

## La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France

Michel Crozier, Monsieur Jean-Claude Thoenig

---

### Citer ce document / Cite this document :

Crozier Michel, Thoenig Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. In: Revue française de sociologie, 1975, 16-1. pp. 3-32;

[http://www.persee.fr/doc/rfsoc\\_0035-2969\\_1975\\_num\\_16\\_1\\_5771](http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1975_num_16_1_5771)

---

Document généré le 31/05/2017

### **резюме**

Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig : Регулирование комплексных организованных систем. Случай системы местных политико-административных решений во Франции.

Эта статья является социологическим подходом позволяющим анализировать комплексные более или менее постоянные системы, которые образуются вокруг существующих отношений различных и взаимосвязанных организаций. Это исследование ставит особенное ударение на изучение способов регуляции которые управляют этими отношениями. Предлагаемый метод обращается сквозь наблюдения процессов решения к анализу отношений власти и правил игры между актерами участвующими в этих системах. Для иллюстрации берется конкретный случай основанный на анкете об отношениях между главными организациями интервьюирующими в управлении местными общественными делами во Франции : административные государственные органы, местные общественные соединения, политические организации, организации социального и экономического характера и т. д. Такой подход позволяет поставить в новой терминологии отношения между формальными и не формальными аспектами внутри организации и открывает новые перспективы для исследования изменений.

### **Zusammenfassung**

Michel Crozier und Jean-Claude Thoenig : Die Regulierung der organisierten Komplexsysteme. Der Fall des lokalen politischen und verwaltungsmässigen Entscheidungssystems in Frankreich. Der Aufsatz befasst sich mit einem soziologischen Ansatz zur Analyse der mehr oder weniger stabilen Komplexsysteme, die sich um die Beziehungen bilden zwischen verschiedenen und untereinander abhängigen Organisationen. Es wird die Untersuchung der Regulierungsarten unterstrichen, die diese Beziehungen bestimmen. Die vorliegende Methode nimmt, über die Betrachtung der Entscheidungsprozesse, die Analyse der Machtverhältnisse und der Spielregeln zwischen den zu diesen Systemen gehorenden Akteuren zuhilfe. Zur Veranschaulichung wird ein konkreter Fall vorgestellt aus einer Untersuchung über die Beziehungen zwischen den hauptsächlichen Organisationen, die in die öffentliche Führung der Gemeinden in Frankreich eingreifen : staatliche Verwaltungsstellen, örtliche Verbände, politische Stellen, soziale und wirtschaftliche Organisationen, usw. Ein solcher Ansatz, der sich auf die Systemanalyse stützt, zeigt eine neue Begriffsordnung auf zum Verständnis der Beziehungen zwischen formellen oder informellen Aspekten innerhalb einer Organisation und öffnet neue Wege in der Untersuchung des Wandels.

### **Resumen**

Michel Crozier y Jean-Claude Thoenig : La regulation de los sistemas organizados complejos. El caso del sistema de decision politico administrativo local en Francia.

Presenta el artículo una aproximación sociológica que permite analizar los sistemas complejos más o menos estables que van formándose alrededor de las relaciones que existen entre organizaciones diferentes e interdependientes. Se insiste en el estudio de los modos de regulación que gobiernan esas relaciones. El método sugerido apela, a través de la observation de los procesos decisionales, el análisis de las relaciones de poder y reglas del juego entre actores que pertenecen a esos sistemas. Como ilustración, se describe un caso concreto que se sacó de una investigación sobre las relaciones entre las principales organizaciones que intervienen en la gestion de los negocios políticos locales en Francia : administraciones públicas del Estado, colectividades locales, organismos políticos, organizaciones sociales y económicas, etc.. Tal aproximación hecha con términos de sistema permite establecer con términos nuevos la relation entre aspectos formales y aspectos informales en una organization y abre nueva perspectiva en el estudio del cambio.

### **Abstract**

Michel Crozeer et Jean-Claude Thœnig : The Regulation of Complex Organized Systems: The Case of Local Politico-Administrative Decision Making in France.

This article presents a sociological approach which permits analyzing more or less stable complex systems which form around existing relationships between different but interdependent organizations. This study accents the means of regulation which govern these relationships. Through the observation of decision making processes, the suggested method appeals to the analysis of power relationships and of the rules of the game between actors belonging to these systems. For instance, a concrete case is presented which is drawn from a survey on the relationships between the major organizations which intervene in the management of public affairs at the local level in France : the State's public administrations ; local collectivities ; social, economic and political organizations ; etc. Such an approach in terms of the system lets us present, in new terms, the relationships between an organization's formal and informal aspects and open up a new perspective for studying change.

MICHEL CROZIER et JEAN-CLAUDE THOENIG

# La régulation des systèmes organisés complexes

## Le cas du système de décision politico-administratif local en France

La relation entre une organisation et le milieu extérieur a longtemps été considérée comme un problème sociologique réservé soit à une approche de type culturaliste inspirée par l'ethnologie soit à une approche dérivée de l'économie politique ou de l'histoire. De telles approches semblent aujourd'hui insuffisantes. Leur valeur est limitée notamment parce que, plus ou moins implicitement, elles se basent sur l'hypothèse d'homologie entre l'organisation et la société globale et qu'elles charrient une vision hyper-déterministe de la vie sociale et du changement. Les sociologues de l'organisation, peu satisfaits de leurs vertus heuristiques, ont essayé de trouver d'autres alternatives et d'autres approches. Une des directions prises a été d'appliquer à l'étude de la relation de l'organisation avec l'environnement les modes de raisonnement et les méthodes d'analyse utilisées pour l'analyse des organisations elles-mêmes. Cette orientation devenait possible à partir du moment où des progrès sensibles étaient accomplis pour comprendre l'organisation en tant que « système ouvert » (1).

La relation entre une organisation et l'environnement est une relation basée sur la dépendance. Levine et Whyte montrent que l'organisation entretient des rapports avec l'extérieur surtout parce qu'elle est dépendante de la rareté des ressources disponibles (2).

Litwak et Hylton précisent que la dépendance est en fait réciproque, l'organisation agissant sur l'environnement au moins autant qu'elle en subit l'impact (3). Weick signale que l'organisation peut dans une certaine limite structurer et modeler son propre environnement (4). Thompson

(1) KATZ (D.), KAHN (R.) : *The Social Psychology of Organizations*. New York, John Wiley, 1966.

(2) LEVINE (S.), WHYTE (P.) : « Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganisational Relationships ». *Administrative Science Quarterly*, 5 (4), March 1961, pp. 583-601.

(3) LITWAK (E.), HYLTON (L.) : « Interorganizational Analysis : A hypothesis on Coordinating Agencies ». *Administrative Science Quarterly*, 6 (4), March 1962, pp. 395-420.

(4) WEICK (K.) : *The Social Psychology of Organizing*. Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1969.

et Mac Ewen énoncent quatre stratégies possibles pour agir sur l'environnement (5). Thompson insiste sur le fait que l'environnement constitue une incertitude que l'organisation essaie de contrôler et de réduire (6).

L'environnement présente des caractéristiques différentes selon les situations. Hall fait la distinction entre l'environnement « général » et l'environnement « spécifique » d'une organisation (7). Duncan montre que, outre un environnement « externe », l'organisation peut avoir un environnement « interne » (8). Emery et Trist classent l'environnement en quatre types différents en fonction de sa complexité et de sa fluidité (9). Burns et Stalker, Hage et Aiken, Lawrence et Lorsch soulignent que selon la nature de l'environnement, les structures internes de l'organisation sont radicalement différentes (10).

Un nouveau pas est franchi quand on commence à concevoir l'environnement comme un univers formé d'unités spécifiques et différenciées qu'il s'agit précisément d'identifier. Evan propose le concept d'*organization-set* qui devrait permettre de rendre compte des organisations qui forment l'environnement pertinent de l'organisation locale (11). Warren souligne que l'environnement est un champ structuré formé d'une série d'organisations (12). Turk précise que ce champ constitue un réseau inter-organisationnel présentant des caractéristiques particulières et que ce champ existe parce que socialement il est intégré (13). Crozier montre que ce réseau est plus ou moins structuré et complexe et qu'il forme un niveau spécifique analysable, par les méthodes développées par la sociologie des organisations (14). Aldrich reprend le même thème (15). L'environnement

(5) THOMPSON (J. D.), MAC EWEN (W.) : « Organizational Goals and Environment ». *American sociological Review*, 23 (1), February 1958, pp. 23-31. Philip Selznick dès 1949 avait étudié une façon pour une organisation de s'ajuster à son environnement qu'il avait appelé la stratégie de cooptation. Voir son livre : *TVA and the Grass Roots*. New York, Harper, 1966.

(6) THOMPSON (J. D.) : *Organizations in Action*. New York, McGraw-Hill, 1967.

(7) HALL (R.) : *Organisations Structure and Process*. Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1972.

(8) DUNCAN (R.) : « Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty ». *Administrative Science Quarterly*, 17 (3), September 1972, pp. 313-327.

(9) EMERY (F. E.), TRIST (E. L.) : « The Causal Texture of Organizational Environments ». *Human Relations*, 18 (1), February 1965, pp. 21-32.

(10) BURNS (T.), STALKER (G. M.) : *The Management of Innovation*. London, Tavistock, 1961.

AIKEN (M.), HAGE (J.) : « Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure ». *American sociological Review*, 33 (6), December 1968, pp. 912-930.

LAWRENCE (P.), LORSCH (J.) : *Organization and Environment*. Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Division of Research, 1967.

(11) EVAN (W.) : « The Organization-Set ». In : *Approaches to Organizational Design*. Edited by J. D. Thompson. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1966.

(12) WARREN (R.) : « The Interorganizational Field as a Focus of Investigation ». *Administrative Science Quarterly*, 12 (3), December 1967, pp. 396-419.

(13) TURK (H.) : « Interorganizational Networks in Urban Society ». *American sociological Review*, 35 (1), February 1970, pp. 1-19.

(14) CROZIER (M.) : « Sentiments, organisations et systèmes ». *Revue française de Sociologie*, 12, n° spécial « Analyse de systèmes en sciences sociales », 1971, pp. 141-154.

(15) ALDRICH (H.) : *The Environment as a Network of Organizations : Theoretical and Methodological Implications*, paper prepared for the I.S.A. meeting, Toronto, 1974.

devient dans cette perspective une catégorie résiduelle qui rassemble ce qui n'appartient pas au réseau.

Les rapports fournis par la littérature sont pourtant plus conceptuels qu'empiriques, comme le note Benson (16). Ils prennent la forme de typologies abstraites, énoncent des conditions théoriques ou des programmes critiques beaucoup plus qu'ils ne proposent des analyses empiriques, ou ne testent sur des données concrètes des approches nouvelles. Et même quand de telles analyses empiriques sont fournies, elles demeurent comparativement faibles et en retrait par rapport aux objectifs annoncés. La description l'emporte sur l'analyse. La causalité est inférée et non pas démontrée. Les méthodes les plus couramment employées sont d'une part l'étude des flux de communication et d'échanges de ressources et d'autre part la comparaison entre des caractéristiques formelles et l'organisation (structures et *out-puts*) et des types d'environnement. Le problème du changement demeure entier et ouvert car les univers étudiés sont traités de façon statique.

Le présent article voudrait apporter à la fois une contribution empirique et une réflexion de méthode pour combler le fossé entre l'univers des concepts et l'univers de l'analyse concrète dans ce domaine nouveau des systèmes interorganisationnels complexes plus ou moins organisés. Son objectif est de montrer à travers un cas d'analyse concret l'intérêt d'un mode de raisonnement qui permette de comprendre les régulations profondes qui gouvernent les ensembles interorganisationnels. Le concept de « système complexe plus ou moins organisé » semble préférable à l'idée de « réseau interorganisationnel ». Car qui dit système dit régulation, intégration, homéostasie. Prétendre d'une organisation qu'elle fait partie d'un système plus vaste, c'est devoir donner la preuve sociologique que le système est plus que la somme de ses parties et qu'un jeu collectif s'impose indépendamment des intentions de chacune des parties.

Le cas dont nous allons présenter l'analyse et à partir duquel nous allons proposer notre réflexion est celui du système politico-administratif départemental français, c'est-à-dire de l'ensemble des institutions, organisations et responsables individuels qui interviennent en France dans la gestion locale des affaires publiques au niveau départemental (17).

(16) BENSON (K.) *The Interorganizational Network as a Political Economy*, paper prepared for the I.S.A. meeting, Toronto, 1974.

(17) Ce cas s'appuie largement sur les résultats d'une enquête qui a porté sur le « système de décision départemental et le rôle des élites ». Dirigée par Jean-Claude Thoenig, elle a été réalisée entre décembre 1973 et février 1974. 527 responsables politiques, administratifs et socio-économiques ont été interviewés dans 3 départements. Par ailleurs, il bénéficie également des résultats et analyses d'autres enquêtes réalisées par le Centre de Sociologie des Organisations, sous la direction de Michel Crozier entre 1965 et 1974 et plus particulièrement des travaux de Pierre Grémion qui a le premier proposé une vue d'ensemble du système politico-administratif local.

I. — L'ENSEMBLE POLITICO-ADMINISTRATIF DÉPARTEMENTAL  
FRANÇAIS COMME SYSTÈME

1. — *En quoi l'ensemble politico-administratif  
départemental français forme-t-il système ?*

L'ensemble politico-administratif départemental français est formé d'un assez grand nombre de services administratifs, de collectivités, de groupes et d'associations indépendants les uns des autres : conseils généraux, préfectures, directions de services extérieurs, municipalités, chambres de commerces, d'agriculture, de métiers, fédérations de syndicats d'employeurs, de travailleurs, d'agriculteurs, etc. Les mesures de coordination régulièrement prises sont très peu efficaces et chacun se plaint de l'isolement jaloux des unités qui le composent, du cloisonnement et du manque de communications de l'ensemble.

Cependant, malgré les difficultés de coordination et de communication, les comportements des diverses unités et de leurs membres sont interdépendants comme si ils et elles étaient engagés dans le même jeu. Le jeu a beau être un jeu de protection et de non-communication, il unit tous les joueurs. Si l'on résiste à la coordination du sommet, ce n'est pas parce qu'on ne se connaît pas, parce qu'on est trop loin l'un de l'autre, c'est parce qu'on fait partie d'un système qui a d'autres formes de coordination qui sont elles à demi-conscientes mais d'autant plus efficaces.

Le premier témoignage concret de l'existence de ce jeu, c'est la découverte du phénomène de couple. Jean-Pierre Worms l'a magistralement mis en évidence dans son analyse des rapports entre préfets et maires de villes petites et moyennes (18). L'hostilité apparente des maires envers *leur* préfet, les critiques que le préfet adresse à ses maires cachent une complicité très profonde : un bon préfet sait écouter ses maires et un bon maire a naturellement l'oreille de son préfet. Leurs activités se répondent et ne sont compréhensibles que si l'on considère le couple que forment les deux partenaires. C'est le maire qui doit prendre l'initiative mais il accepte de se laisser souffler l'initiative qui paraît le plus souhaitable au préfet, pourvu que le préfet lui permette d'en tirer profit et pourvu aussi que le préfet accepte de tenir compte des besoins et des souhaits de ses maires. La subtilité de la relation, on en conviendra aisément, peut aboutir à des malentendus, à des difficultés de communication et elle ne facilite pas la coordination que souhaitent les technocrates. Mais il y a interdépendance et pour comprendre les résultats de l'activité commune, il est plus important de comprendre le fonctionnement du système que de s'attacher aux préférences *a priori* des « responsables ».

Le cas du préfet et de ses notables n'est pas un cas isolé. Le subdivisionnaire de l'Équipement a aussi ses notables tout comme le percepteur.

(18) WORMS (J.-P.) : « Le Préfet et ses notables ». *Sociologie du Travail*, 8 (3), juillet-septembre 1966, pp. 249-275.

Le conseiller général a ses bureaucrates tout comme le parlementaire. Notre recherche montre que les communications sont plus faciles entre bureaucrates et notables qu'à l'intérieur d'une même pyramide hiérarchique. Le système dans certains cas est plus fort que l'Administration. La différence entre notables et bureaucrates est beaucoup plus considérable qu'il n'y paraît; le bureaucrate départemental est, par beaucoup de côtés, un notable; quant au notable, il est souvent meilleur expert en « bureaucratie » que son confrère bureaucrate (19). Entre bureaucrates et notables se développe une complicité basée sur le partage d'une expérience commune, d'intérêts complémentaires et de normes identiques, complicité forte et qui résiste à l'épreuve (20).

## 2. — Les règles générales du système

Comme dans tout système complexe, aucune décision d'aucun acteur ne peut être prise de façon unilatérale; parvenir à un compromis acceptable constitue le préalable indispensable à toute action.

La caractéristique particulière de ce « système », c'est qu'un compromis n'est jamais négocié directement entre les parties directement concernées. Il s'opère à travers l'intervention d'une instance d'une autre nature; d'où l'importance extrême du processus de coordination et d'intégration à travers lesquels les compromis, donc les décisions, peuvent être obtenus.

Les fonctions d'intégration et de coordination sont généralement remplies par quelqu'un dont l'activité et la source de légitimation sont d'une autre nature que celles des parties qu'il intègre ou coordonne. Le coordonnateur tend même à imposer une solution préconçue qui tient compte des intérêts en présence mais qui leur est imposée sans négociation ouverte et qui réussit d'autant mieux qu'elle a été élaborée sous le couvert d'une autre rationalité : impératifs techniques. « traditions locales », intérêt général (21).

Il existe de nombreuses exceptions individuelles qui se développent

(19) Pierre Grémion a remarquablement mis en évidence les caractéristiques et l'importance de ce phénomène dans une thèse en cours de publication : *Pouvoir central, pouvoir local, essai sur la fin de l'Administration républicaine*.

(20) Dans un tel système, plus les notables ont des relations personnelles avec les fonctionnaires moins ils les critiquent. En revanche, moins ils ont des relations directes avec les administrations plus ils les critiquent ou se montrent agressifs à leur égard. C'est ainsi que, à propos de l'administration des Finances, les critiques sont faibles de la part des maires : ceux-ci pour la plupart ont des relations suivies avec la perception. En revanche au niveau départemental et national, les relations entre responsables des Finances et élus sont beaucoup plus pauvres : ces derniers sont en même temps plus critiques à l'égard des Finances.

	Se montrent critiques à l'égard du Ministère des Finances	Ne se montrent pas critiques	
Parlementaires (N = 14) ...	8	6	14
Conseillers généraux (N = 34) .....	52 %	48 %	(100 %)
Maires (N = 50) .....	22 %	78 %	(100 %)

(21) Si les fonctionnaires se montrent compréhensifs à l'égard des exigences politiques des élus, ceux-ci acceptent très largement les normes « d'intérêt général »

autour des relations de complicité particulières que peuvent établir ceux qui se trouvent dans une position avantageuse, comme plus particulièrement les personnes qui cumulent des mandats de maire, conseiller général, député, président du conseil général. Dans la même perspective et malgré les différences, les maires de grande ville peuvent être considérés comme des exceptions du fait de leur accès beaucoup plus facile auprès des autorités parisiennes.

D'une façon générale, dans ce système, chaque unité agit seule par les canaux qui lui sont ouverts sans jamais se préoccuper de ses voisines, sans communiquer avec elles (éventuellement en se cachant d'elles) et sans chercher à créer un front commun. La non-coopération et l'évitement entre unités semblables sont la règle. Chacune cherche à régler par elle-même ses affaires avec les échelons supérieurs. L'intervention d'une instance extérieure est donc cruciale à la fois pour coordonner les unités entre elles et pour permettre à chacune d'elles d'obtenir l'accès au centre. Le système est fondé sur une interdépendance d'ordre vertical plus qu'horizontal. La contrepartie en est un cloisonnement très rigide entre les différentes filières.

### 3. — *Les mécanismes de fonctionnement du système*

Essayons maintenant de saisir de façon plus concrète ce qui fait système, c'est-à-dire les mécanismes de fonctionnement. On peut en faire une description un peu déformée mais plus vivante en partant de la figure centrale du maire d'une petite commune ou d'une ville petite ou moyenne.

Le maire est la seule personne qui effectue une tâche d'intégration et de coordination dans la commune dont il a la charge, ce qui lui donne une position de pouvoir tout à fait exceptionnelle. Ce pouvoir ne découle pas directement de sa charge mais du fait que les différentes catégories d'intérêts qui composent sa commune, même s'ils sont représentés dans le conseil municipal, sont difficilement capables d'élaborer entre eux des compromis. L'intérêt général leur est imposé par le maire qui le définit en dehors d'eux. En pratique d'ailleurs, le maire compose son conseil municipal beaucoup plus que le conseil municipal n'élit celui-ci. Les représentants des intérêts qu'il a pris soin d'y faire figurer y sont en fait ses otages. Aucune force, aucun intérêt extérieur ne peut véritablement organiser une coalition d'intérêts contre le maire. Certes les « intérêts » ne manquent pas d'intervenir mais s'ils sont capables de faire pression

auxquelles se réfèrent les responsables administratifs pour établir ou justifier leurs solutions.

Diriez-vous plutôt :	L'intérêt général existe clairement et il dépasse la somme des intérêts particuliers.	L'intérêt général, cela ne recouvre vraiment pas la réalité, car seuls existent des intérêts particuliers dont certains sont plus puissants que d'autres.
Total des élus interrogés (N = 88) .....	75 %	25 % (100 %)
Total des fonctionnaires interrogés (N = 195) ....	76 %	24 % (100 %)

directement sur le maire, ils ont beaucoup de mal à manipuler ses clients du conseil contre lui. S'ils y réussissent, le désordre s'installe et la commune est déchirée.

Mais ce maire tellement puissant n'en est pas moins en fait largement désarmé lorsqu'il lui faut agir de façon positive. Il ne dispose que de ressources monétaires très limitées, et n'a pas non plus la possibilité de recourir à une expertise technique indépendante pour les entreprises qu'il souhaite réaliser. Il ne peut avoir accès à des ressources suffisantes que s'il lance un emprunt; il ne peut lancer un emprunt dans de bonnes conditions que s'il obtient une subvention et il ne peut obtenir une subvention que s'il a un bon dossier technique, c'est-à-dire un dossier établi par exemple par le subdivisionnaire des Ponts et Chaussées. Les techniciens de l'Administration ont le monopole de fait de l'expertise technique en matière de construction, d'entretien, de réparations et, de manière plus générale encore, en matière de « travaux ». D'autre part, du fait de leur expérience ils sont les meilleurs conseils pour faire réussir une affaire (22). Le percepteur d'autre part apporte une aide décisive dans la mesure où il sait présenter un bon budget et peut donner de bons conseils pour les possibilités d'emprunt.

Dans la conjoncture générale de développement que la France connaît depuis vingt années, le maire est largement dépendant des fonctionnaires de l'Administration établis au niveau local sans lesquels il ne peut rien accomplir. C'est le subdivisionnaire des Ponts et Chaussées qui détermine la politique de travaux du maire sous le contrôle du percepteur qui surveille le niveau d'endettement de la commune. Le maire s'assure en contrepartie les garanties d'une « saine » gestion. La politique communale est une affaire technique (23). Le maire a le sentiment que les fonctionnaires locaux défendent ses propres intérêts face à l'Administration au moins autant qu'ils n'exercent sur lui une tutelle anonyme et insupportable (24). De son côté, le subdivisionnaire a tendance à avoir une politique et à l'imposer d'autant plus qu'il est stimulé par le principe des honoraires dégagés par les travaux des collectivités locales dont il assure la direction technique. Si la commune est urbaine et assez grande, il n'est pas rare que le subdivisionnaire devienne en même temps chef des services techniques de la commune.

Ce système toutefois n'est pas fermé. Les fonctionnaires locaux de l'Administration ne décident pas arbitrairement de ce qu'il convient de

(22) Et ce sont eux d'autre part qui en contrôlent l'exécution.

(23) Les maires ruraux que nous avons interrogés prennent une attitude apolitique à l'égard de la gestion des affaires publiques locales.

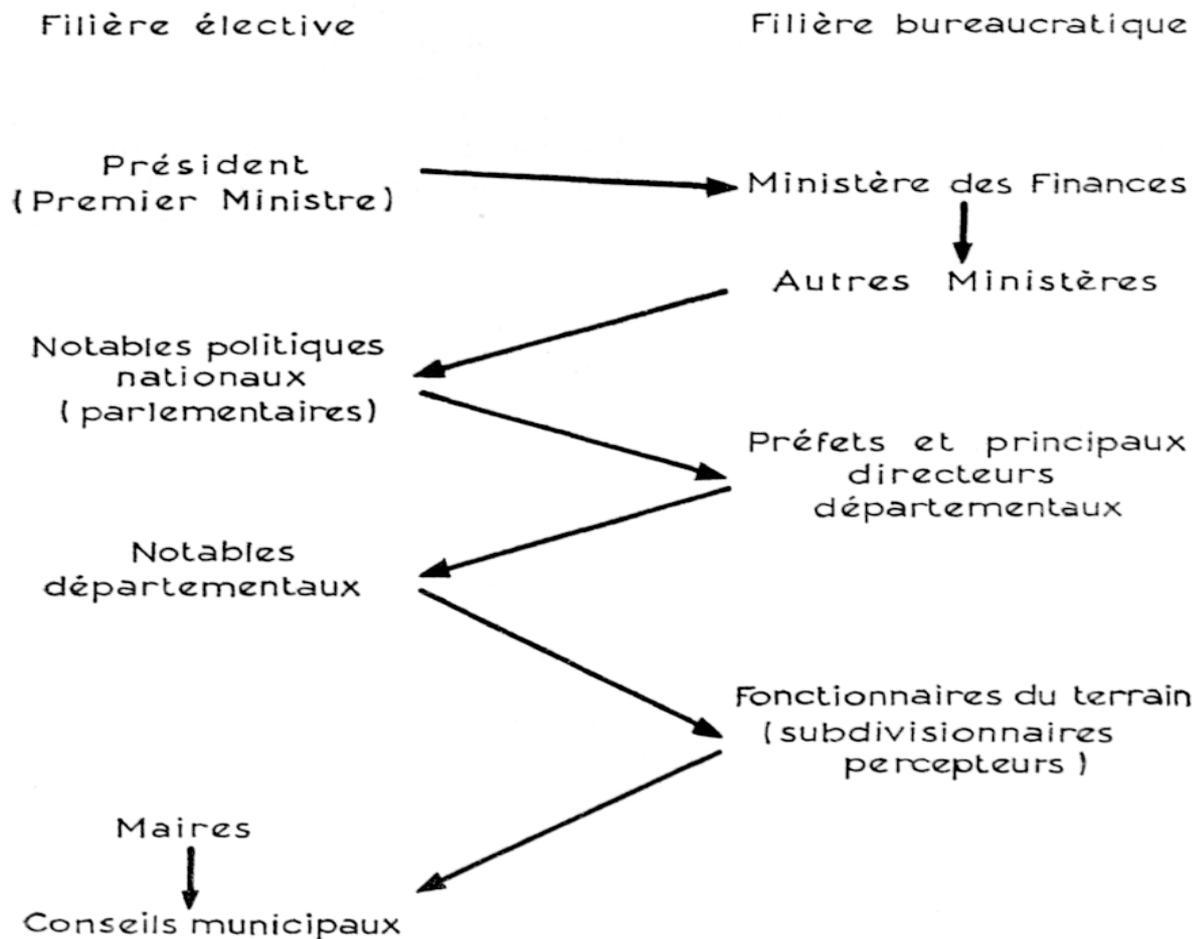
La gestion publique au niveau local, c'est une tâche dont la nature est :

	Essentiellement politique	Essentiellement technique et administrative	
Elus des villages et des villes petites et moyennes (N = 40) .....	15 %	85 %	(100 %)

(24) Pour la majorité des maires interrogés, les services locaux de l'Administration paraissent être autant sinon davantage les représentants des intérêts locaux face à Paris que les exécutants rigides et aveugles des ordres de Paris.

faire. Contrairement à l'image « hiérarchique » que l'on a de l'Administration « centralisée », ils ne trouvent que très partiellement leur inspiration chez leurs supérieurs, à la direction départementale ou dans les services centraux à Paris (25). Ils la trouvent plus directement dans la sphère politique locale. Ils dominent chaque maire individuellement mais sont en même temps les prisonniers de la clientèle des élus qu'ils doivent

Schéma du modèle de régulation croisée



servir et qu'ils ne peuvent pas irriter beaucoup sous peine de perdre leurs possibilités d'orienter efficacement leur action. En pratique, ils auront une attitude « politique », cultiveront les élus les plus puissants et seront profondément conditionnés par le milieu que par ailleurs ils gouvernent. De leur côté, les notables les plus influents jouent un rôle

(25) L'analyse qualitative des entretiens montre que la communication est très mauvaise entre responsables opérationnels locaux et responsables départementaux et parisiens et que la compréhension est bien meilleure entre notables et bureaucrates « du terrain ».

direct de coordination et d'intégration entre les fonctionnaires locaux, si bien que les échelons supérieurs de l'Administration ne peuvent intervenir réellement sur les activités locales qu'en agissant sur le monde politique.

Le processus de pouvoir et de prise de décision n'est donc ni hiérarchique ni démocratique ni contractuel. C'est un processus croisé, ou en zigzag, particulièrement bien adapté à un modèle d'évitement des responsabilités. Profondément ancré dans la vie locale, il se prolonge au niveau départemental. Comme le montrent nos observations, les conseillers généraux sont dans une situation à l'égard du préfet et des principaux directeurs départementaux qui est semblable à celle dans laquelle se trouvent les maires à l'égard des fonctionnaires locaux. Le jeu est le même en ce sens que les décisions qui forment la politique du Conseil général sont élaborées par les représentants de l'Etat. Mais en même temps, ceux-ci doivent tenir compte et sont fortement influencés par le milieu politique, en particulier par les notables les plus importants qui savent jouer du cloisonnement entre les différentes filières administratives, faire valoir leur rôle de coordination et se constituer comme intermédiaires obligés entre le département et les ministères à Paris. D'une façon générale, dans un tel système en zigzag, la communication verticale est très faible. Subdivisionnaires et directeur départemental, maires et conseiller général communiquent peu. La régulation se fait pour chaque groupe fonctionnel (les élus, les fonctionnaires) par l'appel à chaque niveau à l'expert de l'autre groupe.

#### *4. — Le cumul des mandats comme exception et comme principe de régulation*

Une des caractéristiques essentielles du système qui transcende oppositions politiques et diversités géographiques, c'est la généralité du cumul des fonctions. Une petite minorité de maires, des notables, accaparent les fonctions de conseillers généraux, de sénateur ou de député et continuent à cumuler les différentes fonctions. Plus précisément, très rares sont les élus nationaux qui ne sont pas maires, qu'ils aient commencé leur ascension comme maires ou qu'ils se soient fait élire par la suite. Le cumul semble absolument de règle si l'on veut faire une bonne carrière politique. Les maires « cumulants » jouent naturellement, en effet, un rôle de leaders informels. Ils sont devenus notables ou grands notables par le simple fait du cumul. Les interprétations politiques qu'on en donne sont trop faciles. La raison de la récurrence de ce mécanisme que l'on retrouve, répétons-le, dans toutes les situations, est d'ordre organisationnel.

Si un homme politique local arrive à cumuler trois ou quatre mandats dont les titulaires communiquent très mal entre eux, sa position sera énormément favorable. Il pourra jouer plusieurs jeux à la fois et sera certain de gagner à tout coup car, dans la mesure où ces jeux sont interdépendants, les connaissances qu'il obtient dans l'un sont décisives pour réussir dans l'autre.

L'élu qui cumule sur sa tête toutes les fonctions et négocie à ce titre

avec ministres, directeurs départementaux et représentants locaux est dans une situation considérablement meilleure que ses partenaires qui ne peuvent communiquer entre eux qu'à travers des pressions indirectes sur leurs intermédiaires obligés.

Pourvu d'une telle supériorité, un homme politique sera en mesure d'utiliser son influence de façon beaucoup plus acceptable et sympathique. Il pourra récompenser ses amis sans trop punir ses ennemis et sans susciter l'irritation du public. Il obtiendra satisfaction presque sans le demander et sera sans effort un pôle d'intégration extrêmement puissant. Une des conséquences de l'existence de situations de cet ordre est l'importance des intermédiaires dans un système où les faveurs sont essentielles, alors que le favoritisme est culturellement très profondément désapprouvé.

Cependant, l'élu qui cumule des mandats n'est pas pour autant l'adversaire de l'Administration; au contraire son influence dépend largement du fait d'avoir l'oreille du préfet ou ses entrées à Paris. D'une certaine façon, il en devient le complice et sait d'autant mieux apprécier à quel point les services départementaux tiennent compte des souhaits exprimés et des influences exercées par les représentants locaux. Ceci est absolument manifeste dans les entretiens des maires. L'élu qui cumule des mandats est encore plus persuadé que le simple maire que les services locaux de l'Administration constituent les porte-parole du département face à Paris (26).

### 5. — Les fonctions du système

Le réseau des unités qui interviennent dans la gestion territoriale des affaires publiques forme donc un système complexe structuré par l'interpénétration des filières qui en constituent les diverses fonctions (administrative, politique, économique etc.). Le monde des fonctionnaires, l'univers des maires et des élus, l'ensemble des groupements économiques s'interpénètrent profondément. Chaque filière régule l'autre en même temps qu'elle est régulée par elle. Entre instances de chacune d'elles, il y a communication et intégration selon un processus alterné : la forme du nid d'abeilles en donne une bonne image. Hiérarchie et *leadership* ne sont jamais directs. La substitution est essentielle dans ce système de commandes croisées.

Le corollaire en est le cloisonnement. Chaque unité, maintenue à sa place par la pression du système, se désintéresse totalement des autres unités. Elle a intérêt à ne communiquer que le moins possible avec les

(26) Laquelle de ces deux phases vous paraît-elle le mieux refléter la mentalité des services de l'Administration dans le département.

	A chaque fois qu'ils le peuvent, ils n'hésitent pas à défendre face à Paris les intérêts locaux.	Ils font ce que Paris leur dit de faire sans trop se soucier des intérêts locaux.	
Maires cumulant un ou plusieurs autres mandats électoraux (N = 44) .....	91 %	9 %	(100 %)
Maires ne cumulant aucun autre mandat .....	60 %	40 %	(100 %)

unités voisines qui sont ses concurrentes ou avec les unités hiérarchiquement supérieures qui pourraient la réduire en situation de dépendance. Elle maximisera ses avantages par une utilisation habile du contrôle croisé à travers lequel elle pourra marchander son influence.

De tels mécanismes, soulignons-le, permettent d'éviter tout face à face. Les relations sont faciles en surface; on se parle et on se rencontre beaucoup mais chacun se débrouille seul. L'isolement ou l'atomisation du tissu politique en est la conséquence.

Dans une autre perspective, on peut dire qu'un tel système favorise et requiert même une forte concentration du pouvoir et des privilèges. La raréfaction des communications et le petit nombre de points de passage donnent une rente de situation aux quelques personnes qui les occupent. L'influence et l'initiative sont concentrées dans quelques mains : le maire dans la commune, le notable cumulant, le préfet et le président du Conseil Général dans le département, quelques hommes politiques ayant une surface nationale à Paris (27). Le jeu est fermé et secret, le système fabrique constamment des exclus. La non-participation est si bien ancrée dans la psychologie des leaders qu'elle semble consubstantielle à leur jeu. Le système fonctionne dans l'ombre. L'opinion publique fait peur et on s'en cache (28). Les maires, les conseillers généraux, les responsables administratifs pensent tous également que la population est incapable de dire son mot dans la gestion des affaires qui la concernent sauf de façon irresponsable ou pour faire valoir ses intérêts particuliers (29). A chaque niveau quelqu'un d'extérieur doit dicter la solution et assurer la sauvegarde de l'intérêt général.

(27) C'est ainsi qu'au niveau départemental deux ou trois personnes seulement assurent l'intégration. Cette polarisation du pouvoir est confirmée par un test d'influence administré lors de notre enquête. Les responsables locaux étaient invités à désigner et à classer dans l'ordre les 5 personnes qui leur paraissaient « compter le plus dans le département ». Sur 132 responsables politiques et économiques interrogés (responsables dont l'assise est rurale ou de petite ville), 37 % désignent le préfet et 46 % désignent le président du Conseil Général comme la personnalité la plus influente : au total ces deux personnalités recueillent 83 % des résultats. Les résultats chez les fonctionnaires sont sensiblement les mêmes : 53 % désignent le préfet et 38 % désignent le président, soit 91 au total (N = 194). De tels résultats sont très proches de ceux obtenus par une enquête réalisée en 1965-1966 sur un échantillon comparable de leaders locaux. Voir Pierre GRÉMON : *La Structuration du pouvoir départemental*. Paris, Centre de Sociologie des Organisations, 1969.

(28) A la question : « Lorsque des responsables publics doivent négocier entre eux, concevoir ensemble des politiques, trouver des arrangements, vaut-il mieux que cela se déroule :

	Dans des instances directement élues au suffrage universel sous le contrôle direct de l'opinion publique ?	Dans des instances <i>ad hoc</i> qui ne subissent pas la pression trop directe de l'opinion publique ?	
Les notables répondent :			
— Maires, conseillers-généralistes, parlementaires (villages et villes de moins de 50 000 h.) .....	36 %	64 %	(N = 62)
— Fonctionnaires territoriaux de l'Administration .....	20 %	80 %	(N = 206)

(29) A la question : « Laquelle de ces deux affirmations correspond le mieux à

Le système est centralisé mais pas dans le sens où on l'entend généralement. Certes, Paris exerce un pouvoir exorbitant mais il ne peut décider que dans les limites des contraintes étroites du système qu'il gouverne mais dont il est le prisonnier. L'ensemble se caractérise en fait beaucoup plus par l'interdépendance et la confusion que par la hiérarchie. La signification de la centralisation est tout autre. C'est la distance entre ceux qui décident et ceux qui sont affectés par la décision. La séparation entre ceux qui conçoivent, ceux qui ont accès, ceux qui sont dans le secret et ceux qui exécutent ou sont les sujets de la décision, est en principe générale dans l'ensemble du nid d'abeilles. Il en résulte une faible circulation de l'information. L'information est toujours médiatisée par des tiers. Ceux qui décident n'ont donc qu'une information déjà appauvrie et transformée. Ceux qui ont l'information vivante n'ont pas accès à l'univers de la décision (30).

Le rôle enfin des instances locales — élus ou fonctionnaires — est un rôle de médiateur, de défenseur des intérêts locaux et non pas un rôle de décideur. Les leaders départementaux par exemple servent essentiellement à faire pression sur Paris (31). De même, le maire est pour la population de la commune l'individu chargé de promouvoir les intérêts de la commune plus haut dans le système. Le meilleur maire n'est pas celui qui réalise le plus ou est politiquement le plus séduisant, c'est l'individu qui dispose du meilleur réseau d'accès auprès des gens qui comptent, au département et à Paris. En fait le système en nid d'abeilles fait également office de structure d'accès au sommet. La régulation croisée fait fonction de relais car c'est à travers elle seulement que peuvent remonter les demandes et les pressions (32). La dépendance des instances inférieures à l'égard des notables et des organes régulateurs ne tient pas à l'existence de pouvoirs hiérarchiques ou même de pouvoirs de tutelle mais au fait qu'ils ont le monopole de la promotion de leurs intérêts en haut lieu.

la mentalité actuelle des gens ? »

En règle générale, les gens savent dépasser la considération de leurs revendications particulières et tenir compte de problèmes plus généraux.	Sauf exceptions, la seule chose qui intéresse les gens, c'est la satisfaction de leurs revendications particulières et de leurs problèmes personnels : le reste...
--	--

On obtient des réponses encore plus polarisées :

— Maires, conseillers-généraux, parlementaires (villages et villes de moins de 50 000 h.) .....	11 %	89 %	(N = 62)
— Fonctionnaires territoriaux de l'Administration .....	12 %	88 %	(N = 204)

(30) C'est le schéma de la centralisation à la française mis en évidence par Michel CROZIER dans *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Les Editions du Seuil, 1964.

(31) Il existe une association très nette (significative à .05) tant pour les élus que pour les fonctionnaires entre l'image que l'on a d'être « bien défendu » face au monde extérieur et le fait de penser que le département est riche en leaders influents. Le *leadership* est clairement une fonction dirigée vers l'extérieur de la communauté et ce même pour les fonctionnaires.

(32) Cette fonction de médiation et de relais avait été bien mise en évidence par Pierre GRÉMION et Jean-Pierre WORMS : *Les Institutions régionales et la société locale*. Paris, Centre de Sociologie des Organisations, Copédith., 1970.

Un tel mécanisme n'est pas un subterfuge. L'instance régulatrice s'identifie effectivement aux intérêts que pour les fonctionnaires de l'Etat, les échelons locaux de l'Administration sont au moins autant les avocats des intérêts locaux que les représentants de la volonté centrale (33). Par un retournement paradoxal, ceux qui imposent leur volonté sont en même temps ceux qui représentent les intérêts des unités qu'ils dominent. Mais la représentation des intérêts d'une instance d'une filière est assurée par une instance de l'autre filière et le relais fait payer le prix fort en s'interposant entre le monde de la pratique et le monde de la décision. Son pouvoir en dépend à tous les degrés. Le maire ne laisse à personne d'autre dans sa commune le soin des relations avec les notables bureaucratiques (34). Le préfet conserve jalousement ses entrées « personnelles » à Paris et les trois ou quatre personnes qui comptent dans le département ne sont puissantes que parce qu'elles sont seules à avoir accès auprès des instances politiques nationales. L'ensemble, remarquons-le, est de type élitiste marqué. Le nombre des vrais admis est faible et le citoyen de base est en pratique exclu.

## 6. — *Les avantages du système*

Ainsi présenté, le système départemental français peut paraître oppressif et irrationnel. Le fait est qu'il suscite des frustrations considérables et qu'il provoque des difficultés maintes fois dénoncées. Pourtant il subsiste et se maintient. Pour tenter d'en expliquer les raisons, il faut revenir aux comportements et aux attitudes des individus et des groupes tels qu'ils apparaissent dans le fonctionnement quotidien du système. On s'aperçoit alors que celui-ci assure en fait une forme de gouvernement moins rigide et plus humaine qu'il n'y paraît, en même temps qu'il maintient, malgré les privilèges et le manque de participation, une forte égalité et une certaine autonomie. Qui plus est, ce sont les pressions des individus eux-mêmes qui contribuent au maintien des caractéristiques du système.

Le système est oppressif et autoritaire. Mais en même temps l'oppression est anonyme et l'autorité est impersonnelle. Il n'y a pas un ou deux individus qui imposent leur bon plaisir et échappent à toute emprise du système. Le jeu collectif est indépendant des particularités individuelles,

(33) A la question : « Laquelle de ces phrases vous paraît refléter le mieux la mentalité des services administratifs » :

	A chaque fois qu'ils le peuvent ils n'hésitent pas à défendre face à Paris les intérêts locaux	Ils font ce que Paris leur dit de faire sans trop se soucier des intérêts locaux.	
Parlementaires, conseillers-généraux, maires, (villages et villes de moins de 100 000 h.) répondent ...	68 %	32 %	(N = 62)

(34) Le maire exerce un monopole sur son réseau de relations et d'influences et il en tire une rente. D'où la longévité exceptionnelle de son mandat. La moyenne peut selon les départements se situer entre 15 et 22 ans (soit deux ou trois renouvellements du mandat).

il est le produit d'un système qui impose aux individus et même aux plus puissants, ses règles générales et ses normes. La régulation est le produit d'un ensemble de relations entre des unités et non entre des personnalités individuelles. L'oppression est donc plus diffuse et de ce fait beaucoup plus supportable. En même temps, et indépendamment des enjeux particuliers et du jeu collectif, une vie affective peut se développer entre les individus de bords différents. Le conflit est un conflit entre rôles qui n'empêche pas les individus de communiquer sur d'autres plans.

De même, le système est fondé sur la dépendance et la passivité. Mais en contrepartie, les individus obtiennent des avantages d'une autre nature. La régulation croisée permet, à l'intérieur de chaque filière, à l'échelon supérieur, d'échapper aux pressions trop directes de l'échelon inférieur et à celui-ci de ne pas subir la domination trop directe de celui-là. Grâce à l'intrusion de ces tiers, experts d'une toute autre « technique », les sources de conflits entre pairs, et les occasions de tension que constitue la négociation des compromis face à face sont évitées. Et surtout, chacun est assuré de ne pas perdre même s'il commet une erreur. Aucune sanction n'est possible car les responsabilités ne sont ni visibles ni directes. La faute incombe toujours au régulateur ou mieux au système. Chacun est irresponsable mais autonome et protégé (35). Qui plus est, chaque petit notable se voit garantir un minimum de succès même s'il n'a accompli aucun effort. La réussite est fortement personnalisée et le charisme de l'individu est fabriqué par les circonstances. Ceux qui veulent échapper au système et à la régulation croisée, le peuvent mais ils prennent des risques considérables. S'ils jouissent d'une plus grande initiative, ils sont directement responsables et n'ont aucun filet de protection dans un univers dont par ailleurs ils ne jouent pas le jeu. La meilleure stratégie pour l'individu est donc d'en faire le moins possible. Celui qui part en dernier est avantagé par rapport à celui qui veut partir en premier. La course est une course de lenteur. L'apathie et la non-participation constituent une stratégie rationnelle. Les notables ne se mobilisent qu'une fois le feu vert donné par le système. Mais dans ce cas, ils s'activent à outrance au point de ne plus pouvoir être arrêtés. Un des exemples récents les plus curieux est celui de la multiplication des piscines publiques (36).

Le système d'autre part produit de l'exclusion et du favoritisme. La règle est utile avant tout pour être la référence des exceptions auxquelles elle invite. Cependant l'exception, et le privilège qu'elle fournit à celui qui en bénéficie, suscitent la jalousie. Chacun se débrouille pour avoir

(35) Comme l'explique un maire d'un bourg rural interrogé lors de notre enquête : « La tutelle de l'Etat, c'est finalement pas si mal que cela. Cela me permet d'être conseillé et d'être couvert si je fais une erreur. Je n'ai aucune envie d'être libre ».

(36) Jusqu'à récemment, la France a été sous-équipée en piscines publiques. Les maires ne prenaient guère l'initiative d'en construire et l'Administration d'Etat demeurait réservée à l'égard d'un tel équipement. Au début des années 1960, le ministre chargé des sports déclare cet équipement prioritaire et réussit à mettre au point un système pour convaincre les municipalités. Le feu vert ainsi donné et sous la pression des fonctionnaires locaux de l'Etat, les maires découvrent l'aubaine « piscines ». Les initiatives foisonnent à tel point que, aujourd'hui, le parc en piscines est trop important par rapport aux utilisateurs. Le système une fois emballé, personne n'était plus capable de le contrôler.

son exception. On pourrait presque dire que le système existe pour dispenser des exceptions à ses propres règles (37). Tout le monde à la longue finit par avoir son privilège mais tout le monde est aussi un peu exclu. Bref, le système est une machine à fabriquer à la fois des exclus et des privilèges — ce qui crée mécontentement et malaise — mais aussi une machine à répartir exclusions et privilèges de façon suffisamment équilibrée pour que les plaintes ne dépassent pas le seuil tolérable.

La centralisation elle-même enfin se développe et ne subsiste que sous l'impulsion même de ceux à qui la décision échappe. La population communale accepte de déléguer tout le pouvoir politique à un homme, le maire, parce que c'est le meilleur moyen pour elle de se faire représenter efficacement en haut lieu tout en étant protégée à travers lui des pressions extérieures. De même si les villages ruraux acceptent de confier si souvent le mandat de conseiller général au maire de la petite ville chef-lieu de canton, c'est que celui-ci, par ses origines sociales ou ses relations, a des entrées plus faciles aux centres de décision. Le préfet, lui, est perçu par les responsables locaux non comme un tyran insupportable mais comme un atout pour le département (38). En utilisant sa prééminence officielle donc indiscutable et par le biais de sa fonction de chef de l'exécutif départemental, on peut espérer qu'il fera pression sur Paris pour y défendre les intérêts locaux. Chacun veille jalousement à préserver les relais dont il dispose à son seul bénéfice. Plus le relais permet d'autre part d'accéder haut, plus l'avantage qu'il donne est déterminant. L'idéal est d'accéder directement à Paris. La société locale est d'autant mieux « défendue » par ses leaders que le centre est plus directement mêlé à son devenir et à sa gestion (39). L'intervention de Paris est non seulement demandée mais

(37) Les élus par exemple attendent des services de l'Administration qu'ils « tournent » les règles qu'ils édictent.

On dit parfois que l'Administration doit savoir se situer en dessus du règlement pour l'adapter aux circonstances. Vous-mêmes diriez-vous :

Qu'il ne doit pas y avoir deux catégories de personnes : celles qui subissent le règlement et celles qui peuvent y échapper. L'Administration doit imposer à tout le monde le même règlement	Qu'il est nécessaire que l'Administration agisse avec discrimination même si cela risque à l'occasion d'entraîner quelques passe-droits.
--	--

Parlementaires, conseillers-généraux et maires (villages et villes de moins de 100 000 h.) .....

38 %

62 % (N = 62)

(38) A la question : « A votre avis, est-ce que pour vous l'existence de l'institution préfectorale est tout compte fait plutôt :

Les parlementaires, conseillers-généraux, maires (communes de moins de 50 000 h.) répondent ....

Un avantage

Un inconvénient

67 %

33 % (N = 62)

(39) Il existe une relation significative tant pour les élus que pour les fonctionnaires et les responsables économiques, entre le fait de trouver le département bien ou au contraire mal « défendu face au monde extérieur » et l'impression que l'on a que « Paris s'intéresse de près ou au contraire de loin aux problèmes qui se posent dans le département ». Ceux qui trouvent le département bien défendu ont l'impression que Paris s'y intéresse de près. Ceux qui le trouvent mal défendu pensent que Paris s'y intéresse de loin.

requis. On se plaint de Paris non pas pour qu'il laisse plus d'initiative mais pour qu'il intervienne. Sa « mobilisation » n'est pas une menace mais un avantage. La cause est gagnée par celui qui a le plus facilement l'accès le plus haut possible. Ne pas disposer de bons relais et de médiateurs convaincus est un handicap majeur. Il ne reste alors plus qu'à « politiser » le problème, qu'à faire appel à la pression publique à la base pour espérer être entendu au sommet. Mais le jeu est dangereux et la chance de succès plus incertaine. Mieux vaut passer par le nid d'abeilles.

Le système départemental français apparaît donc comme un système très stable. Tout le monde en est prisonnier mais chacun gagne quelque chose en contrepartie. Ses avantages sont rationnels mais aussi symboliques et affectifs. Ils conditionnent totalement les enjeux si bien qu'en cherchant chacun à gagner dans son jeu propre, tout le monde maintient le modèle général de jeu. Il faut souligner toutefois que les citoyens de base sont exclus du système ou du moins n'y sont admis qu'à titre individuel et pour présenter leurs demandes personnelles de « consommateurs » de biens publics. Ils ne peuvent devenir acteurs que très difficilement et en acceptant de se plier aux règles de la notabilité.

### 7. — *La dynamique du système*

Il ne nous est pas possible de traiter sérieusement ici, dans les limites de ce trop bref article, du problème fondamental du changement du système dont nous avons essayé de cerner les limites et de décrire le fonctionnement. Nous voudrions toutefois compléter notre analyse par une réflexion rapide sur ses difficultés actuelles, son évolution et sa dynamique.

Ce qui frappe tout d'abord, c'est l'extrême vigueur des propriétés homéostatiques de ce système politico-administratif local. Confronté à des demandes nouvelles ou à des situations différentes, il ne s'adapte guère mais fait pression sur chacune de ses parties dans le sens d'un maintien de ses caractéristiques. C'est ainsi qu'au cours des dernières années, à la suite des rapides et profondes transformations socio-économiques que la France a connues, de nouveaux groupes sociaux sont apparus et de plus fortes exigences de participation à la gestion publique ont été exprimées par la population. Or, au lieu de s'ouvrir, le système s'est refermé sur lui-même. Au lieu de développer l'initiative de la base et d'élargir ses rangs, il a cherché à conserver ses aspects restrictifs et secrets (40). Les

(40) A la question : « Avez-vous le sentiment que dans la gestion des affaires publiques à l'heure actuelle :

Il y a trop de gens qui interviennent et il faut plutôt en réduire le nombre.

Il n'y a pas assez de gens qui ont voix au chapitre et il faut plutôt élargir le cercle.

Répondent :

— Parlementaires, conseillers-généraux, maires (communes de moins de 50.000 h.).....	78 %	22 %	(N = 50)
— Fonctionnaires départementaux et locaux de l'Etat .....	76 %	24 %	(N = 199)

notables sont restés aveugles aux performances d'ensemble de leur gestion et aux changements externes qui menacent le système. Ils se sont si profondément identifiés à lui qu'ils semblent incapables de l'adapter. Aucune solution en dehors des solutions traditionnelles ne peut les mobiliser. Ils sont peu favorables à la décentralisation (41). En fait la seule réponse qu'ils sont capables de donner consiste à rétrécir le nombre des participants et à rendre rigides les structures. Et même lorsque la stimulation au changement est imposée de l'extérieur, comme dans le cas des réformes décidées par le gouvernement central en mars 1964, ils sont capables, du fait de la force même du système collectif qu'ils constituent, de changer complètement la signification des mesures qui les affectent. La création de la région, conçue comme un niveau d'intégration supérieur au département, n'a pas abouti. Elle a au contraire renforcé le département (42). L'importance des élus cumulants s'est accentuée du fait que ceux-ci se sont emparés de la région pour renforcer leur jeu local. Le pouvoir régulateur des dirigeants départementaux de l'administration s'est accru. Le préfet, manipulateur « politique », voit ses fonctions de coordination administrative renforcées. En plus du préfet, le chef des services des Finances (« trésorier-payeur général ») intervient maintenant directement pour imposer ses solutions au nom de la rationalité économique-financière. Le jeu devient plus secret et plus rigide encore qu'il ne l'était il y a quelques années.

Certaines transformations socio-économiques toutefois exercent une pression si forte que le système territorial est menacé dans son équilibre même. Dans ce cas, les notables et le système préfèrent perdre de leur influence, laisser échapper une partie de leur domaine et s'isoler des sources de difficultés. C'est ainsi que l'urbanisation massive que la France a connue depuis deux décennies, et en particulier la croissance des grandes villes, a abouti à un rétrécissement considérable du système de gestion traditionnel.

Traitées jusque-là comme une exception à la règle rurale, les grandes villes comprennent désormais la population la plus nombreuse et les besoins les plus grands à satisfaire. Plutôt que d'opérer les ajustements nécessaires, les institutions locales — conseil général, préfet, etc. — se

(41) A la question : « A l'égard d'une réelle décentralisation de la gestion des affaires publiques, êtes-vous plutôt :

Répondent :	Favorable	Défavorable	
— Parlementaires, conseillers-généraux, maires (communes de moins de 50 000 h.) .....	48 %	52 %	(N = 68)
— Fonctionnaires départementaux et locaux de l'Etat .....	37 %	63 %	(N = 191)

(42) Cette analyse des conséquences inattendues de la réforme de mars 1964 a été menée à partir d'une étude portant sur 2 régions, 9 départements et plus de 800 responsables élus, économiques et administratifs, par Pierre GRÉMION et Jean-Pierre WORMS. Voir *Les Institutions régionales et la société locale*, Paris, Centre de Sociologie des Organisations, 1969. La nouvelle réforme régionale opérée en 1972 ne paraît pas devoir modifier grand chose.

replient sur le jeu traditionnel et acceptent que les grandes villes leur échappent, quitte à n'être plus que les conseils d'administration des petites villes et des villages. Un système autonome et nouveau de gestion des problèmes urbains se met en place sous la houlette de Paris, dont elles se tiennent en fait soigneusement à l'écart (43). D'une façon générale, le système territorial tend à se libérer des problèmes trop menaçants ou qu'il n'arrive pas à résoudre et se concentre sur les problèmes qu'il est capable de traiter. Ses membres ont le sentiment que tout va bien et même de mieux en mieux, même si le système intègre de moins en moins de substance et devient une véritable peau de chagrin (44).

Dans cette situation, contrairement à la situation du marginal qui refuse la protection du système, le fait pour la grande ville d'être exclue n'est pas un inconvénient, tout au contraire. Non seulement les grands maires échappent au système mais ils tirent de leur exclusion des gains beaucoup plus substantiels que ce qu'ils auraient pu obtenir dans le système. Rejetés par le système territorial qui les craint et les désavantage, ils se trouvent placés dans une situation favorable dans la mesure où ils ont tout d'abord l'accès direct à Paris et que Paris est obligé de jouer un rôle actif pour résoudre les problèmes que crée le retard accumulé en matière de croissance urbaine. En second lieu, ils ont l'immense avantage de l'unité d'action. Comme les communes rurales et les petites villes, les grandes villes confient leur gestion à un seul homme : le maire (45). Celui-ci devient paradoxalement beaucoup plus puissant que ses collègues dans la mesure où il est tout seul face à un monde complexe de fonctionnaires locaux et de bureaux parisiens auxquels il sert, par la force des choses, d'organe de régulation. Cette fonction de régulation dans la grande ville est d'autant plus critique que les intérêts sont plus nombreux et antagonistes et que la gestion est complexe. Le grand maire, qui est le seul à avoir accès direct à Paris et à l'avoir *ex officio* sans aucun intermédiaire, est un homme relativement libre dans un monde

(43) L'aménagement des zones rurales est soigneusement dissocié de l'aménagement urbain : deux ensembles techniques et administratifs de deux types de législation complètement différents régissent le développement des villes et le développement des campagnes. Devant la résistance et la défection des institutions territoriales, Paris doit directement intervenir dans le domaine urbain et métropolitain et mettre en place de nouveaux modes de régulation. Cette résistance des institutions territoriales — et en particulier le rejet du fait urbain par les services locaux de l'Administration — et l'intervention de Paris ont été étudiées en particulier par Jean-Claude THOENIG, *L'Ere des technocrates*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1973.

(44) A la question : « Tout compte fait, la situation actuelle en matière de gestion des affaires publiques vous paraît-elle :

Répondent :	Satisfaisante	Pas satisfaisante
— Parlementaires, conseillers-généraux, maires (communes de moins de 50 000 h.) .....	67 %	33 % (N = 86)
— Fonctionnaires de l'Etat	75 %	25 % (N = 198)

(45) Fait exception bien sûr la ville de Paris qui se trouve paradoxalement plus proche du monde rural que du monde croissant des grandes villes.

englué dans des réseaux de dépendance et d'obligations (46). Du fait de cet accès direct et de sa fonction de régulateur unique, il peut exercer de l'influence et du contrôle sur le système territorial dont il est exclu. Il dicte sa volonté aux fonctionnaires des agences locales de l'Etat. Il est le régulateur obligé des communes périphériques. Il traite sur un pied d'égalité avec le préfet (47). Même face à Paris, il n'est pas totalement dépendant. Face aux multiples ministères parisiens, il est le représentant unique de la métropole et il est le seul dans sa ville à pouvoir prendre des initiatives. Il bénéficie de tous les avantages du cumul sans en avoir les charges (48).

Beaucoup d'autres exceptions d'autre part tendent à se créer.

D'une façon générale, tous les groupes et tous les individus qui ont la possibilité d'échapper au système parce qu'ils disposent d'une structure parallèle et autonome, s'en servent pour établir une différence à leur avantage. Tous ceux qui le peuvent s'arrangent donc pour échapper au système et en conséquence pour obtenir plus que ce que normalement le système accorde. Le modèle général de jeu se double donc d'un autre type de jeu qui est une sorte de jeu au second degré. Dans ce modèle, la régulation ne se fait pas de façon croisée comme dans le jeu principal mais au sein de la filière ou du groupe auquel on appartient, sans possibilité d'intervention d'autres filières.

Le monde des agriculteurs par exemple poursuit depuis les années 1960 une stratégie très nettement corporatiste qui consiste à se mettre complètement en dehors du système. Les associations professionnelles agricoles forment un système territorial propre fortement hiérarchisé et intégré de Paris jusque dans les villages. A l'intérieur de ce système,

(46) Contrairement à leurs collègues du reste de la France, à la question : « A votre avis est-ce que pour vous l'existence de l'institution préfectorale est tout compte fait plutôt

	Un avantage	Un inconvénient
Les maires des grandes villes et autres élus des communes de plus de 100 000 h. répondent ....	4	11 (N = 15)

Le préfet n'est plus un relais indispensable. Il a perdu ses avantages en tant que relais et porte-parole à Paris.

(47) Le maire de grande ville est le seul élu qui puisse se permettre d'être en mauvais termes avec son préfet sans avoir à en souffrir. Il est perçu par les responsables politiques, socio-professionnels et administratifs de l'aire métropolitaine comme un personnage plus important et plus puissant que le préfet et le président de conseil général. Le test réputationnel montre que, comme personnage qui « compte le plus dans le département », 47 % des leaders et élites des grandes villes désignent le maire, 33 % le préfet et 13 % le président du Conseil Général (N = 87).

(48) Les maires de grandes villes marquent une répugnance croissante à accepter de cumuler d'autres mandats. A la question « Que faut-il penser du cumul des mandats ? Y êtes-vous

	Favorable	Défavorable
Ils répondent : Maires et autres élus des communes de plus de 100.000 h. ....	1	14 (N = 15)

Ce qui n'exclut pas le fait que beaucoup d'entre eux ont été conduits à cumuler, mais il est clair que ce n'est pas pour eux très important.

les agriculteurs établissent eux-mêmes leurs propres arbitrages entre intérêts concurrents. Ce système extrêmement intégré et efficace est maintenu actif par une participation inhabituellement forte des adhérents de la base, notamment grâce à une politique d'éducation continue. Il est devenu complètement imperméable à toute force extérieure. Les agriculteurs imposent leurs décisions au gouvernement central et même aux organes dirigeants du Marché Commun européen. Ils contrôlent les services locaux de l'Administration et les élus politiques et les maires. Ils n'ont pas besoin d'eux et n'essaient d'ailleurs pas, par exemple, d'occuper eux-mêmes des responsabilités politiques. Au contraire, ils s'en tiennent à l'écart quitte à intervenir lourdement pour que les hommes politiques et les bureaucrates acceptent leurs exigences.

D'autres groupes tentent, avec moins de bonheur mais avec certains résultats, de jouer le même jeu : les industriels à travers le vieil *establishment* des chambres de commerce et le nouvel *establishment* des fédérations syndicales et des comités d'expansion; les artisans et les petits commerçants par l'agitation et le chantage au désordre. Même les maires communistes jouent en dehors du système pour mieux réussir dans le système. Malgré l'idéologie révolutionnaire du Parti, ils n'ont en général pas de problèmes majeurs pour y parvenir. Certains même y réussissent mieux que des maires aux idées plus favorables au gouvernement. Le monde des maires communistes lui aussi est organisé corporativement. Grâce aux experts fournis par le parti, grâce au fait que les décisions et arbitrages peuvent être élaborés entre élus du parti, il peut se passer largement du système local et agir plus librement en prenant des initiatives et des risques (49). La structure territoriale en nid d'abeilles cache ainsi un ensemble d'autres systèmes, d'arrangements particuliers et parallèles, qui se constitue en dehors d'elle, voire contre elle. Mais l'une et l'autre sont profondément liées et n'existent que l'une par l'autre.

Groupes et individus se battent pour saisir les occasions où de tels jeux peuvent être développés et pour occuper les situations qui donnent les privilèges attachés à ces jeux. Le système de base connaît ainsi malgré son raidissement une certaine dynamique et une véritable fluidité. La concurrence est vive et personne n'est assuré de se maintenir. Car les privilèges sont valorisés dans un monde où la pression vers l'égalitarisme est forte et constante. Cumuler des mandats ou s'organiser de façon corporative demande beaucoup de temps et d'efforts. Mais il est difficile aussi de conserver les privilèges qui peuvent être attachés au cumul ou à l'organisation corporative. Ceux qui réussissent sont ceux qui savent jusqu'où ils peuvent aller trop loin, qui se créent des avantages sans provoquer de réaction trop forte contre ces avantages. L'intuition des limites est, dans un tel système, un atout essentiel non seulement pour s'élever dans le nid d'abeilles mais pour accéder au jeu second qui est celui de la manipulation, c'est-à-dire du gouvernement du système tout entier.

(49) Les communes ayant à leur tête un maire communiste sont classées parmi les communes les mieux gérées et les mieux équipées de France. Le maire arrive à entreprendre même lorsque, comme dans la banlieue parisienne, l'intervention de l'Administration d'Etat est particulièrement autoritaire et insistante.

## II. — L'INTÉRÊT ET LES LIMITES DE L'ANALYSE DE SYSTÈME

Les phénomènes que nous venons de décrire peuvent être interprétés et ont été effectivement interprétés dans des logiques très différentes, celle de la science administrative, celle de la sociologie politique, celle de la lutte des classes. Nous les avons discutés dans une toute autre logique, celle de l'analyse de système dont nous avons montré la parenté mais aussi les particularités par rapport au courant issu de la théorie de l'organisation et qui s'est développé principalement dans l'analyse des relations entre une organisation et son environnement. Nous voudrions essayer maintenant, en guise de conclusion de préciser la signification d'un tel mode d'approche et d'en mesurer les avantages en même temps que les limites.

Premier point, il nous semble acquis désormais que l'analyse des relations entre une organisation et son environnement et de même celle des systèmes interorganisationnels peut s'effectuer sans appuyer prioritairement sur les références à l'ethnologie, à l'histoire, à l'économie ou à la théorie des classes. Ce qui ne veut pas dire que ces modes de réflexion doivent être abandonnés mais que des questions nouvelles doivent être posées aux disciplines qui les utilisent à partir d'une élaboration différente des faits à expliquer, à partir, si l'on veut, de l'établissement d'un nouveau paradigme.

L'importance du problème nous semble soulignée par la pertinence des démonstrations effectuées dans des domaines aussi divers que celui des entreprises où l'analyse de la relation à l'environnement a permis de renouveler profondément la théorie de la firme (50), celui de la santé, du bien-être et de l'éducation, domaine de recherche nouveau où la prégnance des systèmes interorganisationnels s'est avérée de plus en plus fondamentale (51), celui des collectivités urbaines dans lequel certains chercheurs découvrent maintenant des systèmes de réseaux interorganisationnels complexes et stables (52).

L'analyse que l'on vient de présenter se place d'abord dans cette perspective générale. Sa principale particularité serait d'aborder un do-

(50) Voir en particulier la remarquable démonstration de LAWRENCE et LORSCH, *op. cit.*, les remarques d'EMERY et TRIST, *op. cit.* et celles de DILL (W. R.) : « Environment as an Influence on Managerial Autonomy », *Administrative Science Quarterly*, 2 (4), March 1958, pp. 409-443.

(51) La majorité des références empiriques faites dans la littérature sur la sociologie de l'organisation concerne des organisations « sociales » : hôpitaux, écoles, agences d'aide sociale, etc. Citons entre autres :

— AIKEN and HAGE, *op. cit.*

— TURK, *op. cit.*, 1970.

— TURK (H.) : « Comparative Urban Structure from an Interorganizational Perspective », *Administrative Science Quarterly*, 18 (1), march 1973, pp. 37-55.

— CLARK (B.) : « Interorganizational Patterns in Education », *Administrative Science Quarterly*, 10 (2), September 1965, pp. 224-237.

— LITWAK and HYLTON, *op. cit.*

(52) Ceci a été fait notamment par WARREN, ROLAND, *op. cit.*

maine plus central par rapport à la réflexion politique et à la théorie de l'intégration sociale.

Nous voudrions montrer toutefois qu'elle pose en même temps un problème nouveau dans la mesure où elle ne se contente pas de décrire la nature des réseaux interorganisationnels découverts mais à comprendre comment de tels réseaux sont structurés, quels modes de régulation les caractérisent et quels problèmes pose leur évolution. Turk a raison de souligner qu'à cet égard ce qu'il faut étudier, ce sont les mécanismes d'intégration sociale, les modes de conflits et de coopération entre unités d'ensembles complexes (53). Il reste à trouver les indicateurs qui permettent de progresser dans ce sens (54).

La recherche semble hésiter encore entre deux voies à notre avis également dangereuses : l'une formaliste et normative qui consiste à s'efforcer de bâtir une théorie des systèmes à partir d'une axiomatique cybernéticienne et d'en déduire des prescriptions normatives; l'autre descriptive plus préoccupée de comptabiliser les relations mesurables que de comprendre leur mécanisme.

Nous pensons qu'il est possible d'éviter ces deux écueils en centrant l'analyse empirique non pas sur la fréquence des relations mais sur la stratégie des partenaires et en fondant l'interprétation sur les jeux collectifs auxquels répondent ces stratégies et sur les modes de régulation qui gouvernent ces jeux et constituent les caractéristiques les plus pertinentes des systèmes que nous voulons étudier qui ne sont tout compte fait que des réseaux plus ou moins organisés de *relations humaines*.

### 1. — *Pouvoir et marchandage*

Le postulat de départ sur lequel cette approche est fondée, c'est que tout système se construit et se régule autour des relations de pouvoir qui s'établissent entre ses membres, et entre les unités qui le composent. Contentons-nous pour commencer d'une logique simpliste.

Qui dit système dit interdépendance. L'interdépendance à laquelle on se réfère toujours n'est pas d'ordre symbolique. Elle est faite de rapports de dépendance concrets qui ne peuvent se comprendre comme la conséquence inéluctable de situations objectives mais comme le résultat constamment remis en question de relations de pouvoir. Et pour analyser ces relations, il est nécessaire non pas de comptabiliser les forces de façon abstraite mais d'apprécier les moyens d'action pertinents des partenaires. Il est indispensable également de se centrer sur la relation et non pas sur les « pouvoirs » respectifs des partenaires. Même si une partie paraît dominer totalement l'autre, la dépendance reste réciproque. Le maître a beau avoir droit de mort sur l'esclave, il a besoin que l'esclave survive pour rester le maître.

(53) TURK, *op. cit.* 1970.

(54) Turk comment, à notre avis, l'erreur de prendre comme indicateurs de l'intégration des indicateurs purement formels, institutionnels ou descriptifs (démographiques financiers, économiques) cf. pp. 6 et 7 de son article.

La littérature a correctement souligné le fait que toute relation de l'organisation avec l'environnement était une relation de dépendance (55); mais elle a généralement décrit et classé les ressources de pouvoir engagées dans cette relation plus qu'elle n'a montré les mécanismes du jeu entre les parties. Elle s'est attachée aux ressources objectives et s'est contentée de prendre le canal et l'objet d'échange comme un indicateur empirique (56).

Il nous semble en fait qu'une telle approche manque l'essentiel. Car le résultat de la relation ne dépend pas des forces de chacun des joueurs mais des forces qu'ils engagent dans le jeu et surtout de celles de leurs forces qui sont pertinentes dans les mécanismes du jeu.

Nous avons cru trouver dans le contrôle des zones d'incertitude affectant les objectifs respectifs des joueurs et leurs objectifs communs, le critère d'application le plus général permettant d'une part d'apprécier ces forces ou plus précisément ces moyens d'action, d'autre part, de comprendre les manœuvres des joueurs et la dynamique de leurs relations (57).

Cette proposition, quelle que soit sa valeur générale que nous ne voudrions pas discuter ici, a un intérêt immédiatement instrumental dans la mesure où elle permet de fonder la méthodologie que nous avons employée.

Le pouvoir exercé dans une relation ne peut se déduire d'une analyse objective des forces en présence. Mais on peut apprécier sinon son poids du moins son sens à partir des sentiments des protagonistes. Ces sentiments que l'on découvre aussi bien à travers les questionnaires d'attitude qu'à travers des entretiens libres reflètent très précisément les situations réelles de pouvoir, les points sensibles de la relation et les composantes du jeu. Certes les interviewés ne manquent pas de rationaliser sinon de déguiser ce qu'ils ressentent mais leurs rationalisations mêmes sont particulièrement révélatrices dans la mesure il est vrai, où elles peuvent être confrontées à celles de leurs collègues placés dans la même situation et à celles de leurs partenaires placés dans la situation « opposée ».

Nous pouvons donc disposer, en utilisant leurs dires, d'indicateurs grossiers mais relativement fidèles de la direction des relations de pouvoir entre les différents partenaires et des problèmes autour desquels des relations se cristallisent.

Mais la connaissance du pouvoir ou même de la relation de pouvoir n'est pas une fin en soi. De l'appréciation de cette relation, nous devons parvenir à une analyse de la stratégie des joueurs et à une définition des jeux dans lesquels ils développent ces stratégies.

(55) LEWINE et WHYTE, *op. cit.*

YUCHTMAN (E.) and SEASHORE (S.) : « A System Resource Approach to Organizational Effectiveness ». *American sociological Review*, 32 (6), December 1967, pp. 891-903.

THOMPSON and MAC EWEN, *op. cit.*

(56) Un des exemples récents en est ALDRICH (H.), *op. cit.*

(57) Ce mode de raisonnement a été présenté par Michel CROZIER dans *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.* ch. VI, puis de façon plus formalisée dans *La société bloquée*, *op. cit.* Ch. I.

Les indications que nous recueillons sur les conflits de pouvoir et les problèmes autour desquels ils se cristallisent nous permettent d'éclairer la façon dont les partenaires marchandent et comment des transactions s'opèrent entre eux. Nous pouvons à partir de là inférer quelle est leur stratégie consciente ou non. Il est alors possible en passant à l'analyse de décisions-clefs et en confrontant ces données relationnelles aux données objectives de la situation de reconstituer le jeu explicite ou implicite qui sous-tend ces stratégies et ces relations.

Ces jeux peuvent être extrêmement différents et ne pas correspondre du tout aux apparences formelles. Un joueur puissant, du fait de l'autorité qui lui est légalement impartie, peut se trouver bloqué dans un jeu dans lequel sa meilleure stratégie consistera à minimiser sa perte. Très généralement bien sûr, le partenaire « puissant » a plus de chances de gagner mais parce qu'il dispose de ressources variées, qu'il peut de ce fait opérer dans un plus grand nombre de jeux différents et pouvant mieux répartir ses mises et courir raisonnablement plus de risques, avoir finalement beaucoup plus de chances de gagner.

La capacité de gain, donc les possibilités de marchandage et de coopération de chaque partenaire, tend naturellement ainsi à fixer des jeux aux structures relativement stables. Mais les partenaires restent vulnérables à tous les changements incessants qui affectent les incertitudes qu'ils contrôlent et les possibilités de remise en cause sont d'autant plus grandes que ces contrôles sont moins rigoureux.

Résumons ce mode de raisonnement. A partir de la juxtaposition des sentiments et attitudes convergents et contradictoires des partenaires, on cherche à dégager des hypothèses de stratégie pour chacun d'eux (58). On postule que ces stratégies sont rationnelles par rapport à la situation et on s'efforce de reconstituer à partir des données objectives de cette situation et des vécus subjectifs de chacun des joueurs quel est le jeu et quelles sont les règles à partir desquels les hypothèses de stratégies peuvent être vérifiées (59).

## 2. — *Jeux, régulation et système*

Tout système postule une régulation, implicite ou explicite, c'est-à-dire que les rapports entre ses parties obéissent à des règles suffisamment stables. Les efforts des parties ne peuvent se développer librement. Elles s'insèrent dans un univers de règles, ce qui signifie que nous pouvons retrouver entre elles les mêmes mécanismes du jeu que nous avons diagnostiqués à partir des relations de pouvoir primaires; non seulement certains comportements sont interdits ou pénalisés mais aussi bien les manœuvres possibles que les gains et les pertes sont sinon

(58) La technique de *feed-back* des résultats aux partenaires permet de tester la validité des hypothèses concernant les stratégies qui ont été émises à partir de l'étude comparée des sentiments et attitudes.

(59) Ces aspects méthodologiques ont été développés par Michel CROZIER : « The Relationship between Micro and Macrosociology », *Human Relations*, 25 (3), July 1972, pp. 239-251.

déterminés du moins définis et limités par des règles, ce qui permet à chacun d'effectuer un calcul rationnel et de développer une stratégie.

Ce qui caractérise donc essentiellement un système du point de vue de l'analyse sociologique, ce sont les moyens de régulation qu'il utilise et qui le constituent en tant que système ou, si l'on veut, son mode de gouvernement, étant entendu qu'il ne s'agit pas de gouvernement au sens légal mais au sens cybernétique du terme.

L'analyse du système à proprement parler consiste donc à essayer de reconstituer, à partir des jeux qu'on a découverts et décrits à la base de l'ensemble, le mode de régulation plus général à travers lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et qui seul rend possible l'existence du système dont ils font partie et qui légitime leurs règles.

Cette découverte de structure latente pose naturellement de nombreux problèmes.

Tout d'abord un problème de rationalité. Ce problème est logiquement le même que celui que nous avons rencontré pour les stratégies à la base mais il est empiriquement beaucoup plus difficile dans la mesure où nous entrons dans un domaine beaucoup moins contraint et où la liberté de l'individu par rapport au rôle qu'il assume est beaucoup plus grande.

La rationalité de l'individu ne correspond pas forcément à la rationalité du groupe qu'il représente. Non seulement l'individu a plus de stratégies possibles dans le jeu à l'intérieur duquel il opère, mais il opère dans plusieurs jeux et peut anticiper de changer de jeu principal. L'hypothèse de rationalité de la stratégie par rapport au jeu qui soutient la démarche de reconstitution du jeu à partir de la connaissance de la stratégie s'avère ici beaucoup plus difficile à mettre en œuvre. C'est par l'observation de la constance des récurrences et par des réflexions sur l'impact du changement que nous pouvons diminuer la relative confusion que cette fluidité plus grande du jeu et cette liberté plus grande de l'individu nous imposent.

Le second problème est celui de l'absence nécessaire d'homologie entre les jeux que l'on découvre aux échelons opérationnels et le jeu qui constitue la régulation du système. La tentation est grande en effet d'extrapoler de la répétition des mêmes jeux à la base, un modèle de régulation générale de l'ensemble. Cette conclusion n'est pas forcément totalement fautive et l'analyse empirique du système que nous avons décrit montre qu'il y a effectivement un certain nombre de correspondances. Mais cela ne signifie pas du tout que le jeu qui régule l'ensemble est du même type que les jeux analysés à la base. Nous pouvons découvrir par exemple que la régulation d'un système dont les jeux au niveau opérationnel sont de type défensif et bureaucratique est assurée par un jeu beaucoup plus ouvert où les risques sont directement assumés ou qu'au contrôle croisé de la base correspond une structure verticale charismatique ou autoritaire de la régulation.

Si nous reprenons maintenant notre exemple, nous pouvons essayer d'apprécier dans cette perspective la signification de nos résultats, l'utilité du mode de raisonnement et les incertitudes qu'il comporte.

Examinons d'abord les phénomènes généraux à la base. Ce qui caracté-

rise essentiellement le système de décision que nous avons analysé, c'est le petit nombre des participants, leur permanence dans leur rôle, le secret de leurs relations, la fermeture de l'ensemble qu'il constitue à l'égard des *outsiders* et du public en général. Ces caractéristiques ne peuvent se déduire ni de la structure légale formelle des pouvoirs administratifs et politiques, ni des valeurs professées dans la communauté politique, ni des intentions d'aucune des parties au jeu politique. Ces caractéristiques néanmoins apparaissent parfaitement rationnelles, si l'on admet la réalité des jeux que nous avons cru pouvoir mettre à jour. Il est rationnel pour un maire de petite ville même très « démocrate » de monopoliser les relations avec les partenaires administratifs et de ne pas informer son conseil dans la mesure où dans ce jeu l'unité de la commune par rapport à la diversité de ses partenaires est le principal atout qui lui reste. Il est rationnel d'élire un *cumulant*. Il est bien évident que toute publicité intempestive ou que toute intrusion de nouveaux partenaires loin de renforcer la main du maire ne ferait que mettre en question les privilèges qu'il a pu acquérir et qui seuls lui permettent de réussir dans le jeu.

Certes les stratégies individuelles peuvent être et sont effectivement différentes mais leur rationalité ne peut être découverte qu'une fois la rationalité du jeu collectif bien établie. C'est en fonction de cette régularité que l'exception prend son sens et devient à son tour rationnelle. Le maire qui joue l'ouverture et la participation de groupes de citoyens peut renforcer son influence dans la mesure où il trouve de nouveaux partenaires expérimentant une relation ou un type de jeu nouveau et où il bénéficie du fait qu'il constitue pour eux une indispensable exception (60). Son comportement est rationnel même s'il est à l'opposé des stratégies habituelles. Mais pour qu'un tel comportement devienne le comportement majoritaire, il faudrait que l'ensemble du jeu change.

Il est bien évident de toute façon que dans la plupart de ces jeux, plusieurs stratégies rationnelles sont toujours possibles dans la mesure surtout où plusieurs jeux s'interpénètrent et où les personnalités des partenaires peuvent entrer en ligne de compte. Même si la structure du jeu suppose que la relation maire non cumulant-conseiller général cumulant est une relation relativement lâche, il peut devenir très rationnel pour un maire non cumulant de s'inféoder au cumulant pour renforcer sa main auprès du subdivisionnaire ou pour chercher à son tour à cumuler une autre fonction, à condition toutefois qu'il se trouve en position de force suffisante dans le marchandage auquel il va se livrer. Les conditions de ce marchandage d'ailleurs et sa rationalité vont dépendre très directement de la structure du jeu collectif auquel ils vont échapper.

Si nous passons maintenant au niveau de la régulation de l'ensemble, nous découvrons deux caractéristiques principales à première vue non

(60) Jeannette BECQUART-LECLERC a fait l'analyse d'un cas de ce genre dans une thèse en cours de publication intitulée : *Le problème du pouvoir local. Etude socio-politique de quelques communes du Nord*. Université de Paris V., juin 1973.

cohérentes : d'une part la généralité du contrôle croisé, ce phénomène selon lequel la régulation d'une relation ou d'une filière organisationnelle se trouve en fait assurée par les membres d'une autre organisation elle-même éventuellement régulée par la première. D'autre part, l'importance décisive des exceptions au mode de jeu prévalent; les puissants étant toujours ceux qui échappent aux règles du système dans la mesure où ils disposent d'un mode de régulation privilégié et peuvent, grâce à lui, opérer des pressions plus directes sur les points nodaux du système où des décisions peuvent être prises.

Nous ne pouvons donc absolument pas extrapoler de l'analyse du modèle du contrôle croisé au mode de régulation de l'ensemble, puisqu'il semble justement que ceux qui gagnent dans le jeu de la régulation de l'ensemble sont ceux qui peuvent échapper au système dominant.

On peut alors faire l'hypothèse que la propriété essentielle du système, c'est que sa régulation repose sur l'existence d'une double série de jeux, le jeu de la règle et le jeu de l'exception. La possibilité de réguler l'ensemble repose sur les occasions d'exception qu'offre l'articulation trop lourde entre les jeux croisés qui forment l'armature du système. Mais ces exceptions sont en même temps connues et codifiées et constituent elles-mêmes d'autres jeux, l'ensemble tendant à l'institutionnalisation, c'est-à-dire, à la limite, à une autre sclérose.

Ces hypothèses, cela va de soi, ne peuvent être ni vérifiées ni généralisées. Elles attirent toutefois l'attention sur l'intérêt de phénomènes nouveaux qu'il vaudrait la peine de mieux explorer aussi bien dans les systèmes interorganisationnels que dans les organisations elles-mêmes qu'on peut considérer en l'occurrence comme des cas particuliers de systèmes.

Tout d'abord, le phénomène du contrôle ou de la régulation croisée. L'analyse des organisations et des systèmes, dans la mesure où elle s'intéressait au problème de l'autorité ou du gouvernement, a toujours tendu à se concentrer sur les rapports hiérarchiques. On peut se demander si cette orientation n'est pas en fait tout à fait contestable. Nous avons été obnubilés par l'idéologie hiérarchique et nous avons admis *a priori* une équivalence parfaite entre autorité hiérarchique et contrôle social. On peut se demander si une part non négligeable, peut-être prépondérante, des contrôles n'est pas assurée par ces phénomènes de relations croisées qui contraignent étroitement les joueurs sans qu'ils soient en situation de dépendance directe.

Un second phénomène devrait être davantage considéré, c'est celui de la régulation par l'exception. Un système est organisé de telle sorte que c'est en réussissant à échapper aux règles qui gouvernent ses jeux fondamentaux que l'on peut participer à son gouvernement. Cette constatation appelle à repenser le rapport entre le formel et l'informel. Le raisonnement traditionnel à ce sujet, c'est que le formel structure le champ et que l'informel qui se développe dans les failles du formel constitue une exception plus ou moins tolérable. Le second raisonnement qui est celui des relations humaines, c'est que la vie réelle d'une organisation réside dans l'informel et que le formel n'est qu'une superstructure dont

l'importance est faible. Un troisième type de raisonnement que nous avons appliqué nous-mêmes pour l'analyse des organisations, consiste à considérer le formel comme une réponse nécessaire aux pressions des chantages informels, un moyen de gouverner en structurant et stabilisant les jeux de pouvoir qui se constituent naturellement à partir des incertitudes des activités communes. Ce raisonnement devrait, d'après cette analyse, être complété par le recours à une autre distinction. Au lieu d'opposer seulement formel et informel, ne devrait-on pas opposer aussi le jeu régulier qui comporte à la fois une structure formelle et une vie informelle et un second jeu pour initiés, qui se développe à partir du premier, le jeu de l'exception à travers lequel se résoud le très difficile problème de l'articulation entre les différents jeux. C'est par les failles de leur modèle de contrôle que certains systèmes au moins se gouvernent et résolvent leurs contradictions. Et l'analyse de système devrait avant tout s'efforcer de mettre en évidence les propriétés et les conséquences de ce second jeu.

### 3. — *Le problème du changement*

Ces hypothèses sont à première vue à l'opposé des explications que nous donne l'analyse institutionnelle classique qui raisonne implicitement comme si les comportements pouvaient être déduits de l'histoire des structures des mentalités ou du renouvellement régulier des institutions formelles par les oppositions et révoltes informelles. En fait, ce qu'elles apportent, c'est une nouvelle série de questions à l'historien et au théoricien marxiste ou libéral.

Ce n'est pas à nous naturellement de répondre à de telles questions mais il vaut la peine de formuler le problème à partir du modèle nouveau qui paraît émerger.

Le problème du changement n'est généralement pas pris en compte dans la littérature portant sur le rapport organisation-environnement et même sur les systèmes interorganisationnels (61).

En apparence, le courant s'inspirant du *structural contingency model* semblait pouvoir offrir une ouverture dans le sens du changement (62). Si l'on peut découvrir une correspondance suffisante entre un certain type d'environnement et un certain type de structuration organisationnelle, on pourrait en déduire une tendance naturelle de l'évolution et un moteur de changement. Ce mode de raisonnement est séduisant mais dangereux. Les régularités constatées entre certains états de l'environnement, certains états de l'organisation et ses performances ne permettent pas de dégager des lois. Tout au plus des préceptes. C'est d'ailleurs dans cette orientation que se sont le mieux affirmés des auteurs comme Burns et

(61) Inversement, la littérature sur le changement n'a guère tenu compte jusqu'à présent de la dimension « systématique ».

BENNIS (W.) : *Changing Organizations*. New-York, Mac Graw Hill, 1966. 223 p.  
BENNIS (W. G.), BENNE (K. D.), CHIN (R.) : *The Planning of Change*. New-York, Holt, Rinehart and Winston, 1964. 781 p.

(62) LAWRENCE (P.) et LORSCH (J.), *op. cit.*

Stalker puis Joan Woodward, puis à nouveau Lawrence et Lorsch. Mais derrière le normatif, il reste toujours du déterminisme. Un environnement d'une certaine « nature » appelle une organisation d'une certaine « nature » qui seule donnera les meilleurs résultats possibles. Si, à un moment donné, une organisation n'a pas les propriétés structurelles correspondant aux exigences de l'environnement, elle sera naturellement en très mauvaise posture et sera obligée de changer de « nature » sous peine de disparaître. Mais ainsi généralisées, les propositions logiques du *structural contingency model* ne résistent pas aux vérifications empiriques. Comme l'a remarquablement démontré J. C. Pennings, des organisations réussissent parfaitement en contrevenant aux lois du modèle et la leçon normative ne peut s'appuyer sur aucun déterminisme empirique (63).

Ce qui manque, nous semble-t-il, à ces travaux qui d'autre part ont apporté un renouvellement décisif au modèle universaliste dominant, dont même des auteurs comme Perrow et Thompson (64) se dégagent avec peine, c'est de considérer la capacité organisationnelle ou systémique à résoudre les problèmes de rapport à l'environnement — ou plutôt de conflit et de coopération autour de buts collectifs à l'intérieur d'un ensemble organisé — comme un fait humain complexe et non comme une variable dépendante ou un sujet de décision.

Un modèle de gouvernement fondé sur une double série de jeux contradictoires avec une dominante de stratégies défensives mais une ouverture possible à des stratégies offensives pour des initiés sélectionnés par leur compréhension intuitive des virtualités du système, ne peut être considéré comme déterminé par un environnement que d'autre part il façonne. Il n'est pas davantage le fruit des décisions mûries par des conseils pertinents. Il représente une capacité collective construite à travers les essais et erreurs de l'histoire pour résoudre les problèmes de l'environnement interne et externe.

On nous dira peut-être que notre objet d'études est très particulier et que des organisations à buts plus clairs plus directement soumises aux sanctions de l'environnement ne comportent pas de telles complexités de jeu. C'est notre sentiment qu'il ne faudrait pas répondre trop vite à une telle question. De toute façon, la variable décisive pour l'action même de telles organisations plus « simples » reste leur capacité collective.

Qu'entendons-nous par ce terme ? L'ensemble des jeux qui sont joués dans cette organisation et leur régulation constituent un système et c'est ce système qui possède la capacité de trouver des solutions aux problèmes de l'environnement. Certes un ensemble dominé par des jeux bureaucratiques de défense, a plus de mal à résoudre les problèmes que pose l'adaptation à un environnement turbulent, mais il peut y parvenir si la régulation de ces jeux est effectuée de telle sorte qu'elle facilite l'apparition de personnages charismatiques imposant des solutions intui-

(63) PENNINGS (J.) : *Environment, Structure and Performance of Complex Organizations*, Paper presented at the 8th World Congress of Sociology, Toronto, 1974.

(64) PERROW (C.) : *Complex Organizations: a Critical Essay*. Glenview, Scott, Foresman, 1972.

THOMPSON (J.) : *op. cit.*

tives. De toute façon même le conseil normatif à donner doit tenir compte de la capacité d'apprentissage de l'ensemble. Il peut dans certaines conditions être préférable de renforcer une centralisation intégratrice autour de personnalités capables d'adaptation rapide que de transformer la structure pour qu'elle corresponde mieux à la nature du problème si l'ensemble des participants n'est pas capable de jouer les nouveaux jeux qu'imposerait cette transformation.

Une nouvelle orientation nous semble en conséquence indispensable pour renouveler sur ce point la théorie de l'organisation.

Nous savons trop peu de choses sur l'apprentissage collectif de modèles nouveaux de rapports humains. Nous extrapolons trop facilement de ce que nous savons du *learning* au niveau du groupe, connaissance déjà bien approximative par rapport à la connaissance du *learning* individuel.

A défaut d'une expérimentation qui restera longtemps interdite, l'étude des réformes constamment tentées dans les démocraties occidentales (et rarement couronnées de succès) nous semble la voie la plus féconde.

Une telle voie, outre les difficultés qu'elle comporte, impose une approche beaucoup moins formalisée et dévalorise au moins partiellement les progrès effectués dans le domaine de la quantification. Mais elle a l'avantage de rester proche de la méthode expérimentale et de nous permettre d'espérer que se constituera rapidement une réflexion cumulative sur les conditions, les possibilités et les limites d'un *learning* collectif dans les organisations et dans les systèmes organisés.

Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG  
*Centre de sociologie des organisations, Paris.*