

POUR UNE THÉORIE POLITIQUE DE LA NON-DÉCISION

PAR PIERRE AFFUZZI

Haut fonctionnaire

En réponse à Anna Karina se lamentant, dans « Pierrot le fou » de Godard :

« Qu'est-ce que je peux faire ? J'sais pas quoi faire... »,

l'homme politique moderne, disciple zélé du Président Queuille,

pourrait-il répondre : « Ne rien faire, surtout, ne rien faire... » ?

C'est ce que pense – et démontre – Pierre Affuzzi,

fin connaisseur d'une Haute Administration dont il épingle les pratiques

et démonte les rationalités perverses au travers d'exemples précis.

La non-décision, loin d'être une inaction ou un dysfonctionnement,

s'érigerait alors en système, échappatoire commode

pour des acteurs politiques affaiblis. Au-delà de la charge,

c'est bien d'une théorie de la responsabilité politique

et d'une pratique du contrôle de la décision,

dans le prolongement des analyses de Lucien Sfez,

qu'il s'agit ici.

La rémanence de certains grands thèmes qui ponctuent, depuis le début de la crise économique, la vie politique française, comme la réforme des arsenaux ou des retraites des fonctionnaires, la question corse ou la réforme de la politique agricole commune, le changement de statut de l'Agence France-Presse, l'adaptation d'Air France, d'EDF ou de la Poste au

contexte de la concurrence (liste non exhaustive), laissent à penser que l'action publique est, depuis quelques décennies, souvent fondée sur le principe de l'indécision. La non-décision (décider de ne rien faire), qui ne saurait être assimilée à une forme de décision négative, est illustrée par la phrase du regretté Président Queuille qui disait : « Je ne connais pas de problème

qu'une absence suffisamment prolongée de réponse n'ait fini par résoudre ».

Posons donc comme postulat que certains modes d'action politique sont, aujourd'hui surtout, fondés sur le principe de l'indécision, seul moyen d'expliquer la permanence de sujets importants du débat politique. Érigée en principe d'action politico-administrative, elle dispose

d'argumentaires propres, de méthodes spécifiques, et elle est encadrée par différentes méthodes de communication. En tant qu'objet de sciences politiques, son analyse suppose donc des outils et concepts propres, des voies de solution spécifiques que nous essayerons de définir.

L'ARGUMENTAIRE DE L'INDÉCISION OU LES BONNES RAISONS DE NE PAS FAIRE

Les raisons invoquées pour ne pas faire recourent toute la gamme de la technique politique. Qui n'a jamais lu, dans les rapports administratifs ou dans les discours politiques, les quelques citations suivantes, susceptibles d'expliquer l'inaction, le report des choix ou leur remise à l'étude ?

Que ce soit en termes de méthodes...

- « La consultation nécessaire à la réforme n'a pas été suffisante et exhaustive. Il faut poursuivre les entretiens et consulter plus largement » : les consultations sur la réforme des retraites durent depuis une dizaine d'années environ.
- « La démarche doit être cohérente et prendre en compte des domaines adjacents qui pourraient être concernés par la réforme ou ses incidences » : la réforme de la taxe professionnelle, promise depuis une dizaine d'années, entre dans cette catégorie.
- « Le risque de diffusion de la réforme vers d'autres secteurs interdit de traiter le sujet central » : ainsi la revendication des pompiers de faire classer leur profession en « profession à

risque » (ce qui paraît être le bon sens) a peu de chances d'aboutir par risque de contagion vers d'autres professions.

- « La complexité juridique du sujet oblige à envisager des modifications réglementaires, législatives, voire constitutionnelles » : dès lors se conjuguent le calendrier gouvernemental, parlementaire et/ou les difficultés d'une modification constitutionnelle ; la réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature, devenue indispensable pour assurer l'indépendance des magistrats, est donc promise à un calendrier très long (elle a d'ailleurs disparu du calendrier gouvernemental).

- « Les exemples étrangers ne sont pas assez explorés. Une étude complémentaire s'impose dans un contexte où les systèmes (économiques, politiques, financiers, sociaux...) sont de plus en plus interdépendants » : la « spécificité française » est l'argument le plus en vogue en ce moment ; les exemples étrangers ne seraient pas transposables dans notre pays (que ce soit en matière de réglementation de la chasse, de libéralisation des Postes ou de tutelle sur l'industrie d'armement).

... ou de temporalité...

- « La perspective d'une échéance électorale proche rend la décision politiquement inopportune » : le semestre précédant une échéance électorale (et toutes les élections sont importantes en période de cohabitation) met l'Administration en sommeil.

- « Une ou plusieurs circonscriptions clefs pour la majorité en place, subiraient de plein fouet, les effets de la réforme » : plus l'objet de la réforme couvre de circonscriptions, moins il a de chances d'être traité (réforme du Groupement Industriel des

Arsenaux Terrestres – GIAT – ou du statut des dockers).

- La faisabilité sociale de la réforme n'est pas prouvée, ce qui se traduit par cet argument sans réplique : « *La réforme est indispensable mais les esprits ne sont pas prêts* ».

- En période de cohabitation, certains secteurs sont sanctuarisés pour ne pas ouvrir de « *crise de cohabitation* » ; ainsi en est-il, en général, des questions de justice, de politique africaine, de défense.

... ou de risques à attendre (1)

- Une expérience passée, sur un sujet proche, a échoué : dès lors, la prudence s'impose. À cet égard, l'expérience des tentatives de réforme des statuts sociaux ou fiscaux particuliers (SNCF, RATP, dégrèvements fiscaux accordés à certaines professions...) est riche d'inactions futures.

- Le risque de réaction sociale et politique ne peut être négligé. La réforme d'Air France a, ainsi, continuellement été différée par des grèves des syndicats de pilotes de lignes dont tous les gouvernants reconnaissent pourtant le statut de privilégiés.

- Le risque politique est particulièrement fort quand il touche aux domaines médiatiques ou culturels (ex-réforme de l'audio-visuel, de l'AFP ou des aides publiques à la presse, réforme du régime chômage des acteurs). La gestion de l'image du ministre est une composante forte de l'explication de non-décisions.

(1) On se reportera avec intérêt à l'excellente enquête sur les cabinets ministériels de Philippe Roqueplo « Regards sur la complexité du pouvoir », Annales des Mines, Gérer et Comprendre, n° 19, Juin 1990.

● La somme des complexités que doit affronter la décision est plus forte que celle que crée l'absence de décision. Ainsi est-il plus difficile, coûteux et compliqué d'arrêter des programmes d'armement ou le surgénérateur Super Phénix que de les poursuivre. Seul un état de crise extrême provoque alors la décision. Le surcoût et l'inadaptation dues à ces reports glissants ne sont pas chiffrables, alors qu'une décision d'arrêt, elle, l'est.

© Cantier-Bresson H.

LES MODALITÉS TECHNIQUES DE L'INDÉCISION OU LA RÉFORME « CANADA DRY »

Une fois la non-décision « adoptée », il est important de donner l'illusion de l'action. Une inaction avouée est politiquement risquée. Il faut que le politique conserve son apparente capacité de décision de crainte de perdre sa crédibilité. La communication joue alors pleinement son rôle. Différentes techniques peuvent être recensées. Considérons d'abord celle du report pour motif technique, qui prend habituellement deux formes : la progressivité ou l'approfondissement de la réflexion.

La progressivité

Une décision, aussi insignifiante soit-elle, est présentée comme la première étape d'une réforme qui doit se poursuivre. L'avantage de ce choix est de laisser le risque des décisions politiques graves aux successeurs. C'est le cas de la réforme des Arsenaux d'État, d'abord transformés en Direction des Constructions Navales. Puis

celle-ci s'est vue dotée d'un organe de commercialisation internationale (DCN-I). Un autre premier pas vient d'être accompli avec la transformation de la DCN en société à compétence nationale. Toutes ces créations se sont faites sans s'attaquer à la question centrale : le statut juridique de l'entreprise. Ce furent donc les premiers pas – répétés – d'une réforme qui ne vit jamais venir de deuxième pas. La réforme véritable du statut est donc reportée à plus tard.

L'approfondissement de la réflexion

Il se traduit par la commande de nouveaux rapports ou la poursuite des consultations. Ainsi, l'histoire de la Corse est riche de rapports annonçant une consultation préalable à des réformes qui ne virent jamais le jour. Chacune des convulsions de l'île, dans les années récentes, s'est toujours traduite par de nouvelles subventions, jamais par des réformes (2).

L'annonce de réforme vaut réforme

En second lieu, la communication d'une non-décision, tout comme celle d'une décision, peut revêtir plusieurs aspects, ainsi que l'a décrit Lucien Sfez.

Le thème du nécessaire redéploiement des forces de polices est ainsi régulièrement annoncé depuis une cinquantaine d'années, à la suite de rapports qui constatent que trop d'agents sont affectés à des fonctions non policières. L'opinion s'attend donc à ce que le Pouvoir prenne les mesures adéquates. Mais, si chaque gouvernement produit

« Qu'est-ce que je
peux faire ? J'sais pas
quoi faire... »

(2) Le bilan des accords Matignon est à faire. Fondé sur des bases politiques discutables (absence de dénonciation de la violence de la part de formations politiques toujours minoritaires sur le plan électorale), il n'affiche aucune intention réformatrice quant aux racines profondes du sous-développement corse relevé par un certain nombre de rapports administratifs, le dernier en date étant celui de l'IGF Roqueplo.

ce type de rapport qui conduit toujours à la même conclusion, c'est – probablement – que le redéploiement n'a pas eu lieu.

La non-réforme par la multiplicité des réformes

Elle vise à donner l'illusion de la réforme. L'Éducation nationale fait ainsi l'objet d'une réforme par ministre, chacune étant longuement négociée avec les syndicats. Pourtant, l'Éducation nationale et ses difficultés restent d'une étonnante actualité pour des sujets aussi souvent et systématiquement traités. Il serait intéressant d'étudier les conséquences corporatistes de ces pseudo-réformes (3).

La décision inappliquée

Enfin, technique plus administrative, la décision est adoptée mais elle reste inappliquée. Ceci se concrétise en général par le fait qu'un texte de loi est voté et renvoie à des décrets d'application qui ne sont jamais pris.

Chaque année, le rapport du Conseil d'État en dresse une liste. Les engagements financiers de l'État adoptés par le parlement sont souvent difficiles à mettre en œuvre. Dans le domaine financier, les versements de subventions aux associations sont souvent réalisées dans des conditions de délais telles qu'elles en stérilisent en partie l'effet.

(3) Ainsi l'Éducation nationale mène depuis une dizaine d'années une politique de transformation du corps des PEGC dans celui plus titré – donc plus avantageux – des Certifiés, sans aucune contrepartie professionnelle de formation continue ou de compétences spéciales.

LA NON-DÉCISION COMME OBJET DE SCIENCE POLITIQUE

La non-décision est-elle une décision ?

Il faut immédiatement constater qu'en droit administratif, toutes les hypothèses sont possibles. Vis-à-vis des administrés, l'absence de réponse de l'Administration crée tantôt une décision implicite de refus (en matière fiscale), tantôt une décision implicite d'acceptation (en matière de permis de construire). En revanche, en matière de dépenses publiques, les contrôleurs financiers ne sont tenus par aucun délai pour statuer et peuvent « décider d'une inaction », aussi éternelle soit-elle, qui ne crée jamais une situation juridiquement nouvelle. Le silence ne crée ici aucune décision. Ainsi, l'État est un acteur économique qui se fixe ses propres règles.

En terme politique, une somme de non-décisions ne fait d'ailleurs pas une décision. Il suffit pour s'en convaincre de constater le coût des non-décisions concernant des entreprises confrontées à la concurrence, comme Air France (recapitalisée de plusieurs dizaines de milliards de francs), EDF, GIAT (vingt milliards de francs de recapitalisation sur les quatre dernières années).

La politique de la non-décision est devenue une méthode de gouvernement et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que, depuis le début de la crise, les gouvernements qui ont été élus sur un programme précis ont rapidement compris le risque qu'il pouvait y avoir à l'appliquer. Le gouvernement Mauroy a réduit de façon drastique le nombre des 101 propositions du candidat Mitterrand,

et l'équipe Juppé a payé cher sa volonté de réforme. L'idée de programme électoral perd de sa validité, et les partis privilègient dorénavant des concepts aux contours plus flous. Ainsi la Gauche, en 1988, a-t-elle inventé comme ligne politique le « ni, ni », étrange double négation qui promettait qu'elle ne ferait rien en matière d'entreprises publiques ou de nationalisations. La Droite, aujourd'hui, peut aussi être regardée comme une opposition sans programme. Aussi, aurait-elle des chances non négligeables de remporter les élections, si elle parvenait à s'unir.

D'autre part, au cours des dernières élections, le vote sanction a prévalu, les Français préférant voter contre les équipes en place, plus que pour le programme des challengers, montrant par là-même qu'une équipe n'est jamais récompensée de ses actions. Il est d'ailleurs significatif de constater que les hommes politiques réformateurs sont d'abord assassinés par leur famille politique (Rocard par la Gauche et Barre par la Droite), puis soigneusement momifiés.

La non-décision doit donc devenir un objet de sciences politiques, dont l'analyse suppose d'autres outils et d'autres concepts que la décision. L'étude de la décision publique est un des champs importants de la science politique moderne. L'analyse juridique classique voit dans la décision un instant de raison dont la validité est définie, d'abord par l'utilisation régulière de la procédure, par le décideur compétent, en harmonie avec les normes juridiques supérieures. Mais la science politique s'est efforcée de démontrer la complexité de la décision, en soulignant l'enchevêtrement des causes, de la préparation et de la conception, de la formalisation et du développement, de l'application et de ses effets. Elle oppose au point focal de la perspective classique, un processus continu aux contours mal définis. Dans cet esprit, la décision

est le produit d'un système mobile, de type cybernétique, d'un ensemble de relations continues et interconnectées.

© Cartier-Bresson H.

Une décision, ça n'existe pas !

Mais on est en droit de se demander si aujourd'hui ce système, si bien décrit par Lucien Sfez, n'est pas devenu producteur de non décisions. Il faudrait aujourd'hui tenter de poser les bases d'une théorie politique de la non-décision, qui pourrait être l'aboutissement ultime des analyses de Lucien Sfez. Pour le politologue moderne, « une décision, ça n'existe pas au sens d'un acte volontaire rationnel, imputable à un moment dans un lieu particulier, à un homme à une équipe » [Sfez : *Critique de la décision*]. On pourrait ainsi avancer l'hypothèse que la systématique de Sfez a atteint son développement extrême dans la politique de la non-décision, au cours de laquelle la complexité des systèmes décisionnels et des intérêts des acteurs aboutit à leur paralysie.

On peut aussi poser comme axiome que, la politique étant entrée dans l'aire de la communication, la décision a moins d'importance que son apparence. Mais les bases théoriques restent à poser. Essayons donc d'en dégager quelques-unes.

QUELQUES EXPLICATIONS

Des causes socio-administratives

Les causes structurelles de la paralysie du politique sont, d'abord, de l'ordre de la sociologie administrative.

- La complexité des processus étatiques s'accroît régulièrement. Le thème de la « réforme » ou de la « modernisation » de l'État est devenu rémanent et, dans tous les gouvernements, un ministre en est chargé. L'interrogation s'est cependant cantonnée à des aspects importants (amélioration de la relation usagers-Administration, modernisation de la gestion des personnels, etc.), mais ne s'est pas attaquée aux causes profondes de la complexité. On peut douter de la possibilité de simplifier l'Administration étant donnée l'explosion normative dont souffre la France et l'interministérialité consultative obligée des décisions (le Premier ministre, qui formule les grands arbitrages, est cerné d'une foultitude d'instances consultatives).

- La multiplicité des niveaux de responsabilité politiques et administratifs, plus grande que chez nos principaux partenaires (État, régions, départements, syndicats intercommunaux, communes), partage et dilue les responsabilités. Les cabinets ministériels – spécificité politique française en croissance

régulière depuis Giscard d'Estaing – médiatisent le rapport avec le ministre et ajoutent un étage à un processus décisionnel déjà complexe.

- Les règles financières publiques sont particulièrement lourdes et déresponsabilisantes. Le principe cardinal de séparation de l'ordonnateur et du payeur, tiré de l'ordonnance de 1959, est considéré comme intouchable, mais il n'a empêché ni les malversations, ni les marchés fictifs, tout en alourdissant les délais des paiements publics.

« Ne rien faire, surtout, ne rien faire... »

Des causes sociétales

Les causes structurelles de la paralysie du politique sont aussi sociétales :

- La technicité des sujets devient extrêmement élevée, en particulier quand on touche aux questions économiques et financières. L'expérience a montré que l'État ne savait pas gérer ses participations (cf. Crédit Lyonnais).

● La faiblesse des partis politiques français, fragmentés et peu militants, ne leur permet plus de jouer leur rôle traditionnel de courroies de transmission et oblige à des consultations larges auprès d'organisations syndicales, patronales ou ouvrières, à peine plus représentatives. L'émergence régulière de groupements poujadistes (Chasse, Pêche et Tradition) ou de mouvements sociaux spontanés (grève des infirmières) montre la perte de crédibilité des organisations sociales et politiques traditionnelles. Le décideur politique perd ses interlocuteurs ou ses relais traditionnels vis-à-vis de l'opinion et peut être amené à préférer l'inaction.

Des causes politiques

Elles sont enfin politiques :

● Le décalage va croissant entre le temps politique, qui a pour horizon la prochaine échéance électorale (entre deux et trois ans), et le temps économique et social, qui suppose constance et fermeté dans l'action. Le politique est guidé par la minimisation du risque à court terme (comment ne pas perdre les prochaines élections ?) et redoute de s'engager dans des décisions sur la longue durée. Il est d'ailleurs difficile d'associer un nom de responsable politique à de grands programmes, tel le naufrage du Crédit Lyonnais, tant le nombre de ministres qui se sont succédés sur ces sujets est grand. La théorie des jeux n'a pas véritablement analysé ce type de fonctionnement, qui ne correspond ni au jeu coopératifs (équilibre de Nash), ni aux jeux dirigés par un leader (équilibre de Stackelberg). Il se rapprocherait de la théorie des jeux non coopératifs avec leader. Mais en l'espèce, le leader (le décideur politique) a une durée

de vie inférieure à la durée du jeu et doit le quitter avant que de nouveaux équilibres se soient dessinés.

On ne peut pas se satisfaire de ce constat et il faut essayer d'esquisser quelques éléments de solutions, dans quatre directions, au moins.

● D'abord, l'alignement des dates de différentes élections (comme cela se fait dans d'autres grandes démocraties) éviterait la multiplication des *stop and go* qui frappent toutes les administrations avant chaque échéance électorale. Le vote du quinquennat est un premier pas.

● Ensuite, il faut, comme dans les autres démocraties, mettre en place un système d'évaluation des politiques publiques. Mesurer le coût des non-décisions est aussi une bonne façon de fortifier le débat politique.

● Enfin, la politique de modernisation de l'État doit cesser de limiter son horizon à l'amélioration des relations avec l'usager, pour se pencher véritablement sur les grands principes de fonctionnement. La France a été le seul pays à mettre en place une décentralisation en rajoutant une strate politico-administrative. Il est évident qu'il y a dorénavant nécessité de réduire le nombre de niveaux électifs (probablement le département). Il est certain que les 600 000 élus constituent une population professionnelle significative. L'action de l'État fait encore l'objet d'une juridiction propre, la juridiction administrative, qui juge selon ses propres règles et indemnise selon ses propres barèmes. Ainsi, un patient sera mieux indemnisé, suite à un accident médical, si celui-ci est survenu dans une clinique privée plutôt que dans un hôpital public : dans le premier cas, le litige sera jugé par le juge judiciaire, tandis que, dans le second, il le sera par le juge administratif.

● Il faut aussi, et au plus vite,

simplifier les règles financières du budget de l'État, qui font qu'aujourd'hui le plus grand acteur économique français a une comptabilité d'épiciers sans aucune connaissance de la valeur de son patrimoine, et qu'il se soumet lui-même à des modes dérogatoires de règlement de ses dettes et de ses engagements financiers, qui seraient sanctionnés s'ils étaient le fait de n'importe quelle entreprise privée.

Selon une étude menée par un consultant extérieur, le ministère de la Défense a terminé l'année 1995 avec quatorze milliards de francs de factures impayées – pour cause de régulation budgétaire – sans pour autant faire faillite, ni être poursuivi par ses créanciers.

Ce sujet ne fait l'objet d'aucune étude sérieuse et l'échec du récent projet de réforme de Bercy (qui a entraîné le départ du ministre) montre l'ampleur des freins corporatistes.

Ces quelques pistes ne sont pas nouvelles. Elles sont même parfois dénoncées comme sans issue, sans plus d'explications. C'est là la forme suprême de l'inaction à la française. Elle s'édicte en général selon la formule célèbre : « C'est un sujet sensible ! », préalable que rencontre toute proposition et qui tue définitivement l'initiative. ●



© Cartier-Bresson H.