moments de crise ouverte que s'affirment le plus nettement les limites de ce type d'analyse. Bien qu'en dépit de révélations journalistiques, nous ne connaissions encore qu'une petite partie de l'événement, il semble que la décision américaine du 22 octobre 1962 de mettre Cuba en quarantaine ait résulté d'un processus empirique au cours duquel les principaux responsables procédèrent à un « soupesage » politique des solutions concevables. Autrement dit, il n'apparaît pas que l'emploi des *computers* ait mis fin à l'amateurisme – et j'emploie le mot de façon neutre – des grandes décisions publiques.

On peut certes admettre que, dans les années à venir, le rôle des machines ira croissant, spécialement au niveau du travail administratif et dans l'ordre de la ges-

¹⁵⁷ Pour une interprétation marxiste de la cybernétique, voir le no 29 (janvier-février 1962) de *Recherches internationales à la lumière du marxisme* (en particulier l'étude I. TCHERNIAK « La cybernétique économique au service de la planification », pp. 180-193).

tion économique ¹⁵⁸. Il en résultera certainement des conséquences heureuses (possibilité de décharger le personnel de tâches routinières, mais aussi amélioration de la capacité d'analyser les différents aspects d'un problème et de faire le tour des diverses solutions concevables). Sous ces aspects, l'adoption de processus mécanisés est susceptible de développer et de perfectionner l'activité créatrice des hommes. Mais cette expansion risque aussi de constituer l'un des facteurs d'accroissement du pouvoir technocratique. L'argument d'efficacité (coût-rendement : voir la récente affaire du Skybolt), si volontiers utilisé à l'encontre de l'homme politique, en sera renforcé.

Aucun de ces éléments nouveaux n'oblige cependant à accepter, comme s'il s'agissait d'un déterminisme irrémédiable, la vue simpliste d'une absorption d'allure électronique de la politique par la technique. Il y aura certes des combinaisons nouvelles entre l'esprit humain et les machines – combinaison qu'un expert américain définit comme l'*intellectronics* : pourtant rien ne permet d'avancer que le premier s'effacera devant les secondes. Je sais bien que des cybernéticiens contesteront le point : à les en croire, la machine cybernétique, après avoir conquis la pensée dite « algorithmique » (celle qui obtient les mêmes résultats à partir des mêmes données) se porterait sans tarder vers la pensée « heuristique » (celle que caractérise la faculté d'invention et d'inspiration). Peut-être faudrait-il aussi ne pas oublier certaines perspectives assez extraordinaires, et quelque peu terrifiantes, de la recherche biologique. Sans nier systématiquement de telles éventualités et sans oublier les risques qu'elles comportent, je pense qu'il est toujours légitime de conserver à l'homme son rôle central en politique. C'est du moins dans cet esprit que je voudrais analyser maintenant les chances de l'idéologie technocratique.

¹⁵⁸ Voir à cet égard les intéressantes observations de Langrod (G.), « Les applications de la cybernétique à l'administration publique », *Revue Internationale des Sciences administratives*, 1958, ne 3, et de WURMSER (L.), « L'automatisation dans le domaine du travail de bureau », même revue, 1957, no 1.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

DEUXIÈME partie : L'idéologie technocratique

Chapitre VI

CHANCES D'EXPANSION DE L'IDÉOLOGIE TECHNOCRATIQUE

[Retour à la table des matières](#)

C'est la plus difficile de toutes les questions abordées dans ce volume. On ne saurait en dissenter de manière utile sans se référer à un tableau ordonné des forces qui commandent ou influencent l'évolution sociale. Sur ce point essentiel, les sciences humaines ne nous apportent encore que des réponses partielles et controversées. Il faut donc reconnaître d'emblée que ce thème n'autorise guère l'emploi de formulations simples et péremptives.

Je vais étudier dans ce chapitre les facteurs objectifs susceptibles de favoriser l'expansion de l'idéologie technocratique : encore que les deux problèmes soient distincts, je considère que tout accroissement du rôle des techniciens dans l'appareil gouvernemental est susceptible d'augmenter l'audience des thèmes technocratiques. Je poserai ensuite la question du contrôle politique des techniciens, surveillance dont la consolidation répond à l'esprit de la démocratie représentative : compte tenu des observations déjà faites, il est inutile d'insister sur les difficultés d'un tel contrôle. En règle générale, les techniciens me semblent aujourd'hui mieux armés que les politiques pour développer leur influence. Reste évidemment

à préciser le sens de cette influence ou, si l'on préfère, l'orientation sociale de l'action technocratique car, selon le profit qu'ils peuvent tirer de celle-ci, les divers groupes appuieront ou, au contraire, tenteront de stopper la montée du pouvoir technicien.

Contrairement à certains espoirs ou avis intéressés, ce pouvoir n'est pas une force neutre. Par suite de l'évolution technico-scientifique qui caractérise les sociétés industriellement avancées, le système gouvernemental peut s'y définir comme l'action des techniciens plus l'intervention de l'élément dominant qui inspire ou manipule cette action et, de toute manière, a priorité dans la distribution des résultats acquis. Tel est le vrai problème politique de notre temps et non une quelconque option entre régime parlementaire et présidentiel, le choix de l'une plutôt que de l'autre de ces formules intervenant à un niveau où les jeux réels sont déjà faits. En régime capitaliste même teinté de capitalisme d'État, les techniciens, s'il est peu discutable que beaucoup d'entre eux prennent l'intérêt public pour critère, travaillent en définitive à la consolidation des facultés de tous ordres que détiennent les propriétaires ou gestionnaires des moyens de production.

La France est l'un des rares pays capitalistes dans lesquels le patronat ne bénéficie d'aucun prestige. L'argent y joue le rôle qu'il exerce habituellement dans les sociétés mercantiles mais les économiquement ou financièrement puissants n'y jouissent pas d'une vénération ou simplement d'une déférence particulières. Les hauts fonctionnaires, et surtout ceux de la jeune génération, sont moins que quiconque enclins à témoigner d'admiration à l'endroit des dirigeants privés même si par la suite les premiers, poussés par un besoin d'enrichissement inhérent à notre monde, se mettent au service des seconds. Mais, cela étant, les techniciens qui n'ont pas le pouvoir de changer les bases du système ne sont pas en mesure d'annuler la pente du régime.

On peut dès lors avancer que, pour perpétuer leur situation, les forces dominantes appuieront plutôt l'expansion de la technocratie, celle-ci eût-elle des aspects autoritaires. Le calcul est d'ailleurs juste car le renforcement du jeu démocratique signifierait peut-être un renversement de la puissance socio-politique susceptible de modifier l'orientation sociale de l'action technicienne.

Cette préférence donnée aux techniciens sur les parlementaires qui malgré diverses apparences marque, de plus en plus, l'orientation politique des milieux di-

rigeants est rendue possible par la valeur même des premiers. Elle ne saurait intervenir dans un pays comme l'Italie où la bureaucratie est à la fois incompétente et corruptible. En ce qui concerne la France, j'y trouve l'un des éléments qui vont plutôt jouer pour le renforcement de l'influence technocratique et, à ce titre, je demande que l'on considère cette hypothèse comme le fil directeur de tout le chapitre.

SECTION 1. Facteurs d'expansion de la fonction technique

[Retour à la table des matières](#)

L'observation des processus délibératifs constitue en principe l'une des meilleures voies pour déterminer autrement que par référence à des schémas doctrinaux l'influence respective des divers acteurs en présence. Cependant, l'étude de ces questions a été si négligée jusqu'à maintenant que les discussions instituées en ce domaine gardent un caractère superficiel et incertain. En voici un exemple très souvent invoqué : le débat sur la réalité de l'accélération de la décision qui caractériserait les mécanismes gouvernementaux à l'ère technico-scientifique. Une telle accélération correspond-elle à la pratique et, si la réponse est affirmative, quelle pourra en être la conséquence sur les rapports entre techniciens et politiques ?

Pour beaucoup de commentateurs, la question ne souffre pas d'hésitations. L'exigence de rapidité dans les choix serait l'un des traits manifestes de la période présente, entraînant avec elle une ascension corrélative du rôle des techniciens. L'exemple le plus dramatique que l'on en propose est celui de la guerre « presse-bouton » : dès qu'apparaîtrait sur l'écran des radars, l'image d'objets hostiles ou supposés tels, les autorités suprêmes disposeraient tout au plus de quelques minutes pour presser le bouton déclenchant la riposte. C'est bien là une perspective terrifiante et d'autant plus bouleversante qu'il est impossible d'écarter *a priori* l'hypothèse d'une erreur d'interprétation. Dans ces conditions, la notion même d'un contrôle démocratique des hommes responsables du choix paraît simplement anachronique. S'agissant des décisions les plus graves pour l'humanité, le progrès technique aurait pour conséquence de dévaloriser totalement l'influence politique des citoyens.

Je ne suis pas certain que ce tableau, cent fois présenté en des termes apparemment réalistes, exprime la totalité du problème. Notons d'abord que la technique offre certaines possibilités d'action immédiate contre le déclenchement de catastrophes par accident ou malentendu (ainsi l'établissement d'une liaison directe, le « télétype rouge » entre le Kremlin et la Maison-Blanche). Observons surtout que l'on dénature la question en se bornant à considérer le moment étroit du déclenchement éventuel d'une guerre nucléaire totale. Quelques stratèges estiment que le passage à un tel état pourrait s'effectuer en phases successives, des forces étant alors susceptibles d'intervenir pour bloquer la survenance des formes extrêmes de destruction (« escalade ») : on a avancé l'idée d'une pause qui serait utilisée pour mettre en lumière, une dernière fois le coût et les conséquences du déclenchement d'hostilités nucléaires.

Bien qu'assez peu rassurante (puissance irrésistible de l'engrenage militaire), cette perspective ne doit pas être négligée : elle a l'avantage de montrer qu'avant de prendre la décision irrémédiable, les hommes disposeraient peut-être d'un délai plus long que ne l'envisagent les anticipations de style catastrophique. Cependant, l'affaire n'acquiert sa signification véritable que si, au lieu d'examiner uniquement la minute ou les jours du déclenchement, on considère aussi l'étendue du délai indispensable à la préparation matérielle et intellectuelle du conflit atomique.

À supposer qu'un jour les techniciens militaires tiennent dans leurs mains le sort de l'humanité, ce serait simplement parce que les hommes, bien qu'ayant eu tout le temps nécessaire à cet effet, auraient négligé de se préserver de semblables périls. Ce n'est pas le temps qui manque pour réaliser un authentique désarmement nucléaire, mais la volonté politique. N'attribuons pas le risque évoqué à un phénomène d'accélération de la décision mais à l'apathie des hommes, si propice aux fins des impérialismes, devant la montée du danger. Rien de ce qui a été écrit sur les mobiles et les modalités de la course aux armements classiques (ou conventionnels) n'est actuellement périmé.

Réserve faite du cas de déclenchement d'une guerre éclair, il est difficile d'établir si et dans quelles limites l'évolution a pour résultat de raccourcir le temps disponible pour l'élaboration de la décision. On ne manquera pas, à cet égard, de souligner le caractère hâtif de certains choix (ainsi dans l'ordre de la décolonisation) : mais, en de nombreuses occasions, la rapidité de la phase finale (voir, par exemple, les accords de la Celle Saint-Cloud avec le Maroc en novembre 1955)

fut la conséquence quasiment inévitable d'une longue période de temporisation. Le cas de la Belgique au Congo est à cet égard exemplaire. De manière plus générale, les enseignements que nous vaut l'étude de la pratique manquent de netteté.

Partons du souci de perfectionnement technique sur lequel j'insisterai longuement dans cette section. Ayant, en particulier, pour effet de mettre en lumière la complexité des situations, ce souci commandera normalement une étude attentive du problème qui, malgré le concours des machines, peut susciter un allongement du stade des réflexions préliminaires. D'un autre côté, l'analyse théorique établit que la valeur de certains remèdes (ainsi contrôles anti-inflationnistes ou mesures de renforcement de la conjoncture) est subordonnée au raccourcissement des délais d'application. Or, ces impératifs ou exigences, dictés par la recherche d'un optimum technique, sont susceptibles d'être contrariés par l'action des groupes sociaux, qui sur la base de leurs intérêts ou conceptions propres, s'efforceront tantôt de hâter la prise de la décision, tantôt de différer l'heure du choix. Il arrivera ainsi que des questions sérieuses fassent l'objet de décisions précipitées ou de procédures dilatoires. En somme, le rapport des forces joue un rôle autonome, relativement indifférent aux exigences techniques, dans ce que les Anglais appellent d'un mot intraduisible le *timing* de la décision.

Ces réserves explicitées, j'ai néanmoins le sentiment que le mouvement même de notre époque contraint les gouvernants, plus souvent que par le passé, à des choix rapides, sinon hâtifs (règlement des questions par la voie téléphonique qui n'est pas propice à la réflexion ; méthode de la conférence de presse qui peut obliger l'intéressé à se découvrir de manière inopportune comme le montrent les « démentis » officiels faisant suite à certaines déclarations intempestives...). Toutes choses égales, et sans oublier que l'homme politique, pressé par le temps, peut être porté à improviser sa réponse, cette propension – qu'encourage normalement le souci généralisé d'efficacité – risque de provoquer un élargissement du rôle des techniciens dont la vocation même est de tenir le dossier à jour. Ceux-ci peuvent, dès lors, trouver dans un concours de circonstances la faculté d'imposer finalement un projet mûri de longue date avec cet entêtement qui est l'une des marques des services bureaucratisés. Il serait particulièrement utile d'étudier, sous cet angle, les procédures dites de « pleins pouvoirs » qui, comportant généralement une date d'expiration, poussent les bénéficiaires à témoigner de célérité dans l'emploi des compétences ouvertes.

Au total, faute d'un nombre suffisant d'analyses approfondies des mécanismes et processus délibératifs, il est difficile de se prononcer avec certitude sur la tendance à l'accélération de la décision politique. En matière internationale, on observe aussi bien des décisions immédiates, parfois d'une grande brutalité (rupture de la conférence au sommet les 16 et 17 mai 1960) que d'interminables négociations (entre tant d'autres celles sur la suspension des essais nucléaires ou le statut de Berlin). Il serait facile de multiplier les exemples de sens opposé sur le plan national. En somme, les éléments d'une rapidité dans les choix, qui soit plus grande que par le passé – spécialement dans l'ordre de la circulation des renseignements et de la transmission des ordres – sont à la disposition des gouvernants. Mais, et c'est reprendre une observation déjà faite, les conséquences éventuelles des perfectionnements techniques ne peuvent être séparés du contexte humain ou, si l'on préfère, du milieu social au sein duquel ceux-ci sont utilisés. Et dès lors la question posée ne saurait recevoir de réponse uniforme.

Je présenterai des observations analogues à propos d'un second facteur fréquemment invoqué pour expliquer ou même justifier la promotion de la fonction technique : la complexité croissante des procédés mis en œuvre dans la gestion des collectivités politiques et administratives. Sous réserve de ne pas être entendue comme l'invitation aux politiciens – et spécialement aux parlementaires – d'abandonner leurs responsabilités aux techniciens, la remarque mérite un examen attentif. Cependant, on n'exprime qu'une partie du problème en négligeant de faire apparaître les mobiles qui conduisent les gouvernants à introduire dans le secteur de la vie publique des domaines dont les clés se trouvent principalement ou même exclusivement entre les mains des techniciens. Or, si l'amélioration des instruments disponibles peut, en certains cas, conduire les autorités à de telles extensions de leurs responsabilités, il est fréquent que le perfectionnement concerne des tâches déjà assumées par les pouvoirs. Et il arrive aussi, l'histoire en offre maints exemples, que des impératifs sociaux contraignent les dirigeants à se saisir de questions graves et difficiles, quelle que soit la valeur des techniques d'intervention. L'homme d'État ne peut refuser de s'occuper d'un dossier sous prétexte qu'il s'agit d'une question neuve ou qu'il tient pour telle.

En d'autres termes, le facteur premier d'une expansion des capacités technocratiques me paraît être le développement des responsabilités de tous ordres as-

sumées, pour des raisons diverses, par les autorités publiques et spécialement de celles à propos desquelles l'expérience politique fait défaut (intégration européenne). C'est en effet compte tenu de l'élargissement du secteur d'intervention que s'affirmera le souci de rationalité propre à faciliter l'influence technocratique, que le dispositif technique nécessaire à cet effet existe déjà lors de l'extension des tâches ou qu'il soit mis au point, le cas échéant avec un long délai, pour permettre aux dirigeants de faire face à leurs nouvelles missions (perfectionnement lent et progressif des méthodes de la comptabilité nationale, par exemple).

I. ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES.

[Retour à la table des matières](#)

Il faudrait un gros volume pour exposer les problèmes techniques que rencontre désormais l'appareil gouvernemental en raison du développement des missions assumées par l'État ¹⁵⁹. J'en citerai ici un exemple de grande portée : l'ampleur et la multiplicité des interventions que provoque le souci d'aménager, d'harmoniser et d'humaniser la croissance urbaine. On connaît les immenses ravages causés à cet égard par le libéralisme anarchique du XIXe siècle. Il est impossible d'envisager que le vaste développement prévisible des villes et, en particulier, de l'agglomération parisienne, s'effectue selon les impulsions et directives de l'initiative privée (même tempérée et corrigée par l'action des collectivités publiques). Sans une planification rigoureuse, qui soit ouverte aux anticipations et programmes les plus hardis, les grands centres urbains risquent d'être atteints, d'ici quelques années, ou décennies, de graves crises de paralysie.

La création du district de la région de Paris (où près du cinquième de la population est concentrée sur 2% du territoire) a été critiquée en divers milieux (notamment celui des élus locaux) ¹⁶⁰. L'immensité des problèmes à résoudre rendait

¹⁵⁹ Au titre de la seule activité industrielle, voir l'ouvrage (sans équivalent pour la France) de GROVE (J. W.), *Government and industry in Britain*, Londres, 1962.

¹⁶⁰ Signalons la création, en juillet 1963, d'une Association pour les libertés communales du département de la Seine qui rassemble des personnalités et mouvements politiques. Elle veut empêcher que les réformes indispensables

difficile d'éviter une formule de cet ordre. Or, ces problèmes (circulation, logement, équipements collectifs) sont de ceux qui se prêtent le mieux à des considérations d'efficacité. Certes, le pouvoir de décision appartient, en principe au Conseil d'administration du district dont la composition respecte les prérogatives des assemblées locales : mais beaucoup seront enclins à considérer que l'œuvre ne saurait être poursuivie à la dimension souhaitée sans l'octroi aux techniciens responsables de la mise en application des directives, de larges facultés d'arbitrage et de coordination.

Ces derniers seront nécessairement portés à réclamer, pour accomplir leur mission, une vaste autorité tant à l'échelon interdépartemental qu'à l'échelon interministériel. En d'autres termes, le remodelage de la région parisienne – la ville de Paris n'ayant pas changé pratiquement depuis un siècle et se trouvant de ce fait au bord de l'asphyxie – est le type d'entreprise qui semblera à plusieurs secteurs de l'opinion légitimer l'exercice d'un pouvoir technocratique. Et il faut bien admettre que l'association sous une forme utile des populations intéressées à ces projets, tout en étant particulièrement souhaitable, pose des problèmes ardues ¹⁶¹.

Autre secteur d'expansion des compétences attribuées aux techniciens : le domaine de l'entreprise publique et spécialement des entreprises nationalisées dans la direction desquelles anciens élèves de l'École Polytechnique et hauts fonctionnaires jouent un rôle considérable. Ici encore, la revendication d'une autonomie de gestion fondée sur un souci de productivité est de nature à obtenir une assez large audience. Or, à plus ou moins long terme, la formule de l'exploitation publique est promise à de nouveaux et importants développements. Observons, par exemple, le

soient confiées à une équipe de technocrates irresponsables qui dirigeraient la Région parisienne en court-circuitant les administrations classiques. On doit se demander dans quelle mesure (rapports entre technique et politique) l'ampleur des mesures à prendre et des arbitrages à réaliser reste compatible avec la sauvegarde intégrale des libertés locales. Le seul point en cause est, en réalité, la nature de l'autorité politique chargée de prendre les décisions centralisées, la nécessité de celles-ci paraissant évidente.

¹⁶¹ Mentionnons à ce propos la création récente de l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locales et Sociales dont le conseil est composé de représentants d'associations syndicales, familiales, culturelles. L'Association dont le but est de réaliser le groupement des usagers de la Région parisienne a organisé les 8 et 9 juin 1963 un colloque sur les exigences humaines de l'aménagement de cette région.

cas du marché pétrolier qui, au stade du raffinage et de la distribution, est largement dominé par les filiales françaises des trusts internationaux. Ceux-ci se livrent à des pressions de tous ordres pour conserver et élargir les positions acquises. Cependant ces démarches, qu'appuie l'immense appareil du capitalisme américain et britannique, n'ont pu empêcher la création de l'Union Générale des Pétroles à laquelle l'État assigne désormais comme objectif de conquérir progressivement 15% du marché français. Il est fort douteux qu'un tel programme représente le point d'aboutissement ultime de l'évolution.

Cet agrandissement du domaine de l'activité publique qui, en dehors même de sa signification idéologique, est commandé par la nécessité d'une exploitation rationnelle des ressources nationales va dans le sens d'une expansion des facultés et compétences techniques. Mais un autre élément accompagne et renforce la portée de ce mouvement : la préférence pour les solutions volontaires qui, conduisant normalement les dirigeants responsables à insister sur l'interdépendance des problèmes, est favorable à l'adoption de solutions de portée générale.

L'un des traits de notre époque, dans lequel je vois la forme la plus haute de la rationalité humaine, est le refus de laisser la vie économique et sociale sous la dépendance de mécanismes spontanés d'impulsion et d'ajustement. En vérité, le seul motif d'étonnement est que les hommes aient si longtemps toléré les gaspillages et injustices résultant de ces automatismes (voir par exemple la spéculation foncière). Cet entêtement serait proprement incompréhensible s'il n'était clair que la situation correspondait aux vœux des groupes puissants qui pendant longtemps y ont trouvé les moyens de soumettre à leur domination le reste de la collectivité. L'avènement de la planification peut marquer de ce point de vue un renversement fondamental : pour la première fois dans l'histoire des sociétés industrialisées, des possibilités sont ouvertes d'orienter le système économique, en connaissance de cause, vers la satisfaction du bien commun.

Il faut pourtant reconnaître qu'en ce domaine les déclarations d'intention diffèrent souvent des pratiques suivies. Des expériences, qui se réclament du planisme (ainsi le système français des plans de modernisation et d'équipement), font la part trop belle aux tendances spontanées de la conjoncture et aux volontés des groupes capitalistes pour que cette revendication puisse être acceptée sans de très sérieuses réserves : il est significatif que le patronat, après une phase initiale de méfiance, se soit rallié au système qui lui vaut de sérieux avantages sans attendre beaucoup à

sa liberté de manœuvre. Ces faiblesses admises, l'idée de la planification – qui connut son premier éclat durant les années 1930 (*supra*) – bénéficie d'une audience croissante en de nombreux milieux (haute fonction publique, organisations syndicales, jeunes agriculteurs, etc.). On peut penser qu'une modification substantielle dans le rapport des forces politiques leur ouvrirait une chance d'obtenir le passage à un planisme authentique. En tout état de cause, cette mutation serait facilitée par le rôle capital que tient désormais l'État dans des secteurs essentiels (ainsi, financement et coordination de la recherche scientifique).

La planification conduit les dirigeants responsables du plan à effectuer deux séries de démarches : des estimations et des décisions globales d'une part, des examens et des choix sélectifs de l'autre. C'est une combinaison de vues d'ensemble d'inspiration quantitative et de dispositions particulières répondant à des soucis qualitatifs. Au point de départ – ne serait-ce qu'en raison de la difficulté d'établir un dispositif détaillé et diversifié – les organismes de planification tendent à mettre l'accent sur les quantités globales. Mais si l'expérience progresse correctement, la nécessité apparaît vite d'en arriver à une décomposition qualitative.

Au titre de la répartition du pouvoir de décision, le planisme nous l'avons vu, n'est pas favorable aux assemblées parlementaires. À partir de l'expérience française, on peut redouter et même tenir pour probable – réserve faite d'un vigoureux coup de barre en faveur du contrôle politique – qu'un durcissement des techniques de la planification n'aboutisse à renforcer encore les facultés des techniciens. Parmi les facteurs d'un tel mouvement, citons l'exigence de technicité qu'implique l'élaboration de telles mesures et aussi l'idée – dont les techniciens se servent à titre d'auto-justification – qu'il s'agit là de matières trop sérieuses et complexes pour être laissées, en un stade quelconque de la préparation, aux impulsions des politiciens. L'aboutissement normal de cette position d'essence oligarchique est le désir, plus ou moins nettement affirmé, que soient soustraites aux jeux partisans les affaires d'intérêt national : c'est l'un des cheminements les plus clairs vers l'idéologie technocratique.

La préférence pour les solutions volontaires implique, bien entendu, un souci d'agencement de la réalité immédiate, qu'elle se situe dans la ligne du passé ou implique certaines ruptures par rapport au cours établi des choses. Mais, comme le montre justement la planification, elle exprime inévitablement le souci d'aménager l'avenir en vue de réduire l'écart entre le cours des événements tenu pour

souhaitable et leur déroulement effectif (mouvement particulièrement nécessaire dans l'ordre de l'éducation nationale). Cette tendance s'est manifestée chez les hommes de la pratique (rappel des travaux de l'équipe de G. Dessus attachée à l'idée d'une géographie volontaire de l'économie française) bien avant que le terme de prospective ait été mis en circulation : elle est probablement l'un des meilleurs signes de la transition entre l'économie malthusienne et décadente des années 1930 et celle d'allure plus dynamique qui s'est affirmée dès le lendemain de la Libération.

À condition de bénéficier d'une liberté de manœuvre suffisante et de se débarrasser des tics bureaucratiques (raisonnement en fonction des précédents) le technicien est généralement mieux préparé que le politicien soit à faire face aux exigences d'une situation neuve soit à établir des plans d'avenir dont il n'est pas rare qu'il les défende avec enthousiasme. Par contre, l'amateur qui souvent éprouve déjà de la peine à s'informer correctement de l'état présent d'un problème ou d'un secteur, ne dispose pas de la même agilité pour explorer le futur auquel il est normal qu'il ne porte pas le même intérêt que le spécialiste. Cette divergence est la conséquence naturelle des différences dans l'univers mental des intéressés. Or, souvent, l'homme politique est vis-à-vis du technicien dans la situation d'un amateur. Et dès lors, placé devant des programmes d'avenir à contenu technique dont le sens manque de clarté pour lui, il n'aura comme option que de les négliger ou de les faire artificiellement siens.

Ainsi la préoccupation de l'avenir - sans oublier la part de nouveauté que comportent de nos jours les problèmes soumis aux gouvernants ou dont ils se saisissent - constituerait une nouvelle source d'influence au profit du technicien. Il est possible que je force l'opposition qui s'établit entre celui-ci et l'homme politique à propos du futur en condamnant le second à un rôle de frein ou de simple porte-parole. La réalité connaît sans nul doute des positions intermédiaires, mais il reste que le souci d'influencer et jusqu'à un certain point d'inventer l'avenir représente un clivage supplémentaire entre les politiciens et les hommes de la technique. Il peut en résulter chez les techniciens eux-mêmes, et aussi chez le public intéressé par les problèmes en cause, un renforcement des attitudes technocratiques.

Tel est le vaste domaine dont les dirigeants politiques sont amenés ou vont être conduits à prendre la responsabilité. Or, parallèlement à cette expansion des

tâches, s'affirme, encore qu'avec bien des retards et des lacunes, un net mouvement d'amélioration des méthodes administratives au sens large du terme - évolution dans laquelle on voit, non sans raison, l'un des grands facteurs de l'ascension contemporaine des techniciens.

2. PERFECTIONNEMENT DES TECHNIQUES DE GESTION.

[Retour à la table des matières](#)

Je voudrais d'abord marquer le sens et la portée des transformations enregistrées. Je soulignerai ensuite une tendance relativement neuve : l'introduction des savants dans l'appareil gouvernemental. Enfin, j'évoquerai les conséquences quant à l'expansion des tendances technocratiques de l'officialisation des groupes d'intérêts ¹⁶².

a) Sens et portée des transformations.

Qu'il s'agisse d'assumer des missions nouvelles ou les fonctions traditionnelles, l'appareil gouvernemental adopte progressivement des techniques susceptibles de renforcer son efficacité. C'est sans nul doute, une évolution heureuse et il est souhaitable de donner la priorité aux formules susceptibles de faciliter la réalisation de tels progrès. À cet égard, la décentralisation territoriale, tout en présentant certains aspects heureux quant à la répartition de l'influence comporte des dangers par suite du passage de la gestion à des autorités techniquement moins bien équi-

¹⁶² Le perfectionnement des techniques conduit comme le souligne après d'autres H. PRAT (in *Métamorphose explosive de l'humanité*, tome second, Paris, 1961, pp. 266-270) à un alourdissement du système humain par des machines et accessoires. H. Prat y voit à divers égards une régression au sens où le mouvement paraît susceptible de provoquer un recul de la « cérébralisation ». Le système accentue en tout cas la dépendance de l'homme vis-à-vis de la machine. Il est clair que, pour indirecte ou à double détente qu'elle soit, la dépendance de l'homme politique, étranger aux procédés techniques, risque d'être bien plus grande encore.

pées que les services centraux : il faudrait éviter qu'un transfert éventuel d'attributions n'entraînent une dégradation de la qualité des méthodes administratives.

Les modifications ne sont certes que partielles. Les structures étatiques se caractérisent de nos jours par la coexistence de déformations bureaucratiques qui appelleraient la plume d'un Courteline et d'innovations hardies qui placent certains services ou offices à la tête du progrès. Tolérant encore les pires routines formalistes, le système administratif s'accommode en d'autres secteurs de machines à cartes perforées et de calculatrices électroniques. En somme, l'appareil gouvernemental emprunte son inspiration et ses modes d'activité à des âges différents de l'histoire.

Ce souci de modernisation touche déjà de larges secteurs de l'appareil public. L'armée se veut désormais attentive aux nécessités et particularités du facteur humain (répartition du contingent, instruction et moral du personnel...) : tout un courant estime qu'il faudrait donner, sinon à l'ensemble des officiers du moins à une fraction appréciable d'entre eux, des bases solides de psychologie (*supra*). Aux États-Unis, on compte déjà 45 psychologues diplômés en poste pour 100,000 hommes. Les Britanniques résolvent le problème en plaçant des fonctionnaires civils spécialisés dans les organismes militaires. Observons d'ailleurs que les rapports entre ces techniciens et les chefs militaires risquent de soulever des problèmes délicats, les premiers, qui critiquent volontiers les méthodes traditionnelles de commandement, tendant à dépasser leur rôle de conseil pour empiéter sur les facultés de décision des seconds.

Certaines attitudes ou démarches de la police semblent relever de vieilles routines. Cependant, que ce soit pour régler la circulation ou capturer les délinquants, les forces de l'ordre emploient les techniques les plus modernes d'identification, d'analyse chimique ou biologique, de communication. Sous ce dernier aspect, je mentionnerai l'effort actuellement accompli pour dresser une carte criminelle de la France grâce à l'analyse technique par des machines à cartes perforées des renseignements disponibles.

Je signalerai aussi l'activité de l'Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol). Celle-ci, dont le but essentiel est d'assurer et de développer l'assistance réciproque des autorités de polices dans les différents pays, dispose d'un secrétariat général qui reçoit, sous une forme ou une autre, toutes les informations

concernant la criminalité internationale. Aujourd'hui, l'Interpol possède environ 500,000 fiches qui font l'objet d'un double classement alphabétique et phonétique ; le premier repose sur l'orthographe des noms, tandis que le second est basé sur le son que produisent les noms articulés à la française (ce qui permet de dépister les erreurs d'orthographe qu'elles soient ou non provoquées par le malfaiteur recherché).

Comme l'ont montré en France les diverses missions de réforme administrative et, notamment le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, l'administration est encore loin, dans son ensemble, de connaître une parfaite adaptation aux conditions et nécessités du monde moderne. Or, dans une société complexe, toute défectuosité de l'appareil administratif se traduit par un mauvais fonctionnement, pouvant aller jusqu'à l'impuissance de l'État. Ces insuffisances sont particulièrement graves dans les périodes d'évolution technique accélérée dont le trait habituel est de compliquer et de diversifier les problèmes à résoudre. Sans verser dans les « stéréotypes » chers aux idéologues de l'avenir, on peut admettre que les services administratifs font encore trop de place au formalisme juridique (référence constante aux textes, aux analogies, aux précédents) alors que les transformations actuelles exigent le recours à des solutions neuves.

Les remèdes à la situation ont été formulés à maintes reprises, souvent en termes excellents : adaptation des structures tendant à réduire la congestion qui se produit au sommet (redistribution géographique et fonctionnelle des tâches) ; perfectionnement des liaisons en vue de supprimer les barrières de tous ordres qui s'établissent entre les diverses unités (ce qui, selon certains spécialistes, impliquerait le regroupement des ministères actuels en un petit nombre, une dizaine, de départements ministériels) ; modernisation des méthodes et procédés de travail (dont il serait peut-être souhaitable de confier la surveillance à un corps d'agents spécialisés) ; attribution d'une place plus grande aux connaissances scientifiques dans la sélection et la formation des agents qui font encore trop largement appel au raisonnement juridique et au talent littéraire, etc.

Jusqu'à présent, sous l'effet des idées reçues comme des intérêts acquis, le rythme de la réforme administrative est demeuré modeste. On peut cependant tenir pour probable que les transformations indispensables finiront par être réalisées. Mais, à moins d'un renversement de l'indifférence des citoyens vis-à-vis des affaires publiques, le perfectionnement de l'appareil gouvernemental risque d'ac-

croître la défiance à l'égard du politicien-amateur et de favoriser l'expansion de l'idéologie technocratique.

L'un des aspects les plus originaux de ce perfectionnement est relatif au calcul de la décision ¹⁶³. J'ai déjà signalé, à ce propos, la technique de la recherche opérationnelle qui fit l'objet de nombreuses utilisations durant la seconde guerre mondiale. Depuis lors, cette méthode a reçu des applications en nombre croissant. L'introduction des mathématiques dans les processus délibératifs est en parfaite harmonie avec la recherche du maximum d'efficacité : à ce titre, on peut avancer avec quelque certitude que cette tendance ira s'élargissant et se diversifiant. Au surplus, le recours au calcul, dont l'ésotérisme même impressionne le profane et le met en situation d'infériorité bénéficiant du prestige qui s'attache aujourd'hui aux conquêtes scientifiques. Beaucoup seront tentés de croire qu'une méthode capable de placer les satellites sur leur orbite ou de prouver que les vers attribués à Homère sont bien de lui, constitue aussi l'instrument idéal de détermination d'un programme d'investissements. Sur cette base, l'extension des mathématiques à l'étude des faits sociaux et à la réalisation des choix publics paraît susceptible de consolider l'idéologie technocratique.

J'ai déjà souligné à diverses reprises que dans la sphère des décisions politiques, un tel optimisme quant à la valeur de l'outil mathématique, n'est pas pleinement justifié. Certes, l'utilisation de ce mode de raisonnement apporte une systématisation du dossier plus grande que par le passé et permet de réaliser des analyses qu'il serait impossible de mener à bien avec le seul concours de la logique cartésienne. Pourtant, à moins de réaliser un conditionnement parfait de l'être humain, je doute que la politique – ou si l'on préfère ce qu'elle met en jeu – puisse être ramenée, selon l'expression cybernéticienne, à un « processus clair », c'est-à-dire à un problème dont tous les éléments sont parfaitement dominés (*supra*). On pourrait certes, à la rigueur, admettre l'existence d'un tel processus au titre de la lutte contre les embarras de la circulation (la politique retrouvant d'ailleurs ses droits au moment de faire admettre par les usagers les mesures préconisées par la machine). Mais, la même démarche me semble difficilement praticable s'il s'agit d'étudier la dissolution autoritaire d'un parti politique ou la reconnaissance d'un

¹⁶³ Pour une première vue de l'état des recherches en ce domaine, voir les actes d'un colloque du C.N.R.S. (mai 1960), *La décision*, Paris, 1961.

gouvernement étranger après une révolution ou un coup d'état. La même difficulté existe pour les problèmes de la politique internationale (ainsi Berlin) qu'il me paraît difficile, sauf à un niveau élevé d'abstraction, d'exprimer sous la forme d'un « jeu ».

J'admets volontiers qu'en plusieurs cas l'obstacle à l'utilisation des mathématiques réside dans le fait que nous ne savons pas poser correctement les questions aux mathématiciens. Il existe certainement un hiatus entre les possibilités des ordinateurs électroniques disponibles et de ceux qui savent les manier d'une part, les éléments de documentation et les réflexions des responsables de la décision de l'autre. Pour l'avenir prévisible (compte tenu des lacunes et des incertitudes de la théorie politique) il me paraît difficile d'envisager qu'un tel décalage, dont il y aurait intérêt à réduire l'ampleur, puisse être comblé.

Ces transformations entraînent peu à peu, sans nul doute, des modifications qualitatives dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental dont l'interprétation exige des termes nuancés. D'un côté, l'amélioration du savoir augmente la complexité du dossier, ne serait-ce qu'en faisant apparaître des connexions et interdépendances que négligeaient ou sous-estimaient les présentations traditionnelles. Mais de l'autre, ce développement des connaissances permet d'y voir plus clair et de réduire la part du « flair » ou de l'« intuition » dans les choix collectifs. La fonction technique accroît et consolide la capacité des gouvernants de s'acquitter correctement de leurs fonctions. Quand elles sont véritablement au point – ce qui est encore peu fréquent dans l'immense domaine des activités mettant en cause les rapports humains – les conceptions techniques aboutissent fréquemment à compliquer les termes du problème posé, mais offrent, en même temps, des instruments qui permettent de surmonter et de réduire ces difficultés.

Notre préoccupation provient justement de ce qu'en général les hommes politiques ne disposent pas des clés techniques nécessaires à la solution des problèmes dont, sous l'influence de facteurs multiples, matériels comme idéologiques, ils sont amenés à prendre la responsabilité. La simplification et la clarification éventuelles des options en présence n'interviennent qu'au terme de calculs minutieux, dont le déroulement (recherche opérationnelle) échappe à l'amateur. Un élémentaire souci d'efficacité imposant d'utiliser sans délai les découvertes techniques dans tous les domaines de l'action étatique, le décalage entre politiciens et techniciens est de nature durable. Il s'aggraverait sans nul doute si les sciences humaines

trouvaient le moyen de passer de l'âge du discours, qui pour une bonne part les caractérise encore, à celui de la formulation scientifique.

b) Introduction des savants dans l'appareil gouvernemental.

Je vise ici, essentiellement les adeptes des sciences mathématiques, physiques et biologiques qui, bien mieux que leurs collègues des sciences humaines ou sociales, sont aptes à faire état de « certitudes ». J'en ai relativement peu parlé au cours de cet ouvrage, non par ignorance ou sous-estimation systématiques de leur capacité d'intervention, mais parce que, réserve faite d'un tout petit nombre de pays, l'évolution n'en est encore qu'à ses débuts. Si le mouvement existe déjà (ainsi rôle des physiciens dans toutes les discussions ayant trait aux questions atomiques), on peut penser que cette place s'élargira notablement dans l'avenir prévisible ¹⁶⁴.

Pour le moment, cette introduction est déjà effective au plan de la défense nationale. Le but de l'opération est clair : exploration systématique des possibilités ouvertes par le progrès scientifique en matière d'armements. Il s'agit de donner aux états-majors le moyen de définir les besoins militaires en fonction des découvertes, déjà réalisées ou simplement anticipées, de la recherche. On espère y parvenir en subordonnant l'établissement des programmes à un dialogue entre les scientifiques et les militaires.

Caractéristique de cette tendance est la nomination d'universitaires à la tête de l'Office National d'Études et de Recherches Aéronautiques ainsi que de la Direction des Recherches et des Moyens d'Essai (D.R.M.E.). Cette Direction, qui fonctionne sous l'autorité de la Délégation Ministérielle pour l'Armement (D.M.A.), dispose d'un bureau « Prospective et Orientation » qui sert de secrétariat permanent au Comité Consultatif de Prospective à l'échelon interarmées : elle repose sur la collaboration quotidienne d'officiers, d'ingénieurs et d'experts civils. Ces der-

¹⁶⁴ L'augmentation considérable, « explosive » disent certains, du nombre de savants, à notre époque, paraît susceptible de renforcer une telle pression. Selon une estimation récente il faudrait s'attendre *grosso modo* à un doublement tous les quinze ans. Voir PRICE (D. J. de S.), *Little Science, Big science*, Columbia University Press, 1963.

niers, professeurs ou directeurs de laboratoire, ont pour mission, dans le cadre d'une occupation à temps partiel, de procéder à l'établissement du programme détaillé pour le domaine de leur compétence. La D.R.M.E. utilise pour la réalisation des recherches qui lui sont nécessaires le procédé du contrat (de tels liens étant noués avec des laboratoires universitaires, industriels, militaires...) ¹⁶⁵.

On envisage actuellement la création d'un corps d'officiers scientifiques qui serait formé au départ de jeunes diplômés du contingent : ceux-ci, après quelques mois d'instruction proprement militaire, accompliraient le restant de leur service dans des laboratoires et centres de recherches. Versés ensuite dans un corps de réserve spécial, ils seraient appelés à accomplir des périodes dans les laboratoires de l'armée. En bref, on le voit, celle-ci est désormais soucieuse d'établir avec l'Université des rapports étroits et permanents.

La tendance à appeler des scientifiques dans l'appareil gouvernemental – et je pense ici davantage à des hommes de science qu'à de simples ingénieurs dont la présence dans les Ministères est déjà effective – ne se limite certainement pas à la défense nationale.

Nombreux en effet sont les services susceptibles d'utiliser les services de tels experts (agriculture, industrie, santé publique...). Jusqu'à présent, nous l'avons vu, l'habitude était de consulter ceux-ci pour avis (experts extérieurs à l'Administration) ou de les spécialiser dans des tâches particulières (agents employés à plein temps). L'opération change de sens quand des universitaires de haut renom scientifique sont engagés, en tant que tels, pour diriger des services (cas, notamment, de la D.R.M.E.). Ils assument ainsi non plus seulement des missions d'expertise technique mais des fonctions de manager – un manager d'autant plus écouté et respecté qu'auréolé du prestige d'une compétence scientifique reconnue. Serait-ce là l'étape initiale du gouvernement par les savants ?

Toute une littérature, s'apparentant davantage à la science fiction qu'à l'analyse sociologique, prête aux savants la volonté de gouverner le monde au nom d'une compétence spécifique à diriger les êtres humains. L'étude des attitudes prises et des déclarations faites par les intéressés ne confirme pas, en moyenne, l'existence

¹⁶⁵ Voir aussi les colloques armée-université-industrie comme celui tenu en octobre 1963 au centre de recherches et d'études du C.N.P.F. à Jouy-en-Josas sur le « chef » de demain *Le Monde*, 23 octobre 1963, p. 7.

d'une telle propension. Ayant étudié ailleurs ce problème ¹⁶⁶, je ne saurais en reprendre ici l'analyse. Réserve faite d'une tendance notoire à intervenir sur les problèmes de la vie internationale et à proférer à ce titre d'innombrables platitudes, les savants (y compris les physiciens atomistes) ne revendiquent pas l'exercice d'une magistrature politique. Leurs occupations, comme leur tournure d'esprit, tendent à les détourner de briguer de tels mandats aux élections. D'un autre côté, la politique exige parfois des décisions immédiates que les savants, accoutumés au doute systématique, hésiteraient à prendre d'emblée.

Pourtant dès le moment où on leur offrirait de tenir certains leviers de commande, les savants, à l'instar de toutes les autres catégories socio-professionnelles, ne pourraient manquer d'en user selon leur inspiration propre. Et si l'homme politique se trouve déjà gêné pour discuter ou réfuter l'argumentation d'un technicien ordinaire, son embarras risque de grandir devant un homme dont la réputation a souvent franchi les frontières. Les choses n'en sont certainement pas là aujourd'hui dans le cas d'un pays comme la France : je ne prendrai pas le risque de prédire qu'il en ira toujours ainsi ¹⁶⁷.

En dépit du trouble profond que suscite l'hypothèse d'une guerre atomique, le prestige du savant, qui pour l'opinion est de nature quelque peu magique, semble élevé chez les hommes du XXe siècle (et ceci d'autant plus que, dans l'esprit du public, il n'est pas associé à la catégorie des techniciens gouvernementaux auxquels l'opinion populaire adresse plusieurs reproches). En d'autres termes, le savant paraît bien placé pour obtenir cette confiance envers le technicien qui est l'un des fondements de l'idéologie technocratique et pour bénéficier d'une audience croissante comme conseiller des autorités. On voit mal en tout cas comment le

¹⁶⁶ En collaboration avec Brigitte SCHRÖDER, *Les savants dans la vie internationale*, Lausanne, 1962.

¹⁶⁷ « La cité scientifique, écrit A. MOLES, in *Bulletin Sedeis*, 20 octobre 1962 (série Futuribles, no 41 : « La cité scientifique en 1972 ») sera certainement, dans les dix ans qui viennent, la partie majoritaire de la cité intellectuelle. Jamais le prestige de la science n'avait été si élevé dans l'histoire, et nous ne savons encore quel niveau il atteindra. » Selon lui pourtant, il n'est pas sûr que cette prééminence de la science se maintienne sans conteste ni surtout sans concurrents (son introduction dans tous les programmes scolaires et son intégration à la vie entière de l'homme risquant de lui faire perdre beaucoup de son pouvoir magique).

politicien – qui, en moyenne, n'occupe pas un rang très élevé sur l'échelle de l'estime sociale – pourrait lui disputer et lui ravir cet élément de supériorité morale.

Manifestation typique du souci de développer la rationalité, l'introduction des savants dans l'appareil gouvernemental a chance de rencontrer l'assentiment de l'opinion et, par là, de contribuer à l'expansion de l'idéologie technocratique.

c) Officialisation des groupes d'intérêt.

En utilisant le néologisme, j'entends désigner l'attribution aux groupes d'une place officielle ou quasi-officielle dans les structures gouvernementales. Encore qu'elle ne leur soit pas réservée, cette disposition s'applique particulièrement aux groupements économiques. L'opération nous intéresse dans la mesure où les autorités lui donnent pour fondement la compétence technique des bénéficiaires. Sans relever directement, du moins dans mon opinion (*supra*), du schéma technocratique, cette situation est susceptible de peser sur les rapports entre politiciens et techniciens d'une manière défavorable aux premiers. C'est sous cette seule perspective que je me placerai ici pour examiner le phénomène.

La politique de l'administration consultative, nous l'avons vu, relève d'une longue tradition. Elle aboutit à doubler les entretiens officiels entre les groupes intéressés et les autorités d'un réseau officiel de consultations. Mais, en de nombreux cas, l'intégration des groupes dans la sphère étatique dépasse le niveau de l'avis pour atteindre celui de la gestion proprement dite. C'est ainsi que diverses activités assumées par l'État ont été confiées à des établissements publics ayant pour caractéristique d'associer à la direction des affaires en cause les représentants des groupes d'intérêt. L'un des exemples les mieux connus de cette méthode est l'Office Interprofessionnel des Céréales dont le conseil d'administration comprend des représentants de la production, du commerce et des industries de transformation de ces produits. Je mentionnerai également le cas des ports autonomes administrés avec le concours de délégués de diverses collectivités publiques d'une part, de représentants des transporteurs, des industriels, des ouvriers et des usagers du port de l'autre.

Sous ces deux formes – présentation d'un avis ou participation à la gestion – l'intégration des intérêts dans la sphère étatique n'est pas un phénomène neuf. L'installation de conseils ou commissions auprès des administrations centrales est une pratique courante depuis la fin du XIXe siècle. Quant à la création d'établissements publics destinés à associer des éléments privés à la gestion du service, elle a connu une grande vogue entre les deux guerres, les pouvoirs publics ayant tendance à utiliser cette formule chaque fois qu'ils avaient le souci, notamment pour des raisons politiques, de ménager ou de favoriser un milieu social ou un groupement particulier.

Autre jalon important : la formation, au temps de Vichy, de nombreuses institutions corporatives ou quasi-corporatives (le corporatisme étant pris ici comme l'octroi à un organe du monopole de la représentation professionnelle et d'un pouvoir réglementaire autonome). Ce dirigisme aurait pu donner lieu à la création d'établissements publics, mais, pour des raisons tant idéologiques que pratiques, le gouvernement d'alors choisit de fonder des institutions en marge des services administratifs quoique étroitement liés à ceux-ci. Les plus célèbres furent les Comités d'organisation institués par la loi du 16 août 1940 et qui, au nombre d'environ deux cents, dirigèrent étroitement l'économie sous un contrôle très étendu de l'Administration. À la Libération, ces comités, qui avaient déjà donné des signes d'un réel parasitisme corporatif, furent remplacés par des Offices professionnels à structure plus autoritaire encore que celle des anciens comités : une loi du 26 avril 1946 supprima définitivement le système.

L'expérience de Vichy reste importante au sens où malgré son écroulement final, elle a engendré des rapports et suscité des procédés de travail qui, en une large mesure, devaient lui survivre. Des formules d'organisation de l'économie ont été expérimentées à cette époque dont par la suite les leçons ne seront pas oubliées ni des professionnels ni des autorités. Tout compte fait et malgré diverses apparences (démantèlement plus ou moins complet de la plupart des appareils de contrôle, ainsi celui des prix), la tendance à l'intégration des intérêts dans l'appareil gouvernemental, ou si l'on préfère la propension à la collaboration entre les autorités publiques et les groupes privés, a été plutôt consolidée et étendue par l'expérience vichyssoise.

Depuis 1945 en effet, ce rapprochement n'a cessé de se développer (certains y voyant même le principe d'une forme neuve du système économique :

l'« économie concertée »). À diverses reprises, j'ai souligné l'existence de nouveaux centres de décision dont, au cours des années récentes, le nombre est allé croissant. Quelles sont les conséquences prévisibles d'un tel mouvement sur les rapports entre le technicien et le politique ?

Jusqu'à présent, les phénomènes ainsi évoqués n'ont pas fait l'objet d'études d'ensemble s'attachant à en préciser l'ampleur et la signification. Il s'agit pourtant de conduites et de pratiques susceptibles de marquer profondément le fonctionnement des institutions officielles. Ces tendances ne sont pas propres à la France, ayant au contraire en d'autres pays une extension et une intensité supérieures. La conséquence la plus claire en est, du moins dès que l'activité de ces organes dépasse la présentation d'un avis non contraignant, un démembrement pur et simple de la fonction publique : que ce soit par le biais de la consultation ou de la participation à la gestion des services publics, que le transfert intervienne par le truchement d'un établissement public ou d'une institution corporative, le fait est que des groupes privés (parfois même des individus agissant en leur nom propre) parviennent ainsi à s'assurer une parcelle du pouvoir suprême de commandement. Les autorités officielles ne sont plus les seules en fait (même si elles le restent en droit) à détenir la faculté de prendre des décisions « autoritaires ». Finalement la politique s'efface devant l'économique ou se met à son service.

En même temps, la distinction habituelle entre les fonctionnaires et les administrés (ou usagers) perd une partie de son sens. Plus exactement la notion classique de l'administration (avec les facultés de commandement pour ainsi dire hiérarchique qui lui sont attachées) ne couvre plus la totalité des situations. En de nombreux cas, les intéressés discutent avec les fonctionnaires du système de réglementation qui leur sera appliqué et il arrive qu'ils aient leur mot à dire au niveau de l'exécution, si même ils ne sont pas chargés d'administrer le dispositif (par exemple gestion d'une caisse de péréquation en matière de relations économiques extérieures). À ce niveau – et cette évolution renforce sérieusement la thèse qui voit dans l'administration un groupe (ou une série de groupes) d'intérêt analogues aux autres – l'administration prend figure d'un partenaire avec lequel on travaillera et discutera sur un pied d'égalité : et l'issue du débat dépend moins de la situation juridique des parties en présence que de leur force respective de marchandage. Nous sommes bien éloignés de la vision populaire du fonctionnaire qui

commande impérativement parce qu'il est de l'autre côté de la barrière ou du guichet.

En définitive, il faut désormais considérer que l'Administration a, de manière courante et presque institutionnelle, plusieurs visages et agit selon plusieurs styles : l'un toujours d'allure impérative (le gendarme, le douanier, le percepteur...), l'autre d'inspiration contractuelle. Sans insister sur ce point déjà signalé, observons que le fonctionnaire, dès qu'il doit négocier au lieu de réglementer d'en haut, est tenu d'accepter certains procédés chers à l'homme politique (acceptation du compromis) et risque de se retrouver en butte aux mêmes critiques.

Les groupes d'intérêt qui bénéficient de la sorte d'un accès direct et stable aux centres de pouvoir utilisent à l'appui de leurs demandes divers systèmes de négociation et de pression. L'un des plus courants est l'argumentation technique : les porte-parole du groupement s'efforcent d'établir que leurs suggestions ou revendications sont dictées par un souci d'efficacité collective et donc correspondent au bien commun. Ce n'est pas toujours faux : pourtant ne perdons pas de vue que dans des situations de cet ordre, le raisonnement technique est un simple moyen au service de causes intéressées. Ainsi s'explique que les dossiers et estimations des techniciens professionnels ne coïncident pas nécessairement avec les évaluations des technocrates gouvernementaux.

Cependant, que ces deux séries de techniciens s'opposent ou tombent d'accord (au besoin par des concessions réciproques), un point est hors de doute : cette intégration des groupes dans l'État qui aboutit à faire dépendre les décisions de colloques ou rencontres entre spécialistes publics et privés, aboutit à étendre la zone qui relève de la fonction technique. L'homme politique cesse de présenter une réelle utilité à partir du moment où les techniciens des affaires et des bureaux ministériels se réunissent, conformément à la loi, pour étudier les problèmes et leur trouver des solutions. En quelque mesure, cette intégration risque de court-circuiter l'appareil proprement politique (situation que les groupes patronaux et financiers interprètent le plus souvent avec faveur).

Finalement, l'accentuation du mouvement que je viens d'évoquer – et, sur les bases actuelles, cette intensification semble probable – aurait pour résultat d'aggraver la décadence de l'homme politique à l'égard des décisions nationales : voir sous cet angle la revendication faite par certains groupes (ainsi le Centre des Jeu-

nes Patrons) que le Conseil Économique et Social, une fois sa composition revue, bénéficie d'un véritable pouvoir de décision et de contrôle.

Au total, les phénomènes passés en revue au titre des facteurs d'expansion de la fonction technique – et mon but était non de dresser un tableau exhaustif, mais de repérer des courants significatifs – suggèrent la probabilité d'une consolidation et d'une expansion de l'idéologie technocratique tant chez les techniciens que dans le public. Encore suis-je parti d'une conception modérée que sans doute plusieurs commentateurs trouveront trop faible, des effets prévisibles de la technique sur le secteur gouvernemental. Il faut donc examiner si l'on peut envisager d'exercer un contrôle politique sur cette fonction technique en expansion.

SECTION II. Contrôle politique de la fonction technique

[Retour à la table des matières](#)

Les analystes du monde contemporain déclarent volontiers que la civilisation technique a provoqué une crise générale de la vie politique. Le propos est de ceux dont l'ambiguïté fait la fortune. Les uns seront tentés de s'en saisir pour réclamer une amélioration de la rationalité et de l'organisation administrative afin d'obtenir dans les services gouvernementaux des performances équivalentes à celles enregistrées dans l'industrie. D'autres définiront cette crise comme un décalage, plus ou moins manifeste, entre les idéaux démocratiques et la répartition effective du pouvoir dans les divers compartiments de la vie sociale. Si l'on choisit le second sens, il faut alors déterminer les points sur lesquels pourrait s'exercer un effort de correction – effort particulièrement difficile et incertain s'il est vrai que désormais la pression des catégories sociales dominantes s'exerce en faveur du maintien et de la consolidation des prérogatives techniciennes.

1. DÉMOCRATIE POLITIQUE ET DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE.

[Retour à la table des matières](#)

En raison des déceptions causées par le mauvais fonctionnement des institutions parlementaires, il existe aujourd'hui une tendance à réclamer que cet ajustement s'effectue au niveau de l'univers économique. De prime abord, cette revendication paraît un bon instrument de lutte contre la prépondérance des techniciens : il est naturel que les hommes tentent de participer à la conduite d'activités dont, à titre de travailleurs et de consommateurs, ils ressentent immédiatement l'influence. Mais l'opération n'a de sens que comme étape ou aspect d'une intégration à la vie sociale qui demeurerait fragile et, disons-le, illusoire si elle n'atteignait pas le plan des arbitrages définitifs, c'est-à-dire le niveau politique. Autrement dit, si la conquête de la démocratie politique sans une redistribution du pouvoir économique a valu aux travailleurs de profondes et notoires insatisfactions, on ne ferait que construire des châteaux de sable en concevant une démocratisation de la vie économique qui ne repose pas sur des fondements politiques d'une solidité suffisante. L'expérience des comités d'entreprise et même des nationalisations a suscité trop de déboires pour qu'il soit nécessaire d'insister longuement sur l'irremplaçable valeur du levier politique.

Divers courants de l'opinion montrent aujourd'hui une propension à confondre l'émergence de la démocratie économique avec la restauration du corporatisme. On ne saurait interpréter d'une autre manière les projets de constitution ou de consolidation des « corps intermédiaires », c'est-à-dire pour reprendre le vocabulaire de leurs promoteurs, les projets d'institutionnalisation des « corps naturels » (famille, profession, région), ou « forces vives » du pays. Il est facile de voir que beaucoup de ces propositions, d'inspiration et, parfois aussi, de terminologie typiquement maurassiennes, n'ont pas pour but de renforcer la démocratie politique en étendant son domaine d'intervention aux rapports économiques et sociaux. De toute manière, la conséquence inéluctable d'un tel système serait d'augmenter, par la concession d'un pouvoir officiel aux groupes, la résistance des forces profes-

sionnelles, au premier rang desquelles les forces patronales, à d'éventuelles actions politiques tendant à mettre en cause les situations acquises.

N'oublions pas, en effet, que l'un des résultats essentiels de telles opérations serait d'attribuer une sorte de consécration légale à la répartition présente, essentiellement inégalitaire, du pouvoir et de l'influence. Voulant énoncer un jugement global sur ces idées, je dirai que la doctrine des corps intermédiaires qui, historiquement, a reçu l'adhésion de tous les adversaires de la démocratie, se situe exactement à l'opposé des efforts tendant à la démocratisation de la vie économique.

En vérité, il n'y a aucun autre moyen de réaliser celle-ci que de parvenir à une redistribution réelle du pouvoir économique actuellement concentré dans les mains du patronat (dirigeants familiaux ou managers cooptés, peu importe) et des techniciens gouvernementaux. La démocratie économique, c'est l'introduction des travailleurs et des syndicats qui les représentent dans les centres de décision ou de confrontation relatifs à la gestion des ressources rares. Seul procédé susceptible de mettre un terme à la monopolisation du pouvoir économique, cette participation des travailleurs intéressés aux décisions semble de nature à transformer la civilisation technicienne. Cependant, les échecs répétés et pour ainsi dire constants qui ont sanctionné les expériences entreprises dans ce domaine incitent à analyser ces perspectives sous un angle critique.

On peut trouver une première cause d'insuccès dans la difficulté de partager réellement le pouvoir économique entre des partenaires dont, malgré les homélies paternalistes, les intérêts présentent des divergences fondamentales. L'analyse de la politique économique établit la difficulté de parvenir à des solutions raisonnables quand le centre de décision subit l'influence de forces rivales : le recours au compromis, qui n'est souvent qu'un pis aller, illustre bien les servitudes qu'impose presque inévitablement la dissociation des pouvoirs. Des situations identiques se rencontreraient nécessairement au niveau de la gestion de l'entreprise si l'on accordait aux travailleurs le droit de participer efficacement à la conduite des affaires. L'expérience des pays communistes montre d'ailleurs que de telles difficultés survivent à la transformation du régime de propriété.

Une seconde source d'échec est la difficulté de garantir l'accession des travailleurs au pouvoir économique dans un système construit sur des bases étrangères et même opposés à de telles initiatives. L'étude des exemples disponibles – comités

d'entreprise, conseils d'administration des exploitations nationales, commissions du plan de modernisation, cogestion... –révèle que dans la plupart des cas, la présence de délégués des travailleurs dans les organes de conception et de décision tend à se résoudre en une simple figuration. En dehors même de la timidité de ces dispositifs, les raisons de tels succès tiennent au fait essentiel que l'ensemble du système économique et social penche dans un sens favorable aux détenteurs traditionnels du pouvoir. Il ne suffit pas de faire asseoir des hommes autour d'une même table pour obtenir une égalisation de leur capacité d'influence : l'octroi de compétences juridiques est finalement de peu de poids si celles-ci apparaissent comme des éléments étrangers et sans fondement solide dans un environnement hostile.

Ces remarques ne sont pas faites pour déprécier l'idée de démocratie économique qui, appliquée à tous les niveaux de la gestion économique (depuis le conseil d'administration de l'entreprise jusqu'aux organismes directeurs de la planification), constituerait l'une des parades les plus souhaitables à l'ascension des facultés conquises par les techniciens. J'éprouve par contre de sérieux doutes sur la possibilité d'implanter sérieusement de telles pratiques dans le respect des structures sociales existantes. En une telle conjoncture, l'opposition des intérêts complique, jusqu'à probablement le rendre insoluble, le problème de concilier l'efficacité industrielle et la participation ouvrière à la gestion. De plus, l'examen des expériences faites démontre clairement l'aptitude du système capitaliste à absorber, sans inconvénient majeur, les coups qui lui sont portés dans l'ordre des prérogatives juridiques dès lors que la constellation des rapports sociaux ne subit pas de modifications sensibles.

Ajoutons que ces échecs répétés ont amené les travailleurs à éprouver quelque scepticisme quant aux avantages et mérites de la démocratisation de la vie économique. Le point est d'autant plus net que les autorités tentent volontiers de lier l'octroi d'une participation au pouvoir à l'acceptation de disciplines supplémentaires. Cette propension se manifeste notamment au niveau de la politique économique : ainsi, demande aux syndicats qui disposent de quelques sièges dans les commissions du plan (technique de la figuration) d'accepter une régularisation centrale des salaires. Or, en l'état actuel des forces, les travailleurs se rendent parfaitement compte qu'ils accompliraient un marché de dupes en troquant la lutte ouvrière classique contre un simulacre de pouvoir économique. De telles situa-

tions amènent normalement les travailleurs à apprécier le combat syndical en termes de pure efficacité matérielle : disposition d'esprit qui convient parfaitement aux patrons dont elle ne menace nullement les prérogatives.

Au total, les chances de la démocratie économique sont étroitement dépendantes du fonctionnement général de la vie sociale. Mais tout aménagement éventuel de celle-ci relève du niveau des arbitrages suprêmes, c'est-à-dire du niveau politique. Seul le pouvoir politique, à condition que le rapport des forces intervienne en ce sens, serait en mesure de promouvoir les conditions d'une participation au pouvoir économique et d'en assurer le respect. Les manipulations de la démocratie politique par la classe dirigeante ont abouti en plusieurs cas à lui donner un contenu formel, mais l'existence d'un tel régime est la condition nécessaire d'une démocratisation des autres secteurs de la vie sociale.

Tel est en définitive l'enjeu du dilemme « démocratie-technocratie » : en assurant le respect de la démocratie politique, il s'agit de donner aux citoyens la faculté de choisir, aussi librement que possible, le destin économique et social de la nation. Le recours aux procédures démocratiques ne préjuge pas du contenu des solutions qui seront adoptées par la suite : il tend simplement à interdire que telle option soit systématiquement ou artificiellement bloquée au profit de telle autre.

Admettons que le fonctionnement effectif de la démocratie dans les sociétés industrielles capitalistes peut justifier bien des doutes sur l'aptitude de ce régime à assurer à tous les citoyens une part dans l'exercice du pouvoir. La réalité est si loin du modèle qu'il semble illégitime et même inconvenant d'utiliser à ce propos le terme « démocratie » : et la substitution à celui-ci du vocable « polyarchie » qui nous vient d'Amérique ne constitue pas beaucoup plus qu'une tentative d'embellir une situation peu rassurante. Sur la base des résultats acquis, l'idée des théoriciens de la classe dirigeante que la notion de démocratie est une « formule » dissimulant les détenteurs réels du pouvoir acquiert une grande vraisemblance.

Et pourtant, seule la démocratie politique – parce qu'elle repose sur le nombre et que les privilégiés sont en minorité – est susceptible d'assurer la promotion des couches défavorisées dans la répartition du pouvoir. La démocratie, ce n'est nullement dans les sociétés complexes la remise du pouvoir quotidien de décision à la collectivité tout entière. L'exercice du gouvernement est, par nature même de type oligarchique : pour être efficace, le pouvoir doit être concentré en peu de

mains. L'essentiel est que les détenteurs de ces compétences demeurent sous le contrôle de leurs mandants, qu'ils soient tenus de leur rendre des comptes (ce que les Anglais appellent *accountability*) dans des conditions qui ne soient pas un pur simulacre. Dès lors, dans la perspective de ce livre, la position démocratique est de renforcer le contrôle politique de la fonction technique. Est-ce possible ?

2. MODALITÉS D'UN RENFORCEMENT DU CONTRÔLE.

[Retour à la table des matières](#)

Les propositions tendant à assurer un tel renforcement représentent un volumineux dossier dont la substance n'est pas proportionnelle à l'épaisseur ¹⁶⁸. Sans entrer dans une étude détaillée, je voudrais en marquer l'inspiration et en souligner les faiblesses. Parmi toutes les mesures avancées par ceux qu'inquiète la montée de l'influence technocratique, je distinguerai deux séries de suggestions. Les premières ayant trait à une redistribution de l'influence au sein de l'Exécutif, les secondes aux conditions d'exercice de l'influence parlementaire. La véritable difficulté du problème – celle qui conduit les pessimistes à le déclarer sans solution – est qu'il s'agit bien plus d'une affaire de puissance sociale que d'une question d'agencement institutionnel.

a) Redistribution de l'autorité au sein de l'Exécutif.

Que le développement des compétences de l'Exécutif ait favorisé l'ascension de la fonction technocratique, c'est là un point qui ne nécessite pas de démonstration particulière. Accablés de tâches et de dossiers, dont l'ampleur et la technicité vont croissant – et qui se superposent aux obligations traditionnelles de leur charge – les ministres ne peuvent éviter en pratique de transférer à leurs collabo-

¹⁶⁸ Voir par exemple dans le numéro de mars 1954 de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, sur « Bureaucracy and democratic government » les nombreuses propositions faites (pp. 65-135) en vue de renforcer le contrôle de l'administration.

rateurs (membres du cabinet ou directeurs des services) une partie notable de ces compétences (plusieurs acceptant, sans scrupules particuliers, de s'en remettre ainsi à l'administration tant pour l'expédition des affaires courantes que pour la détermination des politiques à suivre). Il arrive dès lors que les choix réalisés résultent de négociations entre hauts fonctionnaires, sans intervention d'une autorité politique supérieure. Il advient également que des conflits entre ces derniers, faute de la présence d'un arbitre capable de trancher ces disputes, bloquent la solution du problème.

On pourrait songer à décongestionner l'activité des chefs suprêmes de l'Exécutif en confiant à d'autres autorités spécialisées le soin de régler une partie de ces affaires. Ce souci d'allègement est l'un des facteurs qui expliquent la multiplication déjà évoquée des centres de décision soustraits au pouvoir hiérarchique du ministre. Mais, en moyenne nous l'avons vu, l'opération a plutôt pour effet d'étendre les facultés des techniciens et des groupes d'intérêt : effectuée à une très large échelle, elle aboutirait inévitablement à un émiettement, voire même à une « féodalisation » du pouvoir politique. D'un autre côté, s'il me semble opportun d'envisager un renforcement de l'influence parlementaire, je ne crois pas qu'il soit sage ou simplement possible de confier aux assemblées l'accomplissement matériel d'une fraction des tâches qui sont aujourd'hui du ressort de l'Exécutif. Sans aller jusqu'à dire qu'une décision ou qu'un dispositif d'action utile ne peut venir que de l'Exécutif, il me paraît que le Parlement accomplit beaucoup mieux sa mission quand il assume la surveillance de la politique générale ou de l'orientation politique de l'administration, que lorsqu'il veut prendre à son compte l'élaboration détaillée des mesures en cours de discussion, ou s'immiscer dans le fonctionnement quotidien des services. Le Parlement, doit, par exemple, faire sentir son influence dans l'établissement du plan : il ne saurait en assumer la rédaction.

Reste évidemment la décentralisation territoriale qui constitue un article quasi-rituel des programmes ayant trait à la restauration de la démocratie. En somme, selon ces projets, l'épanouissement des libertés locales constituerait un sûr rempart, le plus solide en tout cas, contre la domination du pays par les techniciens. En rapprochant des administrés les dirigeants politiques responsables (voir sous cet angle le fonctionnement des cantons suisses) on restreint *ipso facto* l'espace dans lequel la technocratie est susceptible d'implanter ses positions. Quand un homme politique chargé de l'éducation publique par exemple a la pos-

sibilité de visiter en quelques jours tous les établissements de son ressort ou du moins de parler avec toutes les autorités communales concernées, il n'est plus inconcevable d'envisager un cantonnement du pouvoir administratif.

À première vue, ce lieu commun de la pensée politique semble plausible. Le pouvoir des techniciens dépend notamment de la dimension du ressort gouvernemental. Cependant, même si l'on fait abstraction des immenses difficultés d'une réelle décentralisation dès que l'organisme considéré dépasse une certaine taille il faudrait pour que celle-ci produise tous les effets escomptés que les citoyens accordent au niveau régional ou local l'attention souvent refusée aux questions nationales. Faute, d'une telle participation, on aurait déplacé le problème, des éléments de technocratie provinciale - qu'il s'agisse de fonctionnaires du pouvoir central en service dans les collectivités territoriales ou des propres agents de celles-ci – se substituant dans l'ordre de l'influence à la technocratie parisienne.

Dans un pays aux traditions centralisatrices aussi profondes que la France (et le mouvement on le sait atteint tous les compartiments de la vie sociale) je doute et qu'il soit possible de réaliser la décentralisation du pouvoir politico-administratif sur une vaste échelle et que la décentralisation, dans la mesure de son accomplissement, constitue le remède-miracle qu'espèrent certains contre l'apathie des citoyens. Le remède à mon avis pourrait être pire que le mal si des précautions n'étaient prises pour éviter que l'intérêt du pays tout entier ne soit mis en cause par l'ascension des intérêts régionaux dont on oublie parfois que la simple totalisation ne suffit pas à constituer l'avantage collectif national. Il n'y a aucun moyen d'éviter le maintien au pouvoir central d'une faculté d'arbitrage des revendications régionales.

Ajoutons, le point est rarement souligné, que seules des autorités nationales sont en mesure de tenir tête – et encore n'est-ce pas toujours le cas – aux grands complexes économiques dont l'activité est répartie sur tout le territoire : le dialogue entre celles-ci et un pouvoir local souverain dans son domaine risquerait vite de tourner à l'avantage inconditionnel des premières (dont une décision de fermeture d'une usine peut mettre une collectivité en difficultés ou en péril). En raison de la concentration économique-financière du monde industriel, le morcellement politico-administratif, qui a certes des avantages, pourrait créer de nouveaux facteurs d'inégalité entre les affaires privées et les services administratifs.

En définitive, le problème du contrôle des techniciens est avant tout de renforcer la capacité d'action et d'influence dont disposent les dirigeants politiques des départements ministériels. Cette consolidation dépend en une large mesure des capacités personnelles et du caractère de ceux appelés à remplir de telles fonctions. Mais n'est-il pas possible de faciliter le redressement de la situation actuelle par l'adoption de réformes institutionnelles adéquates ?

Un point me paraît se dégager clairement de l'expérience contemporaine : l'origine de la technocratie publique dépend du comportement des hommes et non pas de la structure des institutions. Autrement dit, les causes de la poussée technocratique se situent à un niveau plus profond que celui de la simple architecture constitutionnelle. Il n'y a pas de formule toute faite pour assurer le renversement d'une tendance qui, avec des modalités différentes, s'observe dans les divers types de régime politique.

On sait qu'un courant qui, un siècle et demi après Napoléon, découvre l'influence de la personnalité du chef dans le phénomène de l'autorité (la « personnalisation du pouvoir ») pousse aujourd'hui à l'adoption d'un régime présidentiel de style américain. Il est possible qu'un tel système dont les partisans minimisent ou escamotent les défauts éclatants, permette de surmonter certains inconvénients de la formule parlementaire en créant d'ailleurs d'autres difficultés spécifiques. Je doute par contre qu'il apporte le moindre remède à la prépondérance des techniciens. En concentrant le maximum des responsabilités sur la tête d'un seul homme, on l'oblige presque inévitablement à laisser à ses collaborateurs de rang ministériel ou à son état-major personnel une vaste latitude dans la réalisation des choix ou à peupler ses services d'experts capables de revoir, au fur et à mesure, les propositions de ceux-ci.

Tout ce que l'on sait sur le fonctionnement de la Maison-Blanche illustre le rôle des « éminences grises », sans parler des techniciens en « relations publiques », dans la détermination de la politique présidentielle (dont les variations successives résultent souvent d'une modification dans l'influence respective des différents conseillers). Ainsi s'explique que les magazines américains soient remplis d'articles tendant à déterminer les auteurs réels de la politique étrangère ou militaire du pays.

Particulièrement marquée sous l'administration Kennedy (par suite de la propension du Président à s'entourer d'intellectuels : « la saison des professeurs » selon l'expression d'un commentateur français) cette tendance correspond néanmoins à une nécessité de la fonction présidentielle. Observons simplement à ce propos qu'au cours des dernières décennies – et spécialement depuis la réforme de 1939 prise à la suite du rapport d'une commission de trois membres (dont l'une des constatations fut le développement désordonné d'une « quatrième branche » dépourvue de responsabilité vis-à-vis de quiconque), le *staff*, à la disposition immédiate du Président, n'a cessé de se développer. De plus, un très grand nombre de consultants et d'experts à temps partiel viennent ajouter leurs services à ceux des agents permanents. Le fait qu'il soit tenu compte de l'allégeance politique dans le choix d'une large partie de ces experts ne semble pas de nature à annuler le poids de la technicité ¹⁶⁹.

Une autre manière de prendre le problème est d'aménager les rapports et d'organiser la coopération entre dirigeants politiques et techniciens, indispensable à la bonne marche des affaires publiques, sur la base d'un partage du pouvoir de décision qui exclut en fait tout empiétement d'une catégorie sur les prérogatives et attributions de l'autre. Selon R. Grégoire, plutôt porté d'ailleurs à contester l'ampleur du pouvoir technocratique, ce serait là l'un des aspects essentiels d'une conciliation de la gestion technique avec les idéaux de la démocratie représentative.

Concrètement, Grégoire propose dans son rapport général à l'Association Internationale de Science Politique que la responsabilité des hommes politiques se limite aux options fondamentales dont il admet que la liste varie selon les pays et, dans chaque pays, selon les époques. Les dirigeants élus devraient par contre prendre leurs distances vis-à-vis des questions mineures ou de simple application dont le règlement serait confié aux agents administratifs. C'est ainsi qu'ayant arrêté les lignes fondamentales d'un plan de développement économique, les premiers devraient laisser aux seconds le soin de fixer l'implantation des grands travaux d'intérêt public. Grégoire marque cependant la nécessité de protéger les adminis-

¹⁶⁹ Pour une analyse comparée des méthodes d'élaboration par l'Exécutif de ses décisions, voir la brochure d'André BERTRAND, *Les techniques du travail gouvernemental dans l'État moderne*, Institut International des Sciences administratives, 1954.

trés contre les décisions abusives des experts : il suggère à cet effet, en dehors des recours juridictionnels, le maintien d'un contrôle hiérarchique *a posteriori* par les responsables politiques sur la manière dont les attributions ainsi concédées auraient été exercées.

Cette solution est de prime abord séduisante : le maintien d'une subordination absolue dans tous les domaines s'étant révélé pratiquement inapplicable, on peut estimer préférable d'admettre franchement cet échec en organisant de manière ouverte un partage du pouvoir de décision. Chacun sait bien qu'un Ministre, disposât-il d'une vaste capacité de travail et témoignât-il d'un souci constant du bien public, ne saurait tout faire. Cependant, la répartition ainsi avancée comporte des obstacles sérieux dont Roger Grégoire est d'ailleurs parfaitement conscient.

Depuis longtemps, en France, d'excellents esprits se sont efforcés de déterminer un juste partage des attributions entre les ministres et les hauts fonctionnaires sur la base d'une distinction entre la « fonction gouvernementale » et la « fonction administrative ». En évoquant dans le précédent chapitre l'osmose qui tend inévitablement à s'établir entre la politique et l'administration, j'ai marqué par avance la difficulté de principe d'une telle séparation. Dans un régime parlementaire, la seule façon juste de définir la « fonction gouvernementale » est de dire qu'elle englobe la totalité des actes et décisions à propos desquelles la responsabilité politique du Cabinet est mise en cause devant le Parlement. Or, il n'existe pas en principe de démarche d'un agent public qui ne puisse finalement être évoquée de la sorte : l'esprit du régime, bien que la pratique soit assez éloignée de la norme, est justement qu'aucun obstacle tiré de la technicité ne puisse être opposé à l'exercice du contrôle politique suprême.

Pour être efficace (ou simplement possible), le partage du pouvoir de décision devrait conduire à admettre que certaines matières (ou si l'on préfère les matières traitées à un certain niveau) échappent par essence au contrôle politique. Le Cabinet britannique s'est efforcé de sauvegarder ce principe vis-à-vis du Parlement à propos de la gestion quotidienne des entreprises nationalisées : mais il pouvait faire valoir que ces activités avaient été précisément organisées sous forme de corporations autonomes en vue d'éviter de tels empiétements. En admettant la persistance d'un contrôle hiérarchique, R. Grégoire reconnaît la difficulté d'une séparation absolue.

Deuxième difficulté : celle de concilier l'attribution au Ministre du pouvoir réel de décision quant aux options fondamentales et la dépendance dans laquelle celui-ci se trouve vis-à-vis des services pour l'étude ces problèmes. Si l'on n'éprouve pas de difficulté à concevoir une situation d'autonomie des services pour le secteur qui leur serait confié, il n'en va pas de même à propos de celui réservé aux hommes politiques : dès l'instant que ceux-ci ont besoin de la collaboration des techniciens pour l'établissement et l'analyse du dossier, nous retombons sur les conditions qui ont facilité l'établissement de l'influence technocratique. Et, dès lors, si en plus de la faculté de régler les questions mineures, les techniciens disposent de la possibilité d'inspirer les options essentielles, nous ne sommes pas très éloignés de la situation actuelle qui leur vaut trop de pouvoir au détriment des dirigeants élus.

J'en dirai autant de la solution préconisée par F. Bloch-Lainé dans le cadre plus large d'un système d'économie concertée et qui s'exprime en deux suggestions : dépolitiser l'élaboration technique des décisions et ensuite organiser convenablement les décisions politiques ¹⁷⁰. Ce système correspond en gros à celui qui est censé s'appliquer aujourd'hui et qui, pourtant ne fonctionne pas. L'une des principales raisons de son échec – et elle vaut pour demain comme pour hier – est l'extrême difficulté où se trouve le technicien de proposer des moyens sans tenir compte, implicitement ou même inconsciemment, de son propre système de valeurs et plus largement de ses affiliations sociales. En réalité, toutes les analyses que l'on peut faire du stade dit technique de la décision montrent la présence d'une charge politique dès l'ouverture du dossier. Je ne vois pas, l'action du milieu sur l'homme étant ce qu'elle est, le moyen d'éviter que les choix techniques alternatifs soumis au Ministre ne soient déjà politiquement orientés.

J'ai déjà souligné les défauts et les risques de la formule du ministre-technicien, spécialement sous l'angle de cet ouvrage. Le principal danger, surtout au niveau des ministères techniques, est qu'il s'identifie trop étroitement à ses services et aussi à la clientèle de ceux-ci. Dans la perspective de la conduite de la politique – dont l'exigence fondamentale est ou devrait être de rapporter les affaires particulières à un projet global – le système du ministre-amateur éclairé pré-

¹⁷⁰ In *À la recherche d'une économie concertée*, 2e édition, Paris, 1961, p. 20.

sente bien des supériorités. Naturellement, l'efficacité d'un ministre, d'origine et de formation quelconque, est subordonnée à une bonne connaissance du département considéré et des fonctionnaires qui en dirigent les servir-es : or, l'acquisition de cette expérience (qui peut, dans certaines limites, représenter une parade à l'expérience technique) est inconcevable sans une certaine permanence des hommes au pouvoir. En d'autres termes, la stabilité ministérielle, à condition que le ministre témoigne du caractère et du zèle indispensables à de telles fonctions, est, pour le contrôle des techniciens, probablement plus importante que les qualifications personnelles initiales du ministre.

Reste à évoquer un dernier problème : l'alternative entre le choix des ministres au sein ou en dehors du Parlement. La question est directement liée à la nature du système politique (type présidentiel ou parlementaire). On attend du ministre non-parlementaire, qu'il s'agisse d'un pur technicien ou d'un politique ayant renoncé à son mandat, une plus grande indépendance vis-à-vis des forces qui pèsent sur les assemblées (supposition dont de nombreux exemples attestent l'optimisme foncier). En réalité, le vrai problème, quelle que soit l'origine professionnelle des ministres, est celui de leur degré de responsabilité vis-à-vis des assemblées et des conditions de mise en œuvre de celles-ci. Si l'esprit et le mode de fonctionnement du régime veulent que tout désaccord soit sanctionné par la chute du Ministère, nous retrouvons les conditions de déclenchement de l'instabilité ministérielle qui, au moins au niveau de la gestion des affaires courantes, détermine la prépondérance des techniciens.

Sans attendre de la stabilité ministérielle la cessation de l'influence technocratique, ainsi que le montre sans équivoque le cas de la Grande-Bretagne, je crois qu'il faut agir en vue de l'obtenir. Cependant, un ministère, même stable, ne saurait manquer d'être influencé par ses services : situation qui suffirait à légitimer l'exercice d'un contrôle parlementaire.

b) Revalorisation de l'influence parlementaire.

Si l'indépendance parlementaire est le contrepoids à la puissance de la bureaucratie, il est nécessaire de redonner aux assemblées législatives l'éclat et l'influence que lui a ravies progressivement l'évolution de la vie politique contemporaine.

En réalité, ce relèvement de la condition du Parlement semble bien constituer l'un des éléments essentiels du programme destiné à replacer les techniciens, et à les y maintenir, sous le contrôle des dirigeants élus. Cependant, même si l'on se déclare convaincu de la nécessité d'un effort dans cette direction, il faut admettre que la signification, la portée et les modalités de cette entreprise ne sont pas aisément déterminables. Il semble que dans notre monde, l'âge d'or du parlementarisme soit depuis longtemps terminé.

Partons de l'exemple du Parlement britannique. Si l'on en croît R. H. S. Crossmann, la Chambre des Communes ne serait plus aujourd'hui, sous le régime de l'autocratie du Premier Ministre, qu'un « underpaid and underprivileged talking shop ». Même si ces critiques, que l'on tend en France à accepter un peu trop rapidement, sont excessives, il existe un courant de pensée – dont les tenants ne se recrutent pas exclusivement dans les rangs de l'opposition travailliste – qui souhaite redonner son lustre à l'institution et, pour cela, accroître son efficacité (ainsi vœu émis par le Parti libéral que soient créés au sein des Chambres des *watchdog committees*, dont le rôle serait de suivre dans des séances publiques l'activité des départements administratifs). Mais sans même parler de la méfiance des groupes capitalistes à l'égard des parlementaires ce désir ne fait pas l'unanimité, les uns redoutant qu'un renforcement des prérogatives des députés n'aboutisse à réduire la capacité de l'Exécutif d'agir avec la rapidité et l'autorité nécessaires (idée qu'avant même de se soucier d'être démocratique, le pouvoir doit se soucier d'être) ; d'autres jugeant impossible de revenir aux solutions anciennes. Cette seconde objection mérite particulièrement de retenir notre attention.

Au moment de la plus grande splendeur de la Chambre des Communes (milieu du XIXe siècle) – situation n'aboutissant pas d'ailleurs au gouvernement du pays par le Parlement –, le pouvoir ne contrôlait pas la vie économique nationale et ne cherchait pas à aménager la société. Les différences dans le recrutement social et les conceptions idéologiques des partis n'étaient finalement pas très profondes : quant aux membres de la Chambre, ils étaient généralement élus en raison de leur position personnelle dans la circonscription ou de relations familiales. Depuis, ce tableau s'est considérablement modifié, les principaux aspects du changement étant la transformation des partis en organisations de masse (et qui comme telles contrôlent sévèrement leurs élus) d'une part, l'accroissement du domaine de l'activité publique (de l'État « veilleur de nuit » au Welfare State) de

l'autre. Or, ces phénomènes résultent de causes plus profondes : l'avènement, du suffrage universel et les bouleversements technologiques. Sur cette base, dont je n'accepte pas tous les éléments, l'abaissement du Parlement qui suscite un déclin de son autorité et de sa réputation au profit du Cabinet ne correspond pas à un simple accident de l'histoire, et comme tel réparable, mais découle d'une évolution inexorable. Ainsi trouverait-on une explication raisonnable au climat de désenchantement que l'on observe vis-à-vis du Parlement dans un pays comme la Grande-Bretagne.

On peut soutenir le même point de vue en examinant les causes de l'inadaptation relative des assemblées parlementaires à la vie politique modernes. Ces facteurs ont d'ailleurs été analysés si souvent que j'hésite à en reprendre l'exposé une fois de plus. Je me bornerai à rappeler que l'un des arguments le plus volontiers invoqué pour expliquer ou justifier la dévalorisation relative des chambres législatives est que la gestion d'un État moderne exige constamment des arbitrages techniques dont les parlementaires sont mal préparés à peser les termes et à endosser la responsabilité. Retenons seulement un exemple : s'il est vrai que l'établissement d'une planification économique constitue désormais l'une des tâches majeures de la puissance publique, il devient immédiatement clair, sans qu'il y ait lieu de leur recommander d'abdiquer, que les assemblées sont mal placées pour jouer le rôle décisif qui devrait être le leur.

Par comparaison avec le Parlement, l'Exécutif dispose d'avantages considérables : la faculté d'agir avec une plus grande rapidité, l'existence en son sein de larges états-majors de spécialistes, la capacité de prendre et d'entretenir les contacts internationaux dont le déroulement conditionne l'issue de tant de problèmes... Cependant, si l'on en croit André Hauriou, que son expérience qualifie pour émettre un avis pertinent, l'une des principales sources de faiblesse des chambres serait l'insuffisance de l'information, les méthodes traditionnelles employées à cet effet étant totalement insuffisantes. Le déclin du parlementarisme résulterait en une large mesure du fait qu'actuellement le débat entre l'Exécutif et le Parlement se résout en une discussion entre parlementaires inégalement informés.

Au total, les formules constitutionnelles exprimant les missions et responsabilités parlementaires n'ont pas connu de modifications tandis que le pouvoir réel des assemblées subissait une très profonde altération (à laquelle n'échappe même pas le Congrès des États-Unis qui pourtant, grâce à des dispositifs de procédure et

à l'hétérogénéité des partis américains, dispose d'un pouvoir réel, souvent plus négatif que positif vis-à-vis du Président).

Apparemment, beaucoup s'accrochent à une telle situation au nom de l'efficacité de l'appareil étatique. Dans cette perspective, il est devenu habituel de découvrir pour le Parlement des rôles de substitution : les uns y voient une sorte de forum permettant aux diverses nuances de l'opinion de faire entendre leur voix ou une tribune garantissant aux partis d'opposition la possibilité de critiquer publiquement l'action des éléments majoritaires ; d'autres, se demandent si les assemblées n'auraient pas pour principal rôle non d'imposer leurs propres solutions, mais de jouer une mission d'arbitre – un arbitre suscitant des solutions de compromis – entre les grandes forces de la vie politique (partis, autorités ministérielles, fonctionnaires, groupes sociaux...). Pour utiliser dans leur forme originale des expressions difficilement traduisibles en français, la mission du Parlement (ainsi ramené à la condition d'un centre de pouvoir situé non au-dessus des autres mais au même niveau) ne relèverait plus du *decision-making*, mais du *compromise-making*.

Je n'entends pas contester l'existence ou l'utilité de telles fonctions dont l'accomplissement varie d'un système politique à l'autre. Cependant, malgré toutes les déceptions enregistrées, et tout en admettant que le rôle des assemblées n'est pas de gouverner le pays, j'avoue ne pas me résigner à tenir le Parlement pour une institution secondaire de notre vie politique. Cette attitude en faveur du pouvoir élu n'est certes pas exempte de préférences idéologiques, mais elle prend aussi en considération les erreurs considérables et les injustices graves commises par les techniciens dès lors qu'ils se trouvent débarrassés du contrôle parlementaire. Les assemblées cèdent volontiers à la « verbologie » pour reprendre un mot du vocabulaire technocratique, mais à juger sur pièces, elles ne méritent nullement toutes les critiques faites ¹⁷¹.

¹⁷¹ Je voudrais signaler la critique générale des assemblées faite par PRAT (Henri) in *Métamorphose explosive de l'humanité*, tome second, Paris, 1961, pp. 273-278. Celui-ci s'en prend aux « assemblées disparates », c'est-à-dire celles dont les membres sont dressés les uns contre les autres au nom d'intérêts divergents. Selon lui de telles assemblées – cas fréquent pour les Parlements – sont inopérantes ou même nuisibles. Leur intelligence et leur efficacité, en tant qu'êtres collectifs, restent d'une part inférieures à celle du moins intelligent et du moins efficace de leurs membres, d'autre part inversement propor-

On a trop souvent l'habitude en France d'attribuer aux chambres, les défauts directement imputables au tempérament national. Ceux qui déclarent les assemblées imperfectibles admettent simplement que les Français ne sont pas capables de se gouverner eux-mêmes ou, ce qui revient pratiquement au même, ne souhaitent pas le faire.

Encore que je n'aie pas d'objection de principe contre l'opération, il ne semble pas que le fait de doter le Parlement de calculatrices électroniques suffirait pour redresser la situation. D'immenses progrès restent nécessaires dans l'ordre des méthodes du travail parlementaire qui, en moyenne, sont loin de répondre aux exigences de notre époque. Mais le point essentiel – qui fut la cause immédiate de l'échec peu glorieux de la IV^e République – reste la nécessité de concilier l'indispensable contrôle politique de l'Exécutif par les assemblées avec l'octroi à celui-ci de la liberté de manœuvre nécessaire à l'accomplissement des tâches gouvernementales. Dès lors beaucoup estiment que si le système politique français se révèle définitivement incapable d'effectuer un tel ajustement, la solution technocratique est, peut-être, le moindre mal.

En définitive, la réussite éventuelle d'un programme de revalorisation parlementaire dépend, au moins partiellement, de la valeur des dispositifs constitutionnels et des procédures utilisées par les assemblées : mais, plus profondément, les chances de succès dépendent des modes d'organisation et de comportement des forces partisans elles-mêmes.

tionnelles au nombre de leurs membres et au nombre des tendances, coteries ou partis qui s'agitent en leur sein. C'est là, typiquement, un raisonnement de technicien. Il est vrai que les hommes seraient plus faciles à gouverner si leurs conceptions et leurs intérêts étaient homogènes. Ce n'est pas le cas et dès lors il est souhaitable, dût l'efficacité en souffrir, que ces différences se manifestent et que les divers intérêts en présence soient tous défendus. Autrement dit, ce sont ces divergences mêmes qui accentuent le caractère indispensable et irremplaçable des assemblées.

c) Modernisation des forces politiques.

L'objectif de cette modernisation est avant tout de rénover l'univers des partis politiques de manière à ce que ceux-ci remplissent correctement leur rôle qui, dans une société idéologiquement divisée, est de grouper les citoyens en fonction d'une vue globale de la destinée nationale. À condition de ne pas oublier que cette situation résultait de nos propres carences, nous sommes certes fondés à dénoncer l'impuissante médiocrité des partis dits traditionnels, mais probablement n'exprimons-nous pas avec assez de force qu'aucun système de démocratie représentative, parlementaire ou présidentiel peu importe, n'est concevable sans la médiation des partis politiques. C'est une banalité élémentaire qu'il faut répéter en un moment où, retrouvant ainsi certains thèmes des années 1930, plusieurs milieux qui n'appartiennent pas tous à la droite témoignent d'indifférence sinon même de quelque mépris à l'égard de l'action partisane. Dans l'optique d'une rénovation démocratique, on ne saurait commettre d'erreur plus grave.

Il existe aujourd'hui une tendance à exalter les participations limitées et à considérer que par leur multiplication même, ces participations seraient capables de remplacer les anciennes affiliations partisans qui englobaient l'être entier. On s'oriente ainsi vers l'abandon de la notion de parti total, les formations partisans étant invitées à partager avec les « corps intermédiaires » une partie de leurs prérogatives et missions habituelles. Ces vues, jadis apanage de la droite, ont désormais une audience certaine dans la gauche de l'opinion. Selon une vue assez courante, il y aurait actuellement deux gauches : la gauche traditionnelle, celles des grands partis, s'obstinant à concevoir la renaissance de la démocratie sous la forme d'une résurrection des idéologies et pratiques anciennes ; la jeune gauche, celle des clubs, des syndicats (du moins d'une partie d'entre eux), des intellectuels répugnant profondément à tout essai de reconstitution du passé. Cette gauche nouvelle, réunissant des hommes assez alertes d'esprit pour se préoccuper de demain ou d'après-demain, représenterait le ferment le plus efficace d'un renouveau démocratique. En somme, on assisterait à une rénovation du « parti du mouvement » capable d'offrir une alternative valable aux formations d'inspiration gaulle.

Sans mettre en cause la valeur des efforts et la qualité du dévouement déployés par ces groupements, l'analyse de cette activité ne permet guère de valider un tel optimisme. Loin de constituer un bloc homogène, ce secteur de l'univers politique se présente comme une mosaïque d'organismes séparés par des oppositions ou rivalités personnelles d'une part, de profondes divergences de style, de méthode et de conception de l'autre. En moyenne, ces groupes ne touchent que des publics restreints et à prédominance intellectuelle : il est fréquent que les masses d'ouvriers et de petits employés en soient totalement absentes. Les programmes de réforme sont généralement faibles et affectés de vices de structure qui en réduisent la cohérence : les implications des choix effectués (par exemple en faveur d'un planisme plus rigoureux) sont rarement examinés avec la rigueur nécessaire. Le point le plus grave est l'absence d'un projet ou dessein global capable de servir de critère de référence pour le choix des actions spécialisées : il ne suffit pas de jongler avec les expressions de socialisme ou planification démocratique pour promouvoir un tel dispositif.

La prolifération de ces groupements provient de l'incapacité des partis d'assumer leur fonction normale de centres de discussion idéologique et de formation civique. Or, par la promptitude et la rigueur de leurs critiques à l'égard des organismes traditionnels de la lutte politique, ces groupes contribuent à accroître plutôt qu'à combattre la désaffection que subissent les formations partisans. D'ailleurs cette désaffection est-elle aussi profonde que nous sommes généralement portés à le croire sur la base de l'évolution des adhésions ? Selon des enquêtes récentes il semble qu'une large majorité des Français feraient confiance *aux* partis pour les représenter et contrôler ce gouvernement. Il est vrai que ces dispositions ne se traduisent guère par des actes.

Au total, je doute beaucoup que les efforts variés et assez désordonnés de la gauche des clubs soient capables de susciter le contrepoids nécessaire pour équilibrer l'influence technocratique. Ajoutons que certains de ces groupes, spécialement ceux constitués dans les milieux d'ingénieurs, sont imbus d'un préjugé favorable pour les valeurs techniciennes (tendance à s'appuyer sur la technique pour « dépassionner » les conflits).

J'ai marqué à diverses reprises que les partis eux-mêmes n'étaient pas indemnes de caractéristiques technocratiques : manipulation d'une base souvent apathique par les techniciens politiques du sommet (propension destinée à s'accroître si

les partis en venaient à utiliser sur une plus large échelle les techniques du conditionnement psychologique et des relations publiques) ; établissement de liaison entre les centres partisans de réflexion ou de décision et les techniciens publics par le truchement des hauts fonctionnaires affiliés au parti ou en sympathie avec lui... Par ailleurs, sans accepter intégralement les critiques de la « partitocratie » (accaparement par des machines oligarchiques et irresponsables des pouvoirs du Parlement), il faut admettre que le contrôle rigide exercé sur les élus par les formations de masse tend par divers côtés à transformer les assemblées législatives en chambres d'enregistrement : à plusieurs égards la volonté de construire des partis solides est difficilement conciliable avec cette plasticité des attitudes individuelles qui augmenterait l'importance du Parlement comme centre de décision.

Ces réserves faites, les partis en raison de leur activité propre et aussi de l'assise qu'ils procurent aux assemblées parlementaires restent, sous un régime de démocratie représentative les seuls groupes capables de permettre aux élus l'exercice d'un contrôle général et permanent sur les techniciens. Certes d'autres groupes – et en particulier les organisations professionnelles (agricoles, syndicales...) – sont susceptibles d'engager la lutte contre les prétentions technocratiques : mais il s'agit alors d'un combat limité par le champ d'activité même de l'organisme intéressé. Les partis sont irremplaçables au sens où ils doivent (il serait plus juste d'écrire « devraient ») fonder leurs interventions sur un projet global. Il leur revient de préparer et de fournir au pays cette couche d'intermédiaires politiques (certains préfèrent dire d' « élites politisées ») en l'absence de laquelle il n'y a pas d'autre frein aux conceptions et impulsions techniciennes que la pression des groupes particuliers.

Dans cette perspective, il faut insister sur l'importance que revêt le travail d'étude, d'information et de documentation accompli par les organismes partisans. Si cette activité est accomplie de façon sérieuse, il doit normalement en résulter un accroissement de la liberté de manœuvre des hommes politiques, ministres ou simples députés, vis-à-vis des projets présentés et des suggestions faites par les techniciens. Malheureusement, la faiblesse du taux d'adhésion et la médiocrité des ressources financières qui en découle – constitue de ce point de vue un très grave handicap pour les partis français. C'est reconnaître qu'en définitive les chances d'un effort tendant à replacer les techniciens sous le contrôle des élus dépendent

du concours apporté par les citoyens aux hommes qu'ils choisissent pour parler en leur nom.

Si les citoyens négligent la politique et, plus encore, s'ils tendent à s'estimer satisfaits d'un régime à prépondérance technicienne, il est douteux que le problème d'un redressement de la condition des élus évoqué en ces pages soit susceptible de trouver une solution. La preuve serait ainsi administrée, que les citoyens ne sont pas, dans l'ensemble, fondamentalement mécontents du système socio-économique et n'éprouvent pas un vif désir de soumettre à un contrôle démocratique l'activité gouvernementale.

Au cours des dernières années, on a beaucoup parlé d'un mouvement de « dépolitisation ». En réalité, je doute que l'on puisse sérieusement soutenir que la participation à la vie politique connaît actuellement une chute importante par rapport aux époques passées. Mais je n'irai pas pour autant jusqu'à approuver la thèse inverse d'une « repolitisation » découlant de la mise en œuvre de formes et de méthodes nouvelles d'intervention dans la politique : les phénomènes invoqués à l'appui de cette « métamorphose » (ainsi les « participations limitées ») sont dans l'ensemble beaucoup moins neufs et beaucoup moins massifs que ne le prétendent les tenants de cette conception. L'existence de quelques « refuges » (clubs, sociétés de pensée...) laisse subsister une large apathie qui, réserve faite de brèves périodes d'explosion populaire, paraît bien être une constante de l'histoire politique. Cette apathie n'empêche pas les citoyens de montrer un certain intérêt, souvent superficiel, à l'égard des choses de la politique : par contre, elle intervient avec une grande vigueur pour limiter le niveau de l'engagement. Or, la puissance des partis dépend étroitement du quantum d'engagement assumé d'une manière ou d'une autre par les membres du corps social.

Tout a été dit, depuis longtemps, sur les moyens que l'on pourrait utiliser pour secouer cette indifférence et les conseils prodigués à cet égard (par exemple celui de décentraliser la gestion des affaires publiques afin d'ouvrir aux citoyens la possibilité de s'occuper des problèmes qui les concernent directement) ne sont, le plus souvent, que la traduction en termes actuels de vieux thèmes de la réflexion politique. Le fait est que ces avis – en dépit des systèmes ingénieux de stimulation qui les accompagnent parfois – sont jusqu'à présent demeurés lettre morte.

Aujourd'hui, on répète volontiers que la médiocrité de l'information fournie aux citoyens – information généralement partielle et partielle – représente l'un des facteurs essentiels de cette indifférence. Le propos passablement usé a pourtant le mérite de rappeler que l'information est la clé de la démocratie : il a le tort de laisser croire que la présentation d'une information sincère et exhaustive pourrait suffire à déclencher un désir d'action. En fait, le citoyen peut choisir d'ignorer les éléments de connaissance disponibles (la préférence donnée aux « nouvelles locales » et aux « faits divers » lors de la lecture des journaux témoignant du faible intérêt manifesté à l'égard des questions générales de la vie politique). Et à supposer qu'il accepte de recevoir l'information et d'en comprendre le sens, le citoyen tendra volontiers à considérer que la solution du problème ne le concerne pas personnellement et relève des autorités dont c'est le métier. Tout en souhaitant que soit diffusée une information aussi large que possible sur les différents aspects de l'activité gouvernementale et sur les diverses affaires qui engagent le destin national, je ne crois pas qu'il serait sage d'attribuer à ces communications la vertu de renverser la tendance à l'apathie vis-à-vis des problèmes de la Cité.

Ce sont des considérations de cet ordre qui expliquent la propension de nombreux auteurs à déplacer le problème vers le secteur de la gestion et des décisions économiques (*supra*). L'idée inspirant plusieurs des partisans de ce transfert est que la politique reste dans l'ensemble trop abstraite et trop éloignée des préoccupations quotidiennes pour susciter un état constant d'engagement ou de mobilisation. À l'inverse, les problèmes de la production et de la consommation seraient susceptibles, par leur contenu concret immédiat, de développer l'adhésion à certains organismes collectifs : mis en contact direct avec les difficultés et les préoccupations économiques, les hommes auraient enfin le sentiment que la pure politique ne leur donne pas, de s'occuper de questions véritablement importantes pour eux, c'est-à-dire de celles qui pèsent en toutes circonstances sur leur destin. C'est en somme à travers la participation à la vie économique que les hommes apporteraient leur concours avec la plus grande efficacité à la discussion et au règlement des affaires collectives.

En première analyse, l'observation du comportement ordinaire des citoyens paraît de nature à légitimer de telles propositions. Cependant, il est douteux que le détour ainsi suggéré provoque des résultats répondant pleinement à l'attente de ses

promoteurs. Comme le montre l'expérience syndicale, la propension à l'apathie n'est pas confinée dans la vie politique. Dès que l'on dépasse le niveau du poste de travail, les questions économiques tendent aussi à prendre le tour abstrait qui est censé décourager le citoyen de s'associer aux luttes partisans. Enfin, n'oublions pas que la conquête d'une quelconque participation des travailleurs au pouvoir de décision économique est subordonnée à l'issue des luttes politiques.

Ceci est le point crucial. Il est possible – l'expérience en tout cas mériterait d'être faite – que le passage de la vie économique et sociale sous un contrôle démocratique ou, si l'on préfère, l'attribution d'un contenu économique et social à l'action démocratique favorise la participation des citoyens. Sous réserve de ne pas finalement retomber dans la distinction maurassienne entre le pays légal et le pays réel on peut admettre que, dans une société complexe, la qualité de citoyen ne permet pas, en pratique, d'exprimer la totalité des préoccupations socio-économiques. Mais les essais de démocratie économique resteront voués à l'échec s'ils ne reposent sur une base politique solide : les chemins de la démocratisation de la vie économique passent par le contrôle de l'appareil gouvernemental. C'est seulement à ce niveau que peuvent être engagées, et le cas échéant gagnées, les batailles pour un partage réel du pouvoir économique.

S'il est vrai que le problème des rapports entre politique et technique reste dominé par l'attitude des citoyens vis-à-vis des affaires publiques, il ne saurait y avoir de solution simple au problème de la sauvegarde des idéaux démocratiques. En l'état actuel de l'évolution technique – et malgré les perspectives futuristes d'une « participation électronique » (le citoyen disposant à domicile d'un clavier de boutons lui permettant de faire connaître immédiatement aux autorités supérieures son point de vue sur les problèmes de l'heure), les chances d'éviter un glissement vers la prépondérance des techniciens restent dépendantes du concours que les citoyens sont désireux et capables d'apporter, par la médiation des partis, aux dirigeants élus : sans exclure la possibilité d'un certain renversement de la situation, admettons sur la base de l'expérience passée et des exemples étrangers, que les perspectives ne sont pas très encourageantes.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

CONCLUSION

[Retour à la table des matières](#)

Revenons encore une fois sur un point important. L'avènement de la civilisation industrielle ne provoque nullement la disparition, ni même l'amoindrissement, de la fonction politique dans les sociétés humaines. La thèse de l'absorption inévitable de la politique dans la technique n'est pas réellement soutenable. Les savants les plus compétents ne cessent d'affirmer l'impossibilité d'une totale mécanisation des décisions humaines. Admettons pourtant que le champ d'intervention des ordinateurs électroniques se développe. Le risque, le seul en vérité, serait que le citoyen ne devienne l'esclave de ceux qui alimenteront ces machines en informations et en exploiteront les résultats.

Autrement dit, en examinant l'avenir prévisible, il n'y a pas de raison légitime de postuler la disparition du secteur des relations politiques : le point est de savoir qui l'animera et le contrôlera et au profit de qui. Ces questions classiques s'appliquent aux formes de gouvernement technocratique comme à toutes les autres.

Il est nécessaire en commençant cette récapitulation de rappeler que l'existence même d'une influence technocratique – aboutissant à procurer aux techniciens, en plusieurs cas du moins, un authentique pouvoir de décision – ne se trouve pas unanimement reconnue par tous les secteurs de l'opinion. Ce refus s'observe notamment chez les marxistes qui voient dans la mise en vedette de ce phénomène une simple diversion, sinon un essai de mystification. Mais, en dehors de ce courant de pensée, c'est aussi le cas de divers commentateurs qui refusent d'admettre

que les conduites et pratiques qualifiées de technocratiques constituent un problème réel ou nouveau (persistance à travers l'histoire d'un pouvoir administratif tendant de manière constante à se rendre autonome). Selon eux, cette invasion de la politique par la fonction technique trouverait en quelque sorte son antidote dans la diffusion de la rationalité à travers le corps social : dès l'instant que, à l'inverse des moyens matériels de la production, la compétence technique n'est pas le monopole d'un groupe social quelconque, il n'y a pas de raison de voir dans la technicité un facteur original de rupture de l'ordre politique ordinaire. Ou, si l'on préfère, l'extension au secteur gouvernemental des idéaux et procédés de la civilisation technicienne ne soulève aucun problème ou difficulté qu'une généralisation de l'accès à l'éducation et une adaptation du contenu de celle-ci aux besoins de l'époque – objectifs l'un et l'autre encore bien lointains – ne seraient capables de résoudre.

Selon un tout autre courant de pensée, de contenu pessimiste cette fois, les facteurs qui provoquent l'élargissement des compétences des techniciens susciteraient en même temps chez les citoyens, et particulièrement chez les travailleurs, un état d'esprit propice à l'établissement d'une domination de la vie politique par un groupe d'hommes relativement fermé. Valant aux techniciens gouvernementaux la haute main sur « la machinerie totalitaire et concentrationnaire » (G. Bernanos) qui déjà commande l'existence de chaque homme, le progrès technique aurait pour ultime conséquence d'unifier les sociétés industrielles sur la base d'une collectivisation des individus pouvant aller jusqu'au gréganisme.

L'un des aspects essentiels de cette uniformisation, indifférente aux formes juridiques de l'organisation sociale (et notamment au système de propriété) serait d'annuler, au profit des groupes, toute relation directe entre les hommes pris comme tels et les autorités supérieures. Ainsi, dans tous les pays, le facteur technique, agissant par la médiation des groupes sociaux qui inspirent et dirigent la vie nationale, conduirait en définitive de façon lente mais sûre à la domestication du citoyen. Dans de telles conditions, les efforts entrepris contre l'exercice du gouvernement par les techniciens, fussent-ils publics ou privés, ne seraient que vaine agitation. Irrésistiblement, la centralisation technique pousserait l'humanité vers le « meilleur des mondes ».

Se plaçant dans une telle perspective, plusieurs commentateurs n'hésitent pas à pronostiquer, dès maintenant, l'avènement de nouveaux maîtres dont l'autorité

reposerait non sur une quelconque délégation populaire, mais sur le pouvoir tiré de la compétence. Dans cette perspective, les gouvernants de type traditionnel pourraient être soit éliminés, soit maintenus sur le devant de la scène, mais avec des attributions purement nominales (auquel cas, il n'est pas sûr que le citoyen se rende pleinement compte des modifications réalisées).

J'ai longuement analysé dans cette étude les mécanismes capables de provoquer cette transformation. Le point de départ en est l'expansion dans le système gouvernemental de l'attitude technicienne (calcul d'efficacité) et de la gestion bureaucratifiée des grands ensembles. Le freinage systématique de ce mouvement aurait des conséquences fâcheuses pour le bien-être collectif : réserve faite d'une utilisation abusive de l'argumentation technique par les groupements d'intérêt, la consolidation de ces tendances paraît à la fois souhaitable et inévitable (coordination plus poussée des divers services responsables de l'action étatique ; amélioration et utilisation plus intense des méthodes de prévision, etc.). Le mouvement se poursuivra d'ailleurs de lui-même (automatisation). Contrepartie des avantages acquis : ces transformations renforcent le rôle propre des techniciens, détenteurs des connaissances et du savoir-faire technique ; elles s'accompagnent d'un développement de l'idéologie technocratique (légitimation morale du gouvernement par les techniciens).

Il en découle un nouvel affaissement de la démocratie –pourtant déjà bien faible et limitée par rapport au schéma idéal –moins par l'effet d'un complot articulé que par suite de la montée progressive de forces dispensées de toute responsabilité politique, c'est-à-dire finalement du jugement de l'électeur. Ce mouvement se conjugue avec un désintéressement du citoyen à l'égard de la vie publique : l'effort qu'il lui consacre est à tous points de vue médiocre. Sans expliquer à elle seule la faiblesse de cette participation, qui a des racines très profondes dans les structures sociales et les attitudes humaines, l'intervention technocratique (et spécialement le respect des compétences qu'elle postule) lui apporte un aliment supplémentaire.

Certains partisans de la technocratie protesteront sans doute contre une telle présentation, affirmant leur souci de sauvegarder, en la rénovant par l'appel aux techniciens, la formule démocratique. A. Frisch, qui voit dans la technocratie la chance de salut de notre société, déclare indispensable et croit possible de protéger la technocratie de la « tentation antidémocratique ». L'intégration du technocrate dans un ensemble « fondé démocratiquement » reste concevable : « Il s'agi-

ra... de l'élever dans une certaine mesure jusqu'à une institution publiquement reconnue. Cette décision détruira automatiquement sa puissance occulte et l'obligera à travailler aussi visiblement que la complexité de nos mécanismes modernes le permette ¹⁷². »

Ces formules que Frisch complète par diverses propositions d'ordre institutionnel restent peu convaincantes. J'ai précédemment souligné la difficulté d'organiser un équilibre et, davantage encore, une conciliation entre le pouvoir de l'homme politique fondé sur l'élection et celui du technicien qui se recommande de la compétence (que celle-ci soit réelle ou supposée). Pour d'évidentes raisons, le politicien ne peut pas songer à évincer le technicien de l'appareil gouvernemental, mais la réciproque n'est pas vraie. Lorsqu'elle est de bonne foi, la prétention à une technocratie d'inspiration démocratique semble découler d'une erreur d'analyse.

Aujourd'hui, le risque d'une infiltration technocratique se trouve renforcé par le perfectionnement des techniques visant à agir sur les esprits et à domestiquer les volontés sans recours à la violence, ni même à la contrainte morale ouverte : au rythme des progrès de l'analyse psychologique, le citoyen risque de subir de plus en plus intensément l'action de l'ingénieur des âmes. Ajoutons à ce tableau déjà lourd les perspectives de régulation automatique ouvertes par la cybernétique : sans posséder les virtualités sensationnelles et quelque peu terrifiantes évoquées par certains de ses adeptes, cette branche de la connaissance (« science-carrefour » selon G.-Th. Guilbaud) paraît capable d'apporter une contribution supplémentaire au « conditionnement » de l'être humain.

Jusqu'à présent, reconnaissons-le, la domination complète du politique par la technique, ou encore la confiscation de la fonction politique par les techniciens, demeurent des anticipations. Il n'y a pas d'exemple de mise au service des techniciens de l'ensemble de la machine étatique. Sous aucun des régimes contemporains, la technocratie, à supposer que tel soit le vœu réel des techniciens, n'est parvenue à s'assurer le contrôle de l'action gouvernementale de manière absolument prépondérante. Reposant sur des infiltrations dans la sphère des décisions suprêmes et trouvant sa substance dans un cumul de dessaisissements partiels, l'influence technocratique n'est pas un pouvoir totalement autonome et souverain.

¹⁷² Une réponse au défi de l'histoire, *op. cit.*, chapitre XIII, *passim*.

En somme, André Molitor a raison de dire que, dans la plupart des pays, l'appareil politique se défend et se défend bien.

Cependant, le processus de transfert me semble amorcé et bien des signes donnent à croire que, sauf coup d'arrêt dont j'ai souligné les difficultés, l'expansion technique continuera à se poursuivre. L'esprit du temps, orienté vers la recherche de la productivité maximale, est certainement favorable à l'idéologie technocratique. Il est dès lors indispensable d'identifier les bénéficiaires du mouvement.

Les grandes constructions politico-économiques dressées par les techniciens eux-mêmes débouchent généralement sur un vide social affligeant. À toutes les grandes interrogations de notre époque sur le destin de l'homme, des groupes sociaux, des nations, il est répondu par de simples professions de foi dans les vertus illimitées de la technicité. La recherche et l'obtention d'une efficacité toujours plus poussée apporterait en somme un principe de solution à toutes nos difficultés en augmentant la masse des biens disponibles (la fameuse image du gâteau dont l'agrandissement permet, et permet seul, de contenter les hommes). Ainsi se crée le mythe du technocrate suprême qui pacifierait la société par le moyen de l'organisation et distribuerait équitablement un bien-être croissant en s'inspirant du verdict des cerveaux électroniques.

Toute une école tend aujourd'hui à proclamer que les oppositions sociales sont un phénomène artificiel et dépassé. Ce serait le mérite essentiel de la technique que de susciter la disparition de telles rivalités dans une humanité réconciliée autour du culte de l'efficacité et de la jouissance du bien-être qui en résulte. Cette idée que la révolution technique frappe d'inutilité les programmes de modification des structures sociales et de redistribution du pouvoir entre les groupes humains est, en somme, l'une des composantes de la thèse du déclin des idéologies, qui représente au moins partiellement un essai de persuasion. La thèse de la suppression des conflits sociaux par les progrès techniques constitue l'une des plus graves erreurs de ce placage si à la mode actuellement en plusieurs milieux de la mentalité « ingénieur » sur l'analyse des mécaniques sociales. Bénéficiant des cent voix de la propagande, cette affirmation qui va parfaitement dans le sens de l'intérêt des couches supérieures risque d'acclimater la conviction de l'inutilité de la lutte politique et par là de consolider les privilèges des possédants.

De la même manière les manifestations du pouvoir technocratique aboutissent en moyenne au renforcement de l'ordre socio-économique existant. Je me garderai certes d'affirmer que tous les technocrates – et cette observation vaut aujourd'hui pour la haute fonction civile – sont d'esprit conservateur et aux ordres de la haute bourgeoisie. Ce serait travestir grossièrement des comportements et aspirations bien plus complexes. Il est juste de dire qu'en règle générale les techniciens réservent faite des implications du « pantouflage » ne témoignent pas de préoccupations exclusivement mercantiles et n'ont pas d'intérêt personnel aux mesures qu'ils décident. Sans admettre que, sous la IV^e République, ils ont constitué en toute occasion le seul élément capable et désireux d'opposer l'intérêt général aux groupes d'intérêt particulier, j'admets avec Maurice Duverger qu'ils ont représenté « une sorte de contrepoids très utile » au déchaînement des appétits.

En réalité, la tendance que j'analyse ici ne résulte pas d'une propension générale des techniciens publics à défendre un régime dont mieux que personne ils connaissent les considérables, et à de nombreux égards, incorrigibles défauts : elle découle du fait que ce régime est encore assez fort et assez solidement établi pour centraliser à son profit les initiatives prises en vue du bien commun. Au lendemain de la Libération, le capitalisme français a ainsi contracté une dette importante à l'égard des grands commis dont les impulsions productivistes et les préférences pour l'expansion économique ont certainement contribué à modifier l'univers mental et les conduites pratiques des grands dirigeants privés ¹⁷³.

Ainsi s'explique la contradiction – dont ce livre n'est pas entièrement indemne – entre la reconnaissance des services éminents rendus par les techniciens et la critique de la place excessive qui leur est attribuée dans le système gouvernemental. En réalité, nous l'avons vu, qu'ils le veuillent ou non, les techniciens sont

¹⁷³ G. MARTINET (*Le marxisme de notre temps*, Paris, 1962, p. 71) reconnaît le point en déclarant que si l'on rencontre encore fréquemment le type du haut fonctionnaire lié aux milieux d'affaires par des rapports de parenté, celui-ci « cède cependant de plus en plus la place à la nouvelle génération des administrateurs du secteur public. Ceux-ci n'obéissent pas aux injonctions des banquiers et des industriels ; ils cherchent, au contraire, à leur imposer l'application d'une politique d'ensemble ... ». Mais ajoute Martinet, et cette remarque éclaire le sens de la technocratie : « ... ce n'est pas leur faute si cette politique tend finalement à contraindre les capitalistes individuels à s'incliner devant l'intérêt général... de la société capitaliste ! »

conduits à agir et à intervenir selon la pente donnée à la vie sociale par les forces dominantes. Il n'est pas vrai que la fonction technique ou si l'on veut l'efficacité ait en soi une signification sociale : c'est un instrument dont l'orientation dépend des impulsions que les techniciens reçoivent ou se donnent à eux-mêmes.

Dans une société où règne une tendance à l'accord sur le sens du devenir commun, la faiblesse de l'impulsion venant du secteur politique ouvre certes des facultés de choix autonome aux techniciens, mais on peut admettre que les solutions retenues par ceux-ci auront chance de correspondre aux aspirations générales : cette tendance n'a pas en tout cas pour résultat habituel de fausser profondément le jeu gouvernemental. Même si, en fait, les techniciens favorisent systématiquement tel groupe ou système social, il leur est toujours loisible de placer cette action préférentielle sous le signe du *consensus*.

S'agissant au contraire d'une société qui n'est pas ou n'est plus unanime sur son destin, l'insuffisance ou l'impuissance de l'impulsion politique, quelle qu'en soit la cause, s'exerce au profit de l'ordre existant. Quand on invoque le déclin ou le dépassement des idéologies – cette pierre de touche du conservatisme contemporain – nous savons bien que le but de l'opération est d'établir la futilité ou plus simplement l'acte de décès du socialisme. En dénonçant le caractère archaïque des luttes politiques, on se prononce nécessairement pour le maintien en place du système existant de contrôle et de domination politiques.

Pour que la technocratie cesse d'être par essence conservatrice, il faudrait que les techniciens eux-mêmes soient animés d'une volonté de changement : or, il est peu fréquent que leur audace technique s'accompagne d'un profond souci de transformation sociale. Et il n'est pas rare que le technicien estime l'ordre social (un ordre qui s'affirme sans discontinuité) nécessaire à la réalisation de son dessein. Après tout, les Saint-Simoniens, qui ne manquaient pas de générosité humaine, ont finalement donné le meilleur d'eux-mêmes aux grandes entreprises industrielles et banques d'affaires du milieu du XIXe siècle. Il ne semble pas raisonnable de supposer que nos technocrates, laissés à eux-mêmes, seraient capables d'agir autrement.

Pour éviter le piège des interprétations naïves, j'admettrai que plusieurs techniciens sont parfaitement informés du sens de leur activité et du caractère fallacieux de leurs déclarations d'apolitisme. Sur la base d'une connaissance déjà lon-

gue de ces milieux, je me refuse pourtant à ériger de tels comportements en règle générale. La conduite de nombreux techniciens se modifierait certainement si l'impulsion donnée par les gouvernants avait plus de vigueur et de précision. Nous sommes désormais au cœur du débat idéologique : il n'y a pas d'autre moyen de replacer la fonction technique au service de la société dans son ensemble que de la rendre comptable de ses actes devant un pouvoir démocratique.

Ayant admis que les techniciens constituent souvent un contrepoids précieux et irremplaçable à l'égard des intérêts particuliers, je souhaite que leur action fasse elle-même l'objet d'une surveillance supérieure. Aucun cénacle fermé de techniciens ne me semble fondé à imposer ses vues à la nation, fut-ce dans les matières fortement techniques (établissement d'un plan économique par exemple). Cette proposition n'exige aucun commentaire : elle répond à un choix moral que chacun est libre d'accepter ou de rejeter. Si on l'accepte, il ne me semble pas y avoir d'autre moyen d'en assurer la mise en œuvre que de remettre les techniciens sous le contrôle d'autorités issues de l'élection. Ce que j'appelle ici « redressement de la situation » consiste simplement à replacer les hommes de la technique dans une position subordonnée à l'égard des élus des citoyens.

À en croire les tenants de $[\omega_2]$, les vieilles idéologies auraient fait leur temps. Je n'accepterais d'examiner cette proposition que si les auteurs nous démontraient que la révolution technique a entraîné une mutation de la nature humaine. Et s'il n'en va pas ainsi – ce qui veut dire que les hommes portés au pouvoir sont toujours prêts à en abuser selon leurs conceptions ou intérêts – je crois que l'expérience ancienne reste précieuse et que nous serions fous de jeter par-dessus bord ce capital d'idées qui résume et exprime les souffrances et aspirations des hommes.

Mais cette association (voulue ou subie) du pouvoir technique avec une forme d'organisation sociale n'est pas fatale et rien, sauf le désir de perpétuer la situation, ne permet de tenir pour définitif l'état présent des choses. Dans cette perspective, on pourrait être tenté de considérer la question de la technocratie comme un faux problème, la seule préoccupation sérieuse étant de construire une base sociale susceptible d'orienter de manière différente l'affectation des facultés techniques et la distribution des résultats obtenus grâce aux progrès techniques. En somme, il pourrait suffire d'un changement politique adapté à la réalisation d'un tel but pour que le péril des techniciens cesse de se manifester.

En admettant d'emblée ces positions, on passerait sous silence un risque : celui que les techniciens, totalement émancipés des anciennes couches dominantes, n'en profitent pour se constituer eux-mêmes en catégorie dirigeante avec les privilèges matériels habituellement attachés à de telles situations. Burnham, on le sait, a présenté une telle éventualité comme une certitude absolue et Djilas, raisonnant sur le cas des sociétés communistes, s'est appliqué à décrire la naissance d'une « nouvelle classe ». Ce ne sont certes pas là des références intellectuelles impressionnantes, mais des sociologues d'une parfaite intégrité scientifique (rappel des idées de G. Gurvitch) ont présenté des observations troublantes sur l'aptitude des techniciens à s'organiser comme groupe dans le cadre d'une société collectivisée.

L'action des techniciens est nécessairement affectée d'une dimension sociale. Il semble permis d'avancer qu'en moyenne cette activité, même si elle s'exerce de manière autonome, tend à jouer dans le sens inspiré au système par les catégories dominantes. Paradoxalement, cette vue serait plutôt rassurante au sens où elle postule qu'en définitive les hommes disposent, par le moyen de l'action politique, de la faculté d'imprimer à la civilisation technicienne, qui en elle-même n'en a aucun, un contenu social de leur choix. De la même manière, je ne crois pas que l'on doive tenir pour fatale la constitution d'un groupe fermé de techniciens qui administrerait la société conformément à ses conceptions et intérêts propres. Mais pour qu'un tel péril cesse d'être plausible, il faut admettre – et sur la base de la vie sociale contemporaine c'est une manifestation d'optimisme – que l'homme ne soit pas l'instrument de sa propre abdication.

Les considérations que je viens d'esquisser sont fondées sur l'expérience humaine. À ce titre, ne traduisent-elles pas, pour reprendre l'expression de Valéry, l'incapacité de concevoir ou même d'affronter déjà « ce qui n'a jamais été » ? À cet égard, bien entendu, c'est le rôle de la science qui constitue la grande inconnue. Je dois évoquer ici la notion de « société scientifique » que certains esprits nous présentent comme le cadre du monde de l'avenir, catégorie à laquelle appartiendraient déjà la majorité des pays de l'Europe Occidentale, les États-Unis, l'U.R.S.S. (certains pays d'Amérique du Sud et le Japon étant en situation de transition). Parmi les signes les plus nets de cette évolution, on peut noter la place fondamentale que les travaillistes britanniques réservent à la science dans les programmes présentés au pays. Tout leur effort tend, semble-t-il, à accréditer la no-

tion d'un socialisme adapté à la « révolution scientifique » de notre temps, en somme d'un travaillisme à l'« ère des directeurs ».

Le premier trait de cette forme sociale en gestation, nous dit G. Guéron, est « de se laisser de plus en plus dominer par la Science et la Technique » en vue d'obtenir un rendement croissant. Préférant « la référence de l'avenir à celle du passé » (attitude typique des « sociétés historiques »), les sociétés du nouveau type « se jugent à leur expansion qu'elles mesurent, à leurs progrès qu'elles planifient ». Socialement, ce sont des « sociétés urbaines avec un résidu de main-d'œuvre agricole ». Grâce à l'augmentation de la productivité, ces nouvelles sociétés sont « les premières qui puissent concevoir – à l'horizon de leurs efforts – une participation très générale de l'ensemble des individus aux richesses produites par la collectivité ».

Sur cette base, les sociétés scientifiques, dans lesquelles les forces religieuses et traditionnelles tendraient à ne plus intervenir de manière active, seraient profondément démocratiques. Mais un autre trait particularise la société scientifique : la capacité, ou si l'on veut la propension, à transformer très rapidement le savoir en pouvoir. Cette société « ... englobe les savants dans son organisation de puissance, les lie par les moyens qu'elle leur fournit, les secrets que parfois elle leur impose, les buts que, avec eux ou sans eux, elle poursuit. » Dès lors, tant à l'égard d'eux-mêmes que vis-à-vis de l'opinion, les savants ne peuvent plus échapper aux conséquences de leurs découvertes (situation dont le « remords cosmique » de certains savants atomistes constitue un aspect). Ainsi s'expliquerait la tendance actuelle de nombreux milieux scientifiques (voir la Conférence de Pugwash) à intervenir dans la politique nationale et internationale afin d'empêcher que les inventions scientifiques n'aboutissent à la destruction de l'humanité.

À ce stade, la question se pose de déterminer si, dans les sociétés de l'avenir, le savoir ne risque pas de constituer – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – une incitation permanente à la conquête du pouvoir. Sur le fondement d'un vaste dépouillement de textes, j'ai avancé qu'il n'existait pas présentement d'impérialisme scientifique au sens de la revendication par les savants du droit de commander aux hommes. Cependant, on peut se demander si la volonté d'obtenir l'efficacité maximale – jointe à la diffusion du bien-être dans des couches plus larges de la société – n'est pas de nature à susciter l'engrenage qui conduirait à une monopolisation progressive du pouvoir par les « compétences ». À supposer qu'une telle

évolution se produise, la société scientifique serait peut-être démocratique dans sa finalité mais non pas ou non plus dans son fonctionnement. À la limite une technocratie scientifique – progressivement installée au pouvoir par l'effet du souci de rendement maximum – prendrait la place des appareils politiques habituels en conservant l'essentiel de l'ordre social établi.

Bien des aspects de la vie sociale contemporaine (ainsi l'aliénation des hommes à travers les séductions de la consommation de masse et des loisirs mécanisés) interdisent de négliger ces suppositions. Trop de signes avertisseurs sont déjà inscrits sur les murs. Je doute que l'observation des faits sociaux, dès l'instant qu'elle n'est pas orientée vers la défense d'un système particulier d'organisation, puisse ne pas engendrer *initialenunt* une réaction de pessimisme. Mais une telle attitude est salubre si elle détermine le désir d'engager la lutte contre les facteurs d'asservissement et de dégradation qui menacent notre existence. Ce combat n'a de sens que si l'on repousse absolument la thèse attribuant au progrès et à la fonction technique la capacité de régler finalement, à eux seuls, les tensions latentes et conflits ouverts que son développement a fait naître.

En tant qu'instrument d'analyse, la notion de « société scientifique » (expression qui remplacera peut-être celle très à la mode mais fort contestable de « société industrielle ») a des aspects plausibles : plusieurs des traits qu'on choisit pour la caractériser correspondent non à des anticipations, mais à des tendances observables. Je ne saurais pourtant m'y rallier si l'on veut faire de la science (ou de l'industrie) le principe unique d'explication et de classification sans tenir compte des structures sociales au sein desquelles s'accomplit le progrès scientifique ou industriel. Il me semble au contraire que le système d'organisation sociale introduit un élément fondamental d'altérité entre sociétés parvenues au même niveau technique ou en train d'y parvenir (sociétés n'ayant entre elles que des décalages relatifs susceptibles d'être comblés, ou du moins réduits, relativement vite). En particulier, je me refuse à considérer que le régime d'appropriation des biens de production et les conséquences sociales qui en découlent ne représentent qu'un élément secondaire face à la puissante impulsion de la science.

L'existence de plusieurs types, irréductibles l'un à l'autre, de sociétés scientifiques ou industrielles me paraît garantir, sauf abdication des citoyens, la survie pour la période prévisible des appareils politiques de la démocratie. Je crois en connaître les graves défauts et insuffisances. Pourtant, ayant observé les compor-

tements des techniciens et lu leurs écrits – dont l'aspect parfois comique, ainsi l'invitation faite aux ingénieurs par L. Armand de jouer en politique le rôle que tient le carbone tétravalent dans la nature ¹⁷⁴, ne doit pas masquer les dangers – j'avoue éprouver quelque supplément de sympathie pour les politiciens.

Dès lors, ma position – ne pas surestimer mais ne pas ignorer le péril technocratique ou, si l'on veut, ne pas construire un mythe absolu sur une réalité partielle et relative – est peut-être influencée par ces jugements de valeur : j'espère qu'elle doit suffisamment à l'analyse des régimes politiques contemporains pour se révéler cohérente et fondée.

¹⁷⁴ D'après *Combat*, 22 octobre 1963.

La technocratie. Mythe ou réalité ?

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

[Retour à la table des matières](#)

Voici quelques-uns des travaux consultés ou utilisés pour la préparation de ce livre. Le lecteur y trouvera de nombreuses informations sur les problèmes évoqués dans cet ouvrage et des points de vue sur les techniciens, parfois très différents de mes propres conceptions.

Actes du Cinquième Congrès Mondial de Sociologie. Volume I. Les sociologues, les policy-makers et le public. Association Internationale de Sociologie, Louvain, 1962, pp. 1-143

BILLY (J.), *Les techniciens et le pouvoir*, Paris, Presses Universitaires, 1960 (Que sais-je ? no 881).

BLAU (P. M.). *Bureaucracy in modern society*, New York, Random House, 1956.

BURNHAM (J.). *L'ère des organisateurs*, traduit de l'américain, Préface de Léon Blum, Paris, Calmann-Lévy, 1947.

BURON (R.). *Le plus beau des métiers*, Paris, Plon, 1963

CALDER (R.). *L'homme et ses techniques. De la préhistoire à nos jours*, Paris, Payot, 1963.

CATHERINE (R.). *Le fonctionnaire français*, Paris, Albin Michel, 1961.

CHAPMAN (B.). *The Profession of government*. The public service in Europe, Londres, Allen and Unwin, 1959.

CHENOT (B.). *Organisation économique de l'État*, Paris, Dalloz, 1951.

CHENOT (B.). *Les entreprises nationalisées*, Paris, Presses Universitaires de France, 1956. (Que sais-je ? no 695).

Club Jean-Moulin, *L'État et le citoyen*, Paris, Seuil, 1961.

Colloque « France-Forum » *La démocratie à refaire*. Rapports de R. Rémond, G. Vedel, J. Fauvet, E. Borne et débats. Paris, Éditions Ouvrières 1963.

COTTIER (J.-L.). *La technocratie, nouveau pouvoir*. Avant-propos de D. Dubarle, Paris, Éditions du Cerf, 1959.

DAHRENDORF (R.). *Class and class conflict in industrial society*, Londres, Routledge, 1959.

Démocratie aujourd'hui, par P. Antoine, F. Bloch-Lainé, F. Bourricaud, etc., Paris, Spes 1963.

DEVAUX (G.). *La comptabilité publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1957.

DUCASSÉ (P.). *Les techniques et le philosophe*, Paris, Presses Universitaires, 1958.

DUPRÉ (J. S.), LAKOFF (S. A.). *Science and the nation. Policy and politics* – Englewood Cliffs (N. J.), Prentice-Hall, 1962.

ELLUL (J.). *La Technique ou l'enjeu du siècle*, Paris, Armand Colin, 1954.

ELY (P.). *L'armée dans la nation*, Paris, Fayard, 1961.

FERRAT (A.). *La République à refaire*, Paris, Gallimard, 1945.

FRISH (A.). *Une réponse au défi de l'histoire*. Desclée de Brouwer, 1954.

GOURNAY (B.). *L'administration*, Paris, Presses Universitaires, 1962 (Que sais-je ? no 1004)

GOURNAY (B.). *Science administrative*. Cours professé à l'Institut d'Études Politiques de l'Université de Paris 1961-1962, 2 fascicules (ronéotypé hors commerce).

GRANICK (D.). *The European Executive*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1962.

GRÉGOIRE (R.). *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954.

GURVITCH (G.). *Déterminismes sociaux et libertés humaines*. Vers l'étude sociologique des cheminements de la liberté, Paris, Presses Universitaires, 1955.

HAILSHAM (Lord). *Science and politics*, Londres, Faber, 1963.

Industrialisation et Technocratie. Recueil publié sous la direction de G. Gurvitch, Paris, Armand Colin, 1949.

LA PALOMBARA (J.) (ed.) *Bureaucracy and political development*, Princeton, University Press, 1963.

MASSIGLI (R.). *Sur quelques maladies de l'État*, Paris, Plon, 1958.

MERTON (R. K. et al.) (ed) *Reader in Bureaucracy*, Glencoe (Ill.), Free Press, 1952.

MITRANI (N.). Articles dans les *Cahiers Internationaux de Sociologie* (Volumes XIX, XXI, XXIV, XXX).

PLANTE (A.). *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, 1956.

PIGANIOL (P.), VILLECOURT (L.). *Pour une politique scientifique*, Paris, Flammarion, 1963 (spécialement le livre II).

Politique et Technique, Paris, Presses Universitaires, 1958 (Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Études Juridiques de Nice).

PRICE (Don K.). *Government and Science*, New York, 1954,

SAUVY (A.). *La Bureaucratie*, 2e édition Paris, Presses Universitaires de France, 1961 (Que sais-je ? no 712).

SNOW (C. P.). *Science and government*, Londres, Oxford University Press, 1961.

STRAUSS (E.). *The ruling servants*. Bureaucracy in Russia, France and Britain ? Londres, Allen and Unwin, 1961.

Structures sociales et démocratie économique, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1961 (III^e Colloque de l'Association Internationale des Sociologues de langue française).

Technique (la) et l'homme, Paris, Fayard, 1960 (Recherches et débats du Centre Catholique des Industriels Français, Cahier no 31).

VERALDI (G.). *L'humanisme technique*, Paris, La Table Ronde, 1958.

WEBER (M.). *Le savant et le politique*. Traduit de l'allemand, Paris, Plon, 1959. [Texte disponible dans [Les Classiques des sciences sociales](#). JMT.]

Fin du texte