

Sous la direction de
Joëlle AFFICHARD

DÉCENTRALISATION DES ORGANISATIONS ET PROBLÈMES DE COORDINATION :

Les principaux cadres d'analyse

Contributions de

Olivier Favereau, Erhard Friedberg,
Louis-André Gérard-Varet,
Christian Lazzeri, Jean-Pierre Segal,
Sylvain Sorin, Laurent Thévenot,
Michel Troper

**DÉCENTRALISATION DES ORGANISATIONS
ET PROBLÈMES DE COORDINATION :
LES PRINCIPAUX CADRES D'ANALYSE**

Sous la direction de Joëlle AFFICHARD

**DÉCENTRALISATION DES ORGANISATIONS
ET PROBLÈMES DE COORDINATION :
LES PRINCIPAUX CADRES D'ANALYSE**

Contributions de
Olivier Favereau
Erhard Friedberg
Louis-André Gérard-Varet
Christian Lazzeri
Jean-Pierre Segal
Sylvain Sorin
Laurent Thévenot
Michel Troper

Ouvrage publié avec le concours
de la Direction de la Recherche et
des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST)
et de la Direction du Personnel et des Services (DPS)
du Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme

Éditions L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris

L'Harmattan Inc.
55, rue Saint-Jacques
Montréal (Qc) – CANADA H2Y 1K9

INTRODUCTION

L'ACTUALITÉ POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE DES PROBLÈMES DE DÉCENTRALISATION

par Joëlle AFFICHARD *

Depuis la fin de la décennie soixante-dix, les grandes entreprises ont progressivement adopté des formes d'organisation décentralisées destinées à les rapprocher de leurs marchés. L'économie, la gestion et la sociologie des organisations ont contribué à fournir les bases conceptuelles de ce mouvement en même temps qu'elles en retiraient de nombreux cas d'observation.

Avec la réforme institutionnelle de 1982 puis le programme de modernisation de l'État, les organisations publiques sont à leur tour confrontées aux exigences de la décentralisation. La montée en puissance des collectivités territoriales et le développement de multiples coopérations entre partenaires publics et privés posent des problèmes d'articulation entre les niveaux de compétence. Les agents appartenant aux niveaux déconcentrés des ministères techniques sont de plus en plus fréquemment amenés à organiser la coordination entre des partenaires dotés de statuts et de logiques d'action très différents.

C'est en partant de cet ensemble de questions que le ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme ¹ et le ministère de l'Environnement ² ont

* Directeur scientifique, Institut International de Paris La Défense.

- 1 Ce programme lancé à l'initiative du Conseil Général des Ponts et Chaussées a reçu l'appui de la Direction du Personnel et des Services et de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (Centre de Prospective et de Veille Scientifique).
- 2 Sous-direction de l'Aménagement et des Paysages.

demandé à l'Institut International de Paris La Défense d'organiser une confrontation entre les principaux modèles analytiques dans lesquels il est aujourd'hui possible de penser la question de la décentralisation. Le présent volume constitue le résultat de cet inventaire.

Celui-ci a été conçu de façon large, en ne se limitant pas à la transposition des cadres d'analyse développés pour les entreprises. La décentralisation de l'action publique soulève en effet des problèmes de coordination externe – entre institutions publiques et avec des organisations privées – pour lesquels le modèle du marché n'est pas le seul pertinent : les contraintes de l'intérêt général pèsent sur la forme des coopérations ; la décentralisation s'effectue dans un cadre juridique qui borne le comportement des agents. La gamme des disciplines sollicitées s'étend donc de la philosophie politique à la théorie des jeux, en incluant le droit, la sociologie, l'ethnographie.

Confronter entre eux les modèles ici rassemblés exigerait de faire un panorama épistémologique des grandes disciplines académiques, qui n'est évidemment pas dans le propos de cette introduction.

On se bornera à relever une série de problèmes qui sont à la fois légitimes pour les acteurs et pour les chercheurs, en montrant en particulier que certaines questions auxquelles sont confrontés les agents des services publics sont aussi des questions de grande actualité scientifique.

Pourquoi décentraliser l'action publique ?

Si le mouvement de décentralisation a suscité une aussi large adhésion, tant du côté des citoyens que dans les administrations et les services publics eux-mêmes, c'est parce qu'il vise à traiter trois types de difficultés³ :

– La première est celle de l'inadéquation des catégories d'action les plus générales aux réalités du "terrain". On critique le traitement impersonnel des usagers et l'ignorance de la réalité des situations concrètes : prisonnier de catégories très générales, l'État se prive des ressources du "local", de la connaissance que les acteurs locaux ont du terrain, des

3 Pour une analyse moins succincte de ces questions, voir (Affichard 1995).

dynamiques qui pourraient s'instaurer entre eux, en bref des capacités de coordination locales.

– La seconde est la difficulté croissante, pour la puissance publique, à traiter en toute généralité le problème de la compatibilité d'exigences contradictoires. Des normes à valeur très générale comme les exigences de justice, d'efficacité, d'innovation, de qualité des services, sont souvent inconciliables si l'on reste au niveau des principes auxquels elles font appel. En revanche le traitement local des conflits suppose des accommodements entre ces principes.

– La troisième est la critique qui a inspiré tout le mouvement du management public. Il s'agit de l'inefficacité d'une structure centralisée hiérarchique d'un point de vue gestionnaire. Dans les institutions publiques, ce type d'organisation provoque la mise en place d'un fonctionnement bureaucratique qui déresponsabilise les agents, favorise l'installation de routines, entraîne des gaspillages et conduit finalement à ne pas satisfaire les besoins des usagers.

La décentralisation doit répondre simultanément à ces trois difficultés.

– En rapprochant les organisations de leurs usagers, la décentralisation des responsabilités et la création d'unités de décision de taille plus réduite autorisent un traitement personnalisé des cas, la prise en compte des réalités du terrain, une approche plus fine des situations.

– En déléguant à des échelons infra-nationaux la tâche de concilier des impératifs difficiles à traiter en toute généralité, tels que les exigences d'égalité et d'efficacité, ces nouvelles formes d'organisation facilitent l'adoption des compromis en référence à un "intérêt commun local".

– Enfin en instaurant une concurrence entre les unités et en étant plus propice à l'introduction d'innovations, elles doivent rendre le système plus efficace d'un point de vue économique.

Les tensions dont est porteuse la décentralisation

De ce triple objectif assigné à la décentralisation résultent plusieurs tensions.

Les *problèmes de coordination* sont les plus immédiats pour les agents des services publics dans leur pratique. Ceux-ci sont confrontés aux enjeux de la répartition des compé-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

tences, aux doubles emplois, à la multiplication des intervenants, à la complexité croissante des processus de prise de décision et de gestion des opérations.

Ces problèmes de coordination renvoient dans la plupart des cas aux difficultés de *définition d'un intérêt commun local* : qui peut légitimement le définir et le faire valoir ? Comment se combine-t-il avec toutes sortes d'intérêts particuliers qui trouvent des espaces d'expression élargis au niveau local ? Ne risque-t-il pas d'entrer en conflit avec les normes nationales ?

La troisième source de tensions résulte de l'introduction d'une *logique marchande* dans un service public. Les changements qui ont pour but d'améliorer l'efficacité au bénéfice des usagers et des budgets publics sont supposés n'avoir aucune incidence sur la nature de services publics des activités concernées. Cette hypothèse est mise en cause dans de nombreuses situations où le service public entre en concurrence avec d'autres institutions, ou lorsque l'amélioration de l'efficacité passe par une différenciation du traitement des usagers.

Enfin, la décentralisation est porteuse de risques de *rupture de l'égalité* dans le traitement des citoyens ou des usagers. Ces ruptures peuvent résulter de diversités de la définition de l'intérêt général selon les situations locales, ou de la différenciation dans le traitement des usagers : il peut y avoir rupture de l'égalité entre collectivités territoriales, ou entre usagers d'un même service décentralisé lorsque se développe le traitement personnalisé des cas.

Ce sont toutes ces tensions auxquelles doivent faire face les agents des services publics, qu'ils interviennent au niveau national ou aux niveaux déconcentrés. Ces tensions sont résolues, non sans difficultés, dans la pratique. Chacun des auteurs rassemblés dans ce volume examine comment elles sont, non pas résolues, mais intégrées dans différents modèles conceptuels.

L'actualité scientifique de ces questions

Dans les différentes disciplines des sciences humaines, économiques et sociales, le thème de la décentralisation et de ses conséquences sur les organisations a connu un intérêt considérable ces dix dernières années. Ceci résulte pour par-

tie de commandes publiques liées au souci d'observer les évolutions induites par la modernisation des services publics et la loi sur la décentralisation ⁴. Mais la dynamique propre des disciplines explique très largement les développements récents.

Celle-ci a été marquée par l'actualité des débats autour de l'efficacité de la coordination par le marché, débats qui ont largement dépassé le champ économique.

Le modèle du marché – tant au sens analytique que normatif du terme modèle – a été transporté dans des espaces qui excèdent les limites classiques de son application telle que l'ont définie initialement les économistes (un marché de biens homogènes et substituables, dotés de prix, dans des conditions de concurrence pure et parfaite, confrontés à des préférences ordonnées).

Ce mouvement a relancé toute une série d'interrogations portant :

- sur les problèmes de définition de l'intérêt général, de légitimité de l'action, et notamment de l'action publique,
- sur les problèmes de coordination des actions des agents,
- sur l'efficacité des différentes formes d'organisation, et notamment des formes décentralisées par rapport aux formes hiérarchiques.

4 Le Ministère de l'Équipement a pris les premières initiatives, avec notamment le programme lancé conjointement par le Plan Urbain, la DRI et la RATP en 1988 sur la relation de service dans le secteur public (Joseph et Jeannot 1995), le programme engagé en 1989 par le Conseil général des Ponts et Chaussées sur l'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers (Quin 1995), le programme consacré aux métiers de l'Équipement à partir de 1990 par la DRI puis DRAST (Jeannot 1991).

On citera aussi le programme sur la modernisation de l'État lancé par le Commissariat général du Plan en 1990 (Service des Études et de la Recherche 1991 et 1992), (Affichard 1996), et les recherches sur la modernisation des services publics lancées la même année par le Département "Homme, Travail, Technologie" du Ministère de la Recherche. Un séminaire commun a permis la confrontation de ces travaux (Grémion et Fraisse 1996).

Le Bureau de la Recherche de la CNAF a financé depuis 1992 un ensemble de recherches en accompagnement de la modernisation des CAF (CNAF 1995).

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

À l'intérieur même de leur discipline, les économistes ont entrepris un renouvellement de l'approche des organisations. Ce mouvement a pour conséquence un traitement nouveau des questions touchant à la décentralisation et à la coordination des décisions des agents.

Selon le paradigme standard, la coordination est le résultat du jeu des mécanismes de marché. La *microéconomie* aborde les problèmes de décentralisation dans le cadre de la théorie des incitations, en référence aux asymétries d'information et aux relations principal-agent. Dans ce cadre conceptuel, les procédures d'une décentralisation efficace doivent tenir compte de la nature particulière des contractants – différentes instances d'une même puissance publique –, de la hiérarchie des positions et des asymétries qui en résultent, des conditions dans lesquelles les informations sont échangées et vérifiées ; elles doivent définir les incitations susceptibles de faire respecter les engagements pris de part et d'autre ⁵.

La *théorie des jeux* vise à modéliser les situations de relations stratégiques. Le cadre d'analyse de la théorie des jeux propose une modélisation des situations d'interaction. Il permet de soulever les problèmes de la rationalité des acteurs impliqués, de la connaissance partagée entre les acteurs, des signaux transmis par le comportement des agents. Il est en particulier fécond grâce aux exigences liminaires d'explicitation des hypothèses qu'il impose ⁶.

Si l'on quitte les modèles théoriques supposant que la coordination s'effectue par l'intermédiaire des choix rationnels des agents, la *sociologie des organisations* peut être mobilisée pour analyser les phénomènes liés à la déconcentration et à la décentralisation. Son cadre conceptuel s'y prête, puisqu'elle analyse le fonctionnement des institutions en termes de conflits d'intérêts entre groupes amenés à avoir des relations de coopération, de contrôle ou de subordination. Les acteurs sont définis par leurs rôles et leurs métiers,

5 Une action finalisée "Enjeux et procédures de la décentralisation" a été engagée en 1992 à partir de cette approche, à l'initiative du Commissariat général du Plan (Gérard-Varet 1995).

6 Le cadre de la théorie des jeux a donné lieu à d'intéressants travaux appliqués à des situations d'entreprises (Ponssard 1994), mais aucun n'a porté sur la décentralisation des services publics.

et par la place qui leur est assignée dans l'organisation. De nombreux travaux se sont attachés à rendre compte de la redéfinition des rôles et des positions respectives qu'engendrent la décentralisation, la déconcentration et le développement des partenariats ⁷.

Cependant les actions de tous ces agents sont soumises à une exigence d'universalisation, d'autant plus fortement qu'ils appartiennent à des institutions publiques. Si l'on prend au sérieux cette exigence d'universalisation (en ne considérant pas qu'il s'agit simplement d'une rhétorique derrière laquelle s'abritent les intérêts particuliers), la question de la définition et de la mise en œuvre de l'intérêt général devient centrale.

En tant que fondement de la légitimité de l'intervention publique, l'intérêt général constitue un objet classique de la *philosophie politique*. À l'heure actuelle, la rationalité propre à la décentralisation et les développements de l'intervention publique dans un contexte coopératif contribuent à remettre en cause les fondements rationnels traditionnellement reconnus de la légitimité de l'État. Elle suscite l'apparition dans l'espace public d'une pluralité de définitions légitimes et concurrentes de l'intérêt général. Si l'on n'admet pas de hiérarchisation substantielle entre ces définitions, on attachera une importance cruciale aux modèles de rationalité (référant à l'intérêt général) qui permettent de comparer entre eux des intérêts généraux, et surtout aux procédures par lesquelles sont tranchés les conflits d'intérêts ⁸.

Ainsi les *juristes positivistes* ne reconnaissent à des notions très générales, telles que "décentralisation", qu'un contenu indicatif et non des qualités essentielles. Ces notions n'acquerront une signification qu'au cours du processus d'application par les autorités compétentes. La signification

7 Les terrains d'application vont de la politique du logement social à la participation à la gestion municipale, des interventions en matière d'environnement à l'introduction des systèmes experts dans l'administration. Voir par exemple (Ackermann, Grémion et al. 1992), et la bibliographie de l'article de E. Friedberg dans ce volume.

8 Les travaux appliqués qui mettent en œuvre ce type d'interrogation se situent plutôt dans une perspective de réflexion sur l'évolution des modes de gouvernement. Ils mettent en évidence l'émergence d'un "modèle procédural" de régulation de l'action. Pour une application aux politiques sociales, voir par exemple (De Munck, Lenoble et Molitor 1995).

du concept de "libre-administration" des collectivités territoriales, contenu dans les Constitutions de 1946 et 1958 et dans la loi de 1982, ne pourra être déterminée qu'après sa mise en œuvre par le droit positif (lois, règlements, jurisprudence).

L'attention portée aux procédures ou aux conflits entre groupes d'intérêts passe sous silence les ressources que mobilisent les personnes et les dynamiques d'ajustements qui s'instaurent dans ces situations de tension. Le cadre analytique des *économies de la grandeur*⁹ repose sur l'identification de plusieurs logiques d'évaluation ayant chacune sa cohérence, mais auxquelles un même agent peut se référer pour intervenir dans des situations complexes. Il relie ainsi une pluralité d'impératifs communs et une pluralité de modalités de coordination. L'analyse, proposée dans ce cadre, de la construction de compromis entre différentes logiques d'action permet l'étude des problèmes de coordination qui se posent aux agents publics amenés à coopérer avec des acteurs diversifiés, ou chargés de les faire coopérer entre eux¹⁰.

Dans le registre économique, les chercheurs qui sont à l'origine du courant récent dénommé *économie des conventions* s'attachent de même à analyser d'autres formes de coordination que la coordination marchande. L'analyse économique standard fondée sur une hypothèse de rationalité optimisatrice se heurte en effet à la difficulté de rendre compte des phénomènes de coordination autrement que dans un cadre décentralisé/concurrentiel ou dans un cadre hiérarchique. L'économie des conventions (non standard) analyse d'autres formes de coordination, lorsque l'engagement des agents dans la coopération prend la forme de conventions qui stabilisent leurs relations. L'intérêt se porte sur les dispositifs, notamment conventionnels, qui servent de support à la coordination¹¹.

9 (Boltanski et Thévenot 1991).

10 Plusieurs recherches appliquées mettant en pratique ce cadre analytique ont été réalisées ces dernières années. Voir par exemple (Lafaye 1990), (Corcuff et Lafaye 1993), (Boltanski 1993), (Thévenot 1996).

11 Quelques études de cas ont analysé dans ce cadre les transformations d'un organisme public ou des modes de régulation publique. Voir en particulier (Eymard-Duvernay et Marchal 1994), (Biencourt, Eymard-Duvernay et Favereau 1994).

Enfin, à l'opposé d'une démarche qui cherche à dégager des invariants universels philosophiques et pragmatiques derrière la pluralité des actions, des courants de recherche réfèrent cette diversité à une spécificité de cultures communautaires. Il peut ainsi être intéressant d'étudier les phénomènes de décentralisation des organisations publiques à la lumière d'une *analyse culturaliste*. La transférabilité des modèles de management des organisations est alors mise en cause par les spécificités des cultures nationales. Une approche culturaliste des formes de management vise à comprendre comment les cultures spécifiques se combinent avec les formes transnationales de l'organisation des institutions ¹².

*

Les textes présentés dans ce volume ont pour objet de présenter de façon plus développée les perspectives théoriques qui viennent d'être très brièvement esquissées. Ils ont été rassemblés à l'occasion de journées d'études qui se sont déroulées les 8 et 9 mars 1994, à l'Institut International de Paris La Défense ¹³. L'intitulé de ces journées : "Les principaux modèles d'analyse applicables aux problèmes de décentralisation et de coopération" indique l'ambition conceptuelle de la démarche. Le cadre dans lequel elle a été conçue imposait en même temps l'effort de présentation synthétique et pédagogique qui a été demandé aux intervenants.

Le volume qui en est issu devrait donc être un instrument de travail permettant aux responsables de l'administration de disposer d'un panorama des modèles conceptuels de la décentralisation, en complément de recherches appliquées et d'observations de terrain toujours nécessaires.

12 Voir par exemple (Segal 1990).

13 Le secrétariat scientifique des journées d'études a été assuré par Véronique Champeil-Desplats, assistante de recherche à l'Institut International de Paris La Défense.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

Références bibliographiques

Ackermann, W., Grémion, C., della Giustina, L., Grémion, S., Pomerol, J.-C., 1992, *Études sur les nouvelles technologies et l'aide à la décision*, Étude pour le Commissariat général du Plan, ENA-Recherche.

Affichard, J., 1995, "Management public et traitement équitable des usagers", in Colloque de Cerisy, *Le service public ? La voie moderne*, L'Harmattan.

Affichard, J., 1996, "Concevoir et valoriser un programme de recherches sur la modernisation des services publics", in Grémion, C., Fraisse, R., (sous la direction de), op. cit.

Biencourt, O., Eymard-Duvernay, F., Favereau, O., 1994, *Concurrence par la qualité et viabilité d'un marché. Le cas du transport routier de marchandises*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, Laedix-Forum-CNRS, Université Paris X-Nanterre.

Boltanski, L., Thévenot, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Boltanski, L., (direction scientifique), 1993, *Des cas d'innovation dans l'administration*, Rapport de recherche pour le Commissariat général du Plan, GSPM-EHESS.

CNAF, 1995, "Quels services pour quels publics ? La délicate mutation des CAF", *Recherches et prévisions*, n° 42.

Corcuff, P., Lafaye, C., 1993b, "Territoire et réseau : légitimités en jeu à l'Équipement", in "La production de l'assentiment dans les politiques publiques", *Les dossiers des séminaires Techniques, territoires et sociétés*, Ministère de l'Équipement, n° 24-25.

De Munck, J., Lenoble, J., Molitor, M., (sous la direction de), 1995, *L'avenir de la concertation sociale en Europe*, Recherche menée pour la DGV de la Commission des Communautés Européennes, Centre de philosophie du droit, Université Catholique de Louvain (document ronçoté).

Eymard-Duvernay, F., Marchal, E., 1994, "Les règles en action. Entre une organisation et ses usagers", *Revue française de sociologie*, n° 1.

Gérard-Varet, L.-A., (sous la responsabilité de), 1995, *Enjeux et procédures de la décentralisation*, Rapport d'une recherche conduite pour le Commissariat général du Plan avec le concours du PIR-Villes du CNRS, 4 vol.

Grémion, C., Fraisse, R., (sous la direction de), 1996, *Le service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Commissariat général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, La Documentation française.

- Jeannot, G., (éd.), 1991, "L'envers des métiers de l'Équipement", *Les dossiers des séminaires Techniques, Territoires et Sociétés*, Ministère de l'Équipement, n° 15-16.
- Joseph, I., Jeannot, G., (éds.), 1995, *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, CNRS Éditions.
- Lafaye, C., 1990a, "Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale", *Revue française de sociologie*, XXXI-2.
- Ponsard, J.-P., 1994, "Formalisation des connaissances, apprentissage organisationnel et rationalité interactive, in Orléan, A., (sous la direction de), *Analyse économique des conventions*, PUF.
- Quin, C., (éd.), 1995, *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, La Documentation française.
- Segal, J.-P., 1990, "Management Control, Keiri Kanri et Contrôle de gestion : les techniques de gestion sont-elles importables ?", *Compétences financières*, CEEP Publications, vol. 12.
- Service des Études et de la Recherche, 1991, *Rapport d'activité 1989-1990*, Commissariat général du Plan.
- Service des Études et de la Recherche, 1992, *Rapport d'activité 1991*, Commissariat général du Plan.
- Thévenot, L., 1996, "Stratégies, intérêts et justifications. À propos d'une comparaison France-États-Unis de conflits d'aménagement", *Techniques, Territoires et Sociétés*, Ministère de l'Équipement, n° 31.

THÉORIE DES INCITATIONS ET ANALYSE DES PROCÉDURES DE LA DÉCENTRALISATION

par Louis-André GÉRARD-VARET *

Preliminaires

Parmi les divers arguments avancés en faveur de la décentralisation de l'action publique, l'un de ceux qui semblent avoir eu le plus d'impact met en avant la valeur pédagogique du gouvernement local¹. J. Stuart Mill, avec d'autres (Strauss et Crospey 1963), a insisté sur ce point dans son "One representative government" : un plus grand nombre de gouvernements locaux fournit une plus grande opportunité de participation aux affaires publiques. Nous adoptons ici un angle de vue sensiblement différent, quoique dans une grande mesure complémentaire, celui de l'économiste s'interrogeant sur les avantages et les coûts de formes alternatives de l'action publique.

De fait, l'économiste est, depuis deux siècles, spécialiste patenté des questions de décentralisation : du moins celles qui prennent pour référence le fonctionnement de "marchés anonymes et parfaitement concurrentiels". Il s'agit, il est vrai, d'une conception particulière de la décentralisation, puisque relative aux conditions dans lesquelles une allocation de biens et services peut être réalisée par des décisions individuelles d'échanges nets, motivées par le seul intérêt indivi-

* Directeur d'études à l'EHESS, directeur du GREQE (Universités d'Aix-Marseille II et III).

1 Ce texte s'appuie sur des recherches réalisées dans le cadre du programme "Enjeux et procédures de la décentralisation" du Commissariat Général du Plan et du PIR-Villes du CNRS (Gérard-Varet 1995). Les présents propos n'engagent toutefois que l'auteur.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

duel des échangistes, et prises sur la seule base d'informations de prix (relatifs). Cette conception sert toutefois utilement de point de départ.

Les marchés sont censés fixer – en un numéraire ou en n'importe quelle unité de compte – les termes d'échange entre les biens. Sur chaque marché opère une multitude d'agents. Chacun, trop faible pour exercer un pouvoir de marché, ne peut que déterminer les quantités qu'il souhaite acheter ou vendre à prix donnés, en même temps qu'il accepte l'hypothèse qu'il pourra réaliser les transactions souhaitées aux prix qui surviendront. Les agents peuvent être des ménages recherchant leur meilleur niveau possible de bien-être compte tenu de contraintes physiologiques et institutionnelles et sachant que leurs emplois ne peuvent excéder leurs ressources. Il peut aussi s'agir d'entreprises maximisant des profits compte tenu de contraintes pesant sur les conditions techniques de production. La théorie de l'équilibre général concurrentiel (ou théorie pure de la main invisible) énonce alors les conditions sous lesquelles existent des prix auxquels chaque agent pourra réaliser son projet d'achats ou de ventes et qui sont tels que sur chaque marché ce qui est demandé équilibre ce qui est offert, de sorte qu'une multitude de projets d'achats et de ventes conduit à une situation cohérente.

L'intérêt de ce dispositif si particulier tient d'abord à cette propriété – connue sous le nom de *premier théorème de l'économie du bien-être* – selon laquelle aucune autre organisation que des marchés anonymes parfaitement concurrentiels opérant dans le même environnement n'est en mesure de dégager des résultats unanimement meilleurs du point de vue des bien-être individuels. La coordination réalisée en un équilibre concurrentiel est *socialement efficace*, en ce sens qu'elle conduit à un "optimum de Pareto".

Un système de prix issus de marchés concurrentiels n'impose aucunement une "juste" répartition de revenus : la répartition des revenus n'est en fait défendable qu'autant que le sont les droits de propriété sous-jacents dont elle constitue la contrepartie. Il y a toutefois un *second théorème de l'économie du bien-être (ou théorème de la décentralisation)* qui énonce que, sous certaines conditions, tout état socialement efficace – tout optimum de Pareto – peut être réalisé comme équilibre de marchés anonymes concurrentiels sous réserve

de redistributions adéquates grâce à des transferts forfaitaires. Cette conception de la décentralisation est un point de départ utile, mais ce ne peut être qu'un point de départ.

Le premier théorème de l'économie du bien-être dit ceci : des inefficacités collectives doivent être attribuées *ou bien* à des difficultés de coordination de marchés concurrentiels (par exemple résultant d'asymétries informationnelles) *ou bien* au fait que les marchés ne sont pas concurrentiels (les pouvoirs de marchés) *ou bien* encore à ce que des marchés sont manquants. Ainsi la théorie des marchés concurrentiels ne s'applique qu'à des biens privés, pour lesquels l'exclusion d'usage est possible, qui sont libres d'usage pour ceux qui en disposent, et dont la mise à disposition à chaque individu d'une unité supplémentaire comporte un coût non négligeable et identifiable. *Externalités* et *biens publics* représentent en fait des phénomènes de "marchés manquants", situations où une coordination par des transactions anonymes médiatisées par des prix n'est pas en mesure de réaliser spontanément l'efficacité collective.

Lorsqu'un agent est à l'origine d'une externalité négative, ses coûts marginaux privés sont inférieurs aux coûts marginaux sociaux, la différence représentant le coût marginal social net de l'externalité. Corriger l'externalité dans une perspective d'efficacité collective requiert d'éliminer ce coût en faisant que l'agent émetteur de l'externalité prenne en considération les conséquences sociales nettes de ses décisions privées. En présence de biens (ou de services) publics, l'efficacité collective impose que le bénéfice social marginal soit égalisé au coût marginal de production, là même où chaque individu ne considère que le bénéfice marginal qu'il retire du bien (ou service)². Ainsi, des mécanismes doivent être mis en place pour corriger les effets de ces marchés manquants. Mais ces mécanismes doivent à leur tour tenir compte du fait que les individus concernés ne prennent pas spontanément en considération ce que l'efficacité collective requiert. C'est là l'essentiel de la leçon du problème dit du *passager clandestin*.

2 On distingue traditionnellement les biens publics (purs) auxquels peuvent être associés des phénomènes de congestions ou de débordements, des services publics qui sont des biens à caractère privé fournis en montant identique à tous les individus d'une même collectivité.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

S'agissant de la réalisation d'un état socialement efficace, le deuxième théorème de l'économie du bien-être singularise un principe de redistribution sur base de transferts forfaitaires, à savoir de transferts assis sur les seules caractéristiques des individus (préférences, dotations). Or de tels transferts requièrent des informations qui, le plus souvent, ne sont pas à la disposition des autorités chargées de les mettre en œuvre. *La dimension informationnelle d'un système de transferts est une contrainte essentielle de sa réalisabilité (de sa concrétisation).*

On peut en fait voir la politique publique comme ayant pour missions les corrections qui relèvent du premier théorème ou les redistributions (et objectifs d'équité sous-jacents) qui motivent le deuxième théorème. On distingue ainsi traditionnellement entre des fonctions allocatives (relevant du premier théorème), des fonctions de redistributions (associées au deuxième théorème), à quoi on ajoute des fonctions de stabilisation, le plus souvent vues d'un point de vue macroéconomique. S'agissant de la décentralisation de l'action publique, la question qui nous intéresse porte sur le point de savoir s'il est préférable, pour une collectivité donnée, de confier de telles missions à une *seule* autorité centrale, ou au contraire de les répartir entre *différentes* autorités responsables vis-à-vis de collectivités *locales*. Il faudra revenir, le moment venu, sur le fait que la décentralisation comporte, en même temps qu'une redéfinition des relations verticales entre niveaux d'autorité, un réaménagement des relations horizontales entre collectivités se partageant la responsabilité d'un même espace ou territoire. En tout état de cause, des critères précis s'imposent auxquels on souhaiterait pouvoir associer des mesures.

Toute action publique peut être saisie en termes de recettes et de dépenses. Les seules activités pour lesquelles une décentralisation de la fonction allocative est possible sont celles qui sont *identifiables individuellement*, au niveau décentralisé. Une action publique décentralisée peut toutefois avoir aussi des *effets agrégés*, en étant à l'origine de déséquilibres budgétaires globaux. Dans ce cas, des mesures de redistribution, ou de stabilisation, *entre* collectivités s'imposent. Nous entendrons ici par stabilisation tout ce qui relève des *partages de risques* entre collectivités locales, c'est-à-dire de la possibilité de corriger par des transferts condition-

nels les effets de chocs faiblement corrélés affectant les différentes collectivités locales. De ce point de vue, redistribution et assurance sont liées. Ce n'est en effet que s'il existait des marchés d'assurance susceptibles de fournir des évaluations de transferts conditionnels aux chocs affectant les unités décentralisées (un marché de créances contingentes dans la terminologie de l'économiste), que l'on pourrait distinguer entre un fond d'assurance mutuelle de valeur nette nulle sur le marché, et un transfert pur mesuré par l'écart (positif ou négatif) par rapport à cette valeur nette.

Dans la mesure où, à opportunités inchangées, une organisation décentralisée ne peut pas être moins bonne qu'une organisation centralisée, quels bénéfices spécifiques sont attendus de la décentralisation ? La réponse traditionnelle à la question est : des gains en *efficacité* et en *incitation* dans la conduite de l'action publique. C'est cette réponse qui est discutée dans la première section. On se tourne ensuite vers les questions de transferts et de partages des risques. On s'attend ainsi à ce que la décentralisation élimine des activités de captation locale de rentes résultant de ce que, dans un univers centralisé, des autorités locales peuvent être incitées à faire pression sur la fonction allocative non pour elle-même, mais à des fins d'obtention de transferts. Force toutefois sera de constater qu'une appréciation plus nuancée des avantages et coûts de formes alternatives de l'action publique s'impose, qui tienne mieux compte des modalités mêmes de la conduite de l'action publique.

Les gains allocatifs de la décentralisation

D'une action publique décentralisée sont d'abord attendus des gains en *efficacité allocative*, résultant d'une meilleure adaptation des politiques publiques aux besoins et contraintes des individus concernés. Les circonstances qui sont le plus souvent évoquées comportent toutes une dimension *informationnelle*.

– Informations sur les *conditions locales*. Des autorités centrales sont moins bien informées que des autorités locales sur les conditions pratiques de mise en œuvre des politiques publiques ; elles ont en même temps des informations moins fines que ces autorités locales sur les préférences des individus.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

– Informations sur les *effets à attendre de nouvelles politiques*. En l'absence d'informations précises sur les effets d'un dispositif de politique économique, sa mise en œuvre, en particulier sous forme expérimentale, au niveau local est une manière de procéder qui dominera, en général, une application uniforme du dispositif. D'ailleurs, même lorsque des autorités centrales disposent d'informations, des politiques comportant des *différenciations* locales peuvent être tenues comme "meilleures" (au sens de Pareto) que des politiques imposant un traitement égal de situations différentes, ou qui reposent sur une règle uniforme.

Cette possibilité, qu'offre une décentralisation de l'action publique, d'adapter efficacement la fourniture des biens et services publics aux différences de goûts, est une conséquence du *théorème du fédéralisme fiscal* (ou *théorème de Oates*)³. Il reste que des gains susceptibles d'être tirés d'une éventuelle efficacité allocative doivent être appréciés *nets* des coûts que l'action collective décentralisée est susceptible d'engendrer. Oates (1972) a envisagé le problème. Il dit d'abord ceci : "Dans le modèle idéal présenté dans la première section de ce chapitre, la structure optimale du secteur public est telle qu'il y a un niveau d'autorité (ou un mécanisme de décision collective) pour chaque collectivité relativement à laquelle la consommation d'un bien public doit être définie. Dans ces circonstances, chaque autorité fournit le niveau de consommation qui égalise le coût marginal et la somme des bénéfices marginaux pour sa collectivité. Compte tenu des conditions suffisantes restrictives du modèle, ceci donne une situation Pareto optimale. Dans la suite de la discussion, on a admis la possibilité que puisse varier la taille des collectivités où les individus consomment ensemble le bien, de sorte que déterminer la taille optimale d'une collectivité dans le cadre de laquelle il est optimal de fournir un bien requiert une pondération des *gains et pertes associés avec un degré donné de centralisation de la décision*. Mais on a encore là l'implication qu'il devrait exister un niveau d'autorité correspondant à un groupe optimal pour chacun des biens publics".

De fait, des politiques mises en œuvre à un niveau décentralisé peuvent avoir des effets sur le bien-être d'autres col-

3 On peut sur ce point consulter l'ouvrage de D.E. Wildasin (1986).

lectivités : la fourniture de services éducatifs dans une ville a des effets, via la mobilité du travail, sur le bien-être d'autres villes sans que ces effets soient, initialement, pris en considération dans le calibrage du service ; la régulation d'une pollution (pluies acides) dans une région affecte le bien-être d'autres régions, etc. Les effets externes des politiques décentralisées peuvent ainsi être à l'origine d'inefficacités collectives. Ces externalités ne se manifestent pas dans le cadre d'une action centralisée qui, par construction, les intègre. Dans un contexte décentralisé, il s'agit de trouver des procédures permettant d'en corriger les effets. Prenons le cas d'une externalité émise par une collectivité et en affectant positivement d'autres. On connaît la solution de premier rang en information complète : une autorité supérieure attribuera à la collectivité qui se trouve à l'origine de l'externalité une subvention visant à diminuer le prix relatif de l'activité génératrice de cette externalité (dans le cas d'une externalité négative, on mettra en œuvre une taxation). Cette solution – la subvention/taxation à la Pigou – rencontre toutefois une difficulté de mise en œuvre qui est celle des informations disponibles pour la calibrer. La suggestion faite plus haut est qu'une telle difficulté peut être maîtrisée dans la mesure où un mécanisme endogène de formation des collectivités locales réalise l'efficacité collective en déterminant la taille optimale des unités dans le cadre desquelles ces externalités sont internalisées. Mais un tel mécanisme existe-t-il ? Nous y reviendrons plus loin.

Continuons la lecture de Oates (1972) : "Quand on prend explicitement en considération les coûts de la décision collective, il devient clair que même s'il est possible de créer un niveau séparé d'autorité pour servir chaque groupe de la population qui consomme de manière jointe un bien public particulier, il peut exister de solides raisons pour ne pas le faire. C'est que la constitution et le fonctionnement d'organisations de la décision publique sont eux-mêmes coûteux et ces coûts sont essentiellement des coûts fixes. Il y a d'abord les coûts administratifs (coûts d'équipements, salaires, etc.), ensuite les coûts pour l'électorat de l'élection des responsables. S'il y a de nombreux niveaux d'autorité, comme la théorie générale y invite, ces coûts peuvent être significatifs. En plus d'être confronté à un grand nombre d'administrations ou agences publiques, chaque individu devra participer

à un nombre important d'élections. Il y a en conséquence des incitations réelles à réduire les coûts de la décision collective en économisant sur le nombre de niveaux d'autorités publiques. C'est d'autant plus vrai que l'action publique est plus décentralisée, impliquant une multiplicité d'autorités publiques".

Un exemple permet, à ce stade, d'illustrer les termes du débat. Supposons que soit introduite en France la possibilité d'universités régionales. On en attend divers avantages, tous dérivés de l'idée qu'en s'écartant de normes nationales on pourra promouvoir des programmes d'enseignement supérieur et distribuer des bourses à des étudiants, et des subventions à des enseignants-chercheurs, en fonction de critères de promotion d'un bien-être régional reposant sur une meilleure base informationnelle. Ces gains allocatifs doivent évidemment être appréciés à niveau de dépenses nettes donné, mais aussi en considérant de possibles réallocations de dépenses dans le cadre d'un budget régional où l'enseignement supérieur viendra en concurrence avec d'autres services. À l'inverse, tout système éducatif diffuse des externalités au-delà de sa zone d'implantation. Ces externalités doivent être intégrées à la procédure ; elles contribueront à calibrer la taille de l'action et le niveau auquel il convient qu'elle soit conduite (local, départemental, régional, supra-régional, ou tous à la fois comme c'est déjà le cas en France ?). Il faut tenir compte enfin de coûts d'administration difficiles à apprécier ; mais ces coûts sont-ils si importants ? D'ailleurs, la gestion décentralisée n'est-elle pas en mesure d'offrir des possibilités de contrôle des coûts qui n'existent que difficilement au niveau central ?

Les bénéfices en efficacité allocative attendus d'une action publique décentralisée ne peuvent pas être séparés des avantages susceptibles d'être tirés, au travers de contrôles plus adaptés, des conditions de sa mise en œuvre. Il y a sous-jacente ici la présomption que les procédures de décision locale, en faisant appel à des votes, garantissent un niveau d'action publique établi de manière optimale sur la base d'informations sincères. Les équilibres des *jeux de vote* ont toutefois, en général, des propriétés suffisamment complexes pour qu'il soit difficile de conclure aussi vite, la plus ou moins grande homogénéité des préférences sous-jacentes étant un aspect essentiel des choses.

Une procédure de vote n'est en fait qu'une manière pour un individu appartenant à une collectivité locale de faire pression sur l'autorité compétente lorsque cette dernière ne conduit pas les politiques qui conviennent. Des individus mécontents d'une autorité locale peuvent – au moins a priori – changer de localisation pour joindre une collectivité dont les responsables mettent en œuvre une politique jugée préférable. De là une incitation pour les autorités locales à utiliser efficacement les ressources et à fournir des quantités et qualités de services reflétant les préférences des citoyens. Les collectivités locales s'apparentent de ce point de vue à des firmes fournissant des produits différenciés. La version extrême de cet argument est *l'hypothèse de Tiebout* (1956), à savoir l'assertion selon laquelle dans une situation où des individus peuvent se déplacer à coût nul entre différentes collectivités locales à la recherche de leurs biens et services publics préférés, chaque collectivité offrant un complexe formé de biens publics et de taxations forfaitaires uniformes sur les résidents de la collectivité, l'équilibre que l'on obtient est Pareto optimal.

À suivre cette hypothèse, *toute action publique devrait être décentralisée pour permettre la réalisation d'une situation collectivement efficace sur la base d'informations sincères*. Il faut examiner attentivement l'argument. Si un lot de biens publics doit être consommé en un certain lieu, il est possible d'interdire aux individus relevant d'autres autorités d'accéder aux biens fournis dans la collectivité en question. L'impôt qu'un résident doit payer à l'autorité locale correspond alors au prix qu'il paye pour l'obtention des biens et services fournis dans la localité. Si la mobilité entre collectivités est à coûts nuls, des individus sont confrontés à un ensemble de biens et services publics et de prix associés. Avec un nombre suffisant de collectivités locales chaque individu pourra, par son choix de résidence, choisir les biens publics qu'il préfère. En se répartissant en groupes homogènes, chacun consommant ses biens publics préférés, les individus obtiennent chacun le mieux étant donné leurs contraintes budgétaires respectives. Il n'est alors pas possible de réallouer les biens publics entre les collectivités pour améliorer unanimement les bien-être. Un nombre suffisamment grand de collectivités locales garantit aussi une concurrence contraignant les bureaucrates, de sorte que des res-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

sources ne seront pas gaspillées par des inefficacités internes de gestion. En bref, le choix de résidence dans une collectivité devient un mécanisme de *révélation* des préférences en même temps que d'*efficacité* dans la production des biens et services publics.

Les conditions garantissant la validité de l'hypothèse de Tiebout sont nombreuses et restrictives (Bewley 1981) :

- des coûts nuls de mobilité entre localités,
- pas d'externalités entre localités,
- un ensemble significatif de collectivités offrant tous les montants concevables de biens publics,
- une production des biens publics à rendement d'échelle constant.

L'argument qui souligne l'intérêt, dans une perspective d'incitation, du mécanisme consistant à "voter avec ses pieds" a aussi une portée limitée, s'agissant d'apprécier la conduite effective de l'action publique décentralisée ; d'autant que l'on admet (implicitement) que les biens et services publics sont fournis sur la base d'une maximisation du profit et que l'efficacité productive d'un individu est indépendante de la localité dont il relève, donc des biens et services publics mis à sa disposition. L'analyse des avantages (et coûts) informationnels d'une approche décentralisée de la conduite de l'action publique doit en fait être resituée à la lumière des développements récents de la "théorie des mécanismes incitatifs en information incomplète", lesquels mettent en valeur les coûts, au moins autant que les avantages, d'une dissémination des informations.

Pour cela, considérons un ensemble d'agents confrontés à l'ensemble des résultats possibles d'une action collective. Les agents évaluent les résultats sur la base de fonctions d'utilité dépendant des transferts (en monnaie) dont ils peuvent bénéficier. Mais ces évaluations sont des informations privées : mettre en œuvre un choix collectif et réaliser les transferts qui conviennent requiert que ces informations privées soient rendues publiques. Supposons que la mise en œuvre de la décision collective et des transferts soit confiée à une autorité spécialisée – une sorte d'agence – chargée d'extraire les informations privées des agents et de mettre en place des transferts en vue de l'action collective. On dit aussi de l'agence qu'elle met en place un *mécanisme*. Seuls sont tenus pour admissibles des mécanismes *incitatifs* au sens où,

confronté à un tel mécanisme, un agent aura intérêt à se comporter sincèrement contre toute hypothèse (incitation forte), ou en moyenne sur la base des croyances qu'il a relativement aux autres (incitation bayésienne). Il convient aussi que le mécanisme comporte un *budget équilibré* de sorte qu'aucun coût de l'action collective (coût direct et transferts) ne puisse être imputé au "reste du monde".

La décentralisation est bien ici celle qu'impose la dissémination des informations entre les participants. Dans un tel univers d'information incomplète, un mécanisme est collectivement efficace dans la mesure où, quel que soit l'état des informations communiquées, le résultat sélectionné est Pareto optimal. Négligeons ici les partages de risques en ne retenant que des évaluations individuelles linéaires par rapport aux instruments de transfert. L'évaluation d'un résultat par un agent se ramène alors à sa disponibilité à payer pour le résultat, et la Pareto optimalité d'un mécanisme équivaut à ce qu'étant budgétairement équilibré, le mécanisme conduit à un résultat maximisant quel que soit l'état des informations privées le surplus total collectif.

Dès que des individus peuvent se garantir des rentes du fait des informations qu'ils contrôlent, la décentralisation complète comporte des coûts. Ainsi, en présence de maximisation du surplus collectif, la réalisation de conditions d'incitations fortes – représentées par un comportement sincère en stratégies dominantes – est en général incompatible avec un équilibre budgétaire traduisant une compatibilité globale du système (Green et Laffont 1979). La maximisation du surplus et l'équilibre budgétaire sont bien en général compatibles avec une exigence plus faible d'incitation : celle imposant aux comportements sincères des participants d'être des meilleures réponses mutuelles compte tenu des croyances sous-jacentes (d'Aspremont, Crémer et Gérard-Varet 1992). Il n'y a cependant pas de garantie générale pour que la solution fournie à chaque participant soit au moins aussi intéressante que la meilleure opportunité alternative à laquelle il peut avoir accès grâce à son information privée. En bref, même en l'absence de partages de risques, et en admettant une exigence d'incitation faible, l'efficacité collective en information incomplète peut être incompatible avec les valeurs de réserve des participants.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

Une attitude, typique des approches dites de *moindre mal*, consiste alors à s'interroger sur les propriétés des mécanismes qui, parmi ceux satisfaisant des contraintes d'incitation et de rationalité individuelle, maximisent un critère de surplus collectif (éventuellement un objectif particulier). Un travail de Gilbert et Picard fournit une illustration intéressante d'une telle démarche qui permet par ailleurs d'apprécier l'écart avec ce qu'impose l'efficacité collective au *premier rang*.

On considère ⁴ une économie divisée en un certain nombre de territoires de tailles égales. Chaque territoire est géré par une autorité locale qui a en charge la production du bien public et peut à cet effet lever des impôts. Une autorité centrale peut subventionner ou taxer les autorités locales. Le bien public local, susceptible d'engendrer des externalités au niveau collectif, est produit sous contrat par une firme privée et financée par des impôts locaux, éventuellement complétés de subventions émanant de l'autorité centrale. L'analyse repose sur deux propriétés :

- Le gouvernement local connaît mal le coût de production du bien public par la firme privée. Toutefois plus le territoire est petit, plus la proximité géographique est grande et plus cette information est précise (la variance du coût marginal décroît avec la taille des collectivités locales).

- Le gouvernement central n'apprécie qu'imparfaitement les effets d'externalité (de débordements) des biens publics locaux. Ces effets sont représentés par des variables aléatoires et plus la décentralisation est grande, plus il y a d'incertitude pour le gouvernement central relativement à ces effets.

On s'interroge alors sur une fourniture de bien public (quantité produite et financement) maximisant un critère de bien-être national, sous contrainte de rationalité individuelle de la firme produisant le bien public et d'incitation vis-à-vis des coûts de la production de ce bien.

L'information imparfaite sur les coûts et les préférences conduit à une répartition de l'autorité entre des collectivités locales qui est intermédiaire entre une centralisation complète (une seule autorité) et une décentralisation complète (un grand nombre de collectivités locales garantissent un meil-

4 Nous nous référons ici au travail de G. Gilbert et P. Picard (1993).

leur contrôle des coûts). Cette taille "optimale" dépend, en même temps que du coût des fonds publics, de l'importance de l'incertitude sur les coûts et les préférences. En particulier, la centralisation est d'autant plus (moins) justifiée que l'information sur les coûts (sur les externalités) est, toutes choses égales, plus précise. On caractérise aussi les subventions optimales que l'autorité centrale va verser aux autorités locales : l'autorité centrale devra mettre en œuvre des subventions non linéaires (la subvention marginale varie avec la quantité de bien public), progressives ou régressives selon le signe des corrélations entre les surplus locaux et l'effet d'externalité.

Partages de risques et redistributions

Aux avantages et coûts d'efficacité et de mise en œuvre de la décentralisation, on doit ajouter d'autres coûts qui résultent du fait qu'une *décentralisation complète de l'action publique locale fait perdre les avantages d'une mutualisation des risques collectifs*. Dans la mesure où des collectivités locales sont soumises à des chocs imparfaitement corrélés, il y a place pour une mise en commun des risques. En l'absence d'un marché "d'assurance macroéconomique", ceci peut être réalisé par des transferts entre collectivités locales dans le cadre d'une organisation centralisée, ce peut difficilement l'être par transferts entre autorités indépendantes.

Prenons l'exemple du système d'*indemnisation du chômage*. Il y a des points de vue divergents sur le niveau des indemnités, les conditions de leur calcul, les conditions d'éligibilité, le financement du système, les contrôles, etc. On peut en particulier penser qu'une décentralisation régionale du système aurait sens : reflétant aussi bien la nature "locale" des marchés que les objectifs spécifiques de la "région". On peut aussi penser que la mise en œuvre d'un programme d'indemnisation sera d'autant plus efficace que les autorités locales qui en ont la charge en seront financièrement responsables. D'un autre côté, un système national d'indemnisation du chômage est une forme d'assurance mutuelle contre les chocs régionaux spécifiques affectant l'emploi : une crise touchant les chantiers navals ne concerne que certaines régions, de sorte que dans un système centralisé le coût de l'indemnisation qui en résulte peut être réparti sur l'ensemble de la collectivité. En fait l'assurance mutuelle n'est possible

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

que grâce à des règles collectives uniformes applicables à tous les participants dans toutes les régions. Si les règles sont mises en œuvre de manière décentralisée, région par région, des régions peuvent être tentées de reporter abusivement sur d'autres les charges de certains risques. Ainsi un problème d'*aléa moral* – version particulière du problème du passager clandestin – est susceptible de mettre en cause l'ensemble du dispositif. Pour éliminer la difficulté, on peut forcer les régions à prendre en charge leurs propres risques, mais on fait disparaître en même temps toute "mise en commun des risques". Il y a ainsi un conflit potentiel entre la recherche d'une efficacité allocative qui requiert une "différenciation régionale" et une responsabilité financière décentralisée, et l'efficacité dans la répartition des risques qui pèse en faveur de l'adoption de "normes uniformes" gérées au niveau central.

Les développements récents de l'analyse des "problèmes d'aléa moral en équipe" permettent d'apprécier plus précisément la nature de ce conflit. Pour en rendre compte on considère un ensemble d'agents, chacun décrit par un ensemble d'actions possibles, un ensemble de résultats individuels en monnaie et une fonction d'utilité dépendant de ces deux variables en même temps que d'un résultat collectif. Le résultat collectif qui est observable dépend, en même temps que d'aléas extérieurs, des actions mises en œuvre en secret par des individus. On s'intéresse aux conditions dans lesquelles les agents seront incités à choisir des actions particulières, sachant qu'ils peuvent y être conduits grâce aux transferts monétaires mis en œuvre. Le paiement attendu par un agent dépend de son choix d'action (qu'il est le seul à connaître), du choix d'action des autres (qui n'est pas observable) ainsi que du schéma de transferts (qui dépend du résultat observable). Des transferts équilibrés au sein de la collectivité traduisent les nécessités d'un équilibre général du système.

L'efficacité collective impose un profil d'actions conduisant à un optimum de Pareto sur la base des paiements ex ante. Comme les actions ne sont pas observables, une exigence (minimale) d'incitation est qu'elles soient mutuellement des meilleures réponses les unes aux autres, autrement dit que le profil d'actions soit un "équilibre de Nash", à quoi on ajoutera une contrainte, d'ailleurs ici facile à satisfaire,

d'engagement des individus vis-à-vis de l'action collective. Clairement, chaque action individuelle génère vis-à-vis des autres une externalité. Comme ces actions individuelles ne sont pas observables et que les compensations s'effectuent sur la base d'un résultat collectif, chacun peut individuellement être tenté de resquiller vis-à-vis des autres. Existe-t-il alors des schémas de transferts équilibrés permettant d'éliminer tout passager clandestin, en ce sens que peut être mis en œuvre un profil d'actions qui est un équilibre de Nash collectivement efficace ?

À cette question la réponse est "en général oui" (pour des situations comportant un nombre de résultats et d'actions individuels fini), du moins si les utilités individuelles traduisent de la neutralité vis-à-vis des risques (d'Aspremont et Gérard-Varet 1993). En revanche, ce n'est pas le cas dès que, en présence d'aversion pour le risque, contraintes d'incitations et nécessités d'un partage efficace des risques mélangent leurs effets. Dans ce cas, à schéma de transferts donné, la réalisation d'un profil d'actions efficace fait perdre des degrés de liberté et il n'est plus, du moins en général, possible de garantir le respect des contraintes d'incitations (Dutta et Radner 1993). Le conflit mentionné précédemment devient essentiel.

Il reste que l'on peut vouloir caractériser les profils d'actions qui, dans ces contextes, ne sont pas dominés ex ante parmi ceux respectant les contraintes d'incitations. La question reste à ce jour largement ouverte. On peut aussi se demander "combien d'inefficacité" est causée par un effet de passager clandestin dès lors que la règle de transferts est fixée. Une littérature récente suggère que, sous des conditions assez générales, la "répétition des contrats" ouvre la possibilité d'un contrôle "asymptotique" du passager clandestin par la mise en œuvre d'incitations intertemporelles, du moins en présence d'agents suffisamment patients. En revanche apparaissent en même temps d'autres arrangements, beaucoup moins intéressants, et qui sont susceptibles d'être soutenus de manière dynamique. D'un autre côté, des situations concrètes peuvent comporter des spécificités institutionnelles limitant les passagers clandestins.

Aux avantages attendus de la décentralisation, en termes d'efficacité allocative et de mise en œuvre (ou de contrôle) de l'action publique, s'opposent des coûts d'obtention des

informations, ainsi que des coûts liés aux externalités, aux effets d'échelle et à l'abandon des avantages de l'assurance mutuelle contre des chocs globaux non corrélés qu'autorise la centralisation, plus généralement aux limites en matière de redistributions qu'une gestion décentralisée rencontre ⁵.

Sur quelle base opter ? Un modèle simple dû à Seabright éclaire le débat (Seabright 1993). Considérons une population répartie entre deux régions qui peuvent choisir d'élire un seul gouvernement central ou un gouvernement pour chacune des régions. Les individus et les gouvernements sont neutres à l'égard des risques. Une fois élus, les gouvernements choisiront un niveau de l'action publique (la valeur d'une variable), séparément et simultanément dans le cas de gouvernements autonomes. En contrôlant les deux variables, le gouvernement central internalise d'éventuelles externalités entre régions.

La population préfère dans chaque région des valeurs élevées des deux variables (y compris relativement à l'autre région). Les gouvernements préfèrent au contraire des valeurs basses des variables – ce qui correspond pour eux à un "effort politique" moindre. Les actions des gouvernements ne sont pas observables directement par les individus, lesquels pourront en revanche constater ce qu'est leur niveau de bien-être final. La menace de ne pas être réélu si les populations ne sont pas satisfaites de leurs niveaux de bien-être constitue le mécanisme d'incitation qui pèse sur les gouvernements. La réélection a une certaine valeur pour les gouvernements, mais le bien-être de la population est affecté (en même temps que par les efforts faits par les gouvernements) par un choc aléatoire (additif) spécifique à chaque région. Si le bien-être net est en dessous d'un certain niveau de référence (la valeur d'un pacte alternatif) le gouvernement est rejeté : c'est le cas pour les gouvernements régionaux par rapport à leur région et pour le gouvernement central par rapport aux deux régions ensemble.

Les incitations auxquelles sont confrontés les gouvernements dépendent du régime. Dans le cas d'un gouvernement

5 Notons qu'au premier rang, correctement distingués des mutualisations de risques, des transferts distributifs sont sans coûts réels (transferts forfaitaires). Il n'en va pas de même au deuxième rang (transferts non forfaitaires). C'est là de nouveau un *problème informationnel*.

régional, la désutilité marginale de l'effort est comparée à la valeur de la réélection, pondérée par l'accroissement marginal de la probabilité que la région soit satisfaite. Pour un gouvernement central, la désutilité marginale de l'effort est mise en balance avec la valeur de la réélection pondérée par l'effet marginal en probabilité qu'une région étant satisfaite, elle contribue à la réélection, ce que complète ici un terme qui mesure l'externalité et où intervient l'effet marginal en probabilité que l'autre région étant satisfaite ce soit son bien-être qui détermine la réélection. Ce modèle met en évidence quelques points importants.

Il apparaît d'abord clairement que la centralisation est d'autant plus intéressante que les externalités entre régions sont importantes. Les avantages de la centralisation sont ceux de la coordination. D'un autre côté, le coût de la centralisation est une perte de contrôle local : le bien-être de la région a une probabilité inférieure à l'unité d'être un facteur décisif dans la réélection du gouvernement.

Plus des régions sont semblables (i.e. en présence de corrélations positives entre les chocs), plus la centralisation est avantageuse : la probabilité que le bien-être d'une région soit décisif dans la réélection, ou non, du gouvernement central est la probabilité conditionnelle que l'autre région ne soit pas satisfaite. Cette probabilité conditionnelle augmente avec la corrélation des chocs.

Les différences entre régions sont des différences dans les fonctions d'utilité et dans la distribution des chocs (des variables connaissance commune). Ainsi un gouvernement central peut, aussi bien que des gouvernements régionaux, tenir compte de ces spécificités régionales. La régionalisation d'une politique n'est pas la décentralisation. C'est le degré de corrélation des chocs (une variable qui n'est pas observable) qui affecte l'avantage ou non de la centralisation. Mais d'un autre côté, la décentralisation est d'autant plus avantageuse que les individus votants sont moins facilement disposés à rejeter les gouvernements.

Les intérêts des "citoyens" pour une forme de gouvernement plutôt qu'une autre ne coïncident pas nécessairement avec ceux des "politiques" : quels que soient les avantages pour les citoyens, les politiciens locaux perdent et les politiciens nationaux gagnent à une forme centralisée. L'argument suggère aussi que le choix entre centralisation et décentrali-

sation peut ne pas devoir être fait une fois pour toute. On pensera ici à l'analogie avec les questions soulevées, en économie industrielle, par l'analyse de l'intégration des entreprises.

Perspectives

Les avantages nets attendus de la décentralisation sont ceux d'une efficacité allocative adaptée à la diversité des situations ; mais la centralisation comporte aussi des avantages nets qui sont ceux de la coordination et de la sélection. Il n'y a pas d'option simple, d'autant qu'en pratique le pouvoir est réparti entre *différents échelons* dans un cadre d'interventions complexes. Probablement faudrait-il s'interroger sur les fondements d'un concept d'efficacité collective dont on souhaiterait qu'il soit en mesure d'apprécier des *modèles alternatifs d'organisation*.

On a relevé plus haut l'argument de Tiebout selon lequel la mobilité des agents entre collectivités locales, et avec elle la concurrence entre autorités locales, était un facteur essentiel de la décentralisation. Mais les institutions de Tiebout n'ont que peu de valeur : en pratique dans les pays modernes, des populations *hétérogènes* sont traitées par différentes autorités responsables de biens publics *divers* produits souvent dans des conditions de *rendements croissants*. En fait, *les modalités de la concurrence entre autorités publiques tendent à se rapprocher de certaines de ces modalités de la concurrence entre firmes dont on sait qu'elles sont susceptibles de conduire à une inefficacité collective*.

Nécessité se fait jour de mieux tenir compte des conditions des finances publiques locales et des pressions diverses qui s'exercent sur elles. Au premier rang de ces pressions il y a les phénomènes de *mobilité* – du travail et du capital. Dans l'hypothèse de frontières bien définies entre collectivités (où ne peuvent bénéficier des facilités offertes dans la localité que les individus de cette localité), le prix du foncier doit incorporer tous les bénéfices des politiques publiques et la *capitalisation* fournit une mesure de la disponibilité à payer pour l'accroissement des biens et services publics. Les autorités locales peuvent alors calibrer une fourniture efficace de biens publics en maximisant la valeur foncière de la collecti-

vité, et les populations vont tendanciellement se répartir efficacement entre les différents territoires.

Il y a toutefois une concurrence entre autorités locales qui ne porte pas seulement sur les biens publics fournis et les impôts levés à cet effet. Il y a ainsi des "effets de bien-être" qui font que les attraits d'une collectivité ne sont pas indépendants des politiques publiques menées dans d'autres localités. Il y a aussi des concurrences portant sur les *bases fiscales*, par exemple au travers d'incitations fournies aux investisseurs, qui peuvent être à l'origine d'inefficacités dans l'allocation des ressources entre collectivités locales. Face à la mobilité du travail, cette concurrence entre autorités locales a encore pour conséquence de limiter les possibilités de redistributions internes aux collectivités, en bref de restreindre le domaine ouvert à l'*équité* des actions publiques décentralisées.

Même en cas de mobilité faible du travail, la décentralisation de l'action publique rencontre une autre difficulté, d'équité horizontale, qui concerne le fait que des collectivités locales semblables peuvent être traitées différemment⁶. Le principe de correction est connu : mettre en place grâce à une instance centrale des transferts égalisateurs permettant au système décentralisé de répliquer la structure du système centralisé. Mais n'est-ce pas là mettre en cause la décentralisation ? Tout dépend en fait de la *crédibilité* des formes de coopération entre autorités locales. *La centralisation garantit cette crédibilité au prix de la perte de prise en considération des spécificités locales.*

Références bibliographiques

- d'Aspremont, C., Crémer, J., Gérard-Varet, L.-A., 1992, "Mécanismes bayésiens incitatifs ; un survol informel de quelques résultats récents", *Annales d'économie et de statistique*, n° 25/26.
d'Aspremont, C., Gérard-Varet, L.-A., 1993, *Moral Hazard and Repeated Partnership*, Mimeo.

6 La question remonte à une observation de Buchanan (1950).

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

- Bewley, T., 1981, "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures", *Econometrica*.
- Buchanan, J.-M., 1950, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, Vol 40.
- Dutta, P.K., Radner, R., 1993, "Moral Hazard", à paraître *Handbook of Game Theory*, Mimeo.
- Gérard-Varet, L.-A., (sous la responsabilité de), 1995, *Enjeux et procédures de la décentralisation*, Rapport d'une recherche conduite pour le Commissariat général du Plan avec le concours du PIR-Villes du CNRS, 4 vol.
- Gilbert, G., Picard, P., 1993, "Incentives and the Optimal Size of Local Territories", *Thema*, n° 9303.
- Green, J., Laffont, J.-J., 1979, *Incentives in Public Decision Making*, North Holland, Amsterdam.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovitch, N.Y.
- Seabright, P., 1993, *Decentralisation and Accountability : an Incomplete Contracts Model*, Mimeo.
- Strauss, L., Cropsey, J., 1963, *History of Political Philosophy*, The University of Chicago Press, (réédition 1987), pp. 784-800.
- Tiebout, C.M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol 74, October.
- Wildasin, D.E., 1986, *Urban Public Finance*, Harwood Academic Publishers, London.

ANALYSE DES SITUATIONS DE RELATIONS STRATÉGIQUES : APPROCHE PAR LA THÉORIE DES JEUX

par Sylvain SORIN *

Présentation

La théorie des jeux vise à modéliser et analyser les comportements rationnels d'agents dans des situations interactives. Elle se différencie ainsi de la théorie de la décision – éventuellement en environnement incertain – où une seule instance choisit, et aussi de la théorie des équipes, où sont mises en parallèle des actions sans implications réciproques. Enfin l'accent est mis sur la rationalité du choix par opposition à un comportement aléatoire – mais la rationalité individuelle ne doit pas être confondue ici avec un comportement égoïste : il s'agit simplement de la cohérence avec un système de préférences sur les résultats.

L'étude en termes de théorie des jeux se fait dans un cadre unificateur, indépendant des situations concrètes et sans développer des concepts ad hoc. Cette attitude globalisante permet ensuite de simplifier les problèmes et de proposer une typologie des situations d'interaction.

Ce cadre est essentiellement défini par la spécification :

- a) des joueurs,
- b) des stratégies pour chacun d'entre eux,
- c) des conséquences des choix.

L'identification des joueurs oblige à une grande précision dans le modèle, puisqu'il faut décrire ici les centres de décision autonomes et pertinents pour la situation considérée : il peut s'agir d'individus ou de groupes, institutions (syndicats, collectivités locales, etc.).

* Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

La description des stratégies ne se limite pas à une énumération des choix (accepter ou refuser un contrat, voter pour X ou Y) mais repose sur l'ensemble des règles du jeu (séquentiel ou simultané, une étape ou plusieurs, etc.) et précise pour chaque joueur un plan d'ensemble pour la procédure interactive – prenant en compte toutes les possibilités et spécifiant en chaque occurrence le comportement.

Enfin pour évaluer l'impact des choix de tous les agents, il faut d'abord déterminer le résultat au niveau des décisions prises puis considérer le gain – ou l'utilité – qu'il procure à chacun d'entre eux (ou au moins la manière dont chacun le classe par rapport aux autres résultats).

L'énoncé simple de ce cadre permet d'évaluer certains avantages de cette approche :

- elle oblige à préciser les hypothèses cruciales sur les aspects stratégiques ;
- elle nécessite souvent d'enrichir les données initiales (modèle insuffisamment spécifié), en particulier en ce qui concerne l'information des agents ;
- elle permet d'identifier les paramètres pertinents et de simplifier les données (stratégies redondantes, acteurs fictifs, etc.).

Par ailleurs, l'utilisation d'un outil théorique spécifique et unifié permet d'opérer une typologie des situations (plus ou moins compétitive ou coopérative, résultat plus ou moins stable, etc.). Plus précisément, on peut déceler plusieurs aspects de rationalité dans les situations interactives – chacun d'entre eux étant plus particulièrement pris en compte par tel ou tel concept de "solution" –, d'où différentes cartes correspondant à des classes d'équivalence de situations par rapport à une solution, et une compréhension accrue de la spécificité des phénomènes.

De même, une étude comparative est aisée et fructueuse puisque l'on peut mesurer l'impact de telle ou telle hypothèse (d'information, de croyance, d'anticipation) en comparant les résultats de jeux associés.

Apparaissent enfin des analogies entre des problèmes concrets très divers, une fois que ceux-ci sont représentés en termes de jeux (par exemple les transactions en information incomplète). Il en résulte un enrichissement au niveau des méthodes et des résultats, voire des identifications formelles. Par exemple dans les jeux de vote avec quota, une situation

(25 ; 24, 23, 1, 1), dans laquelle la majorité est à 25 et où 4 joueurs ont respectivement 24, 23, 1 et 1 voix, est équivalente à (3 ; 2, 1, 1, 1).

Il est évidemment hors de question d'essayer de faire un panorama, même rapide, des outils et concepts de la théorie des jeux. Je vais simplement décrire brièvement quatre cas extrêmement spécifiques et abstraits – et par là même très généraux et dont l'analyse est susceptible d'être pertinente dans de nombreux modèles – où une approche en termes de jeux permet d'enrichir la compréhension du phénomène par la maîtrise de la logique stratégique intrinsèque.

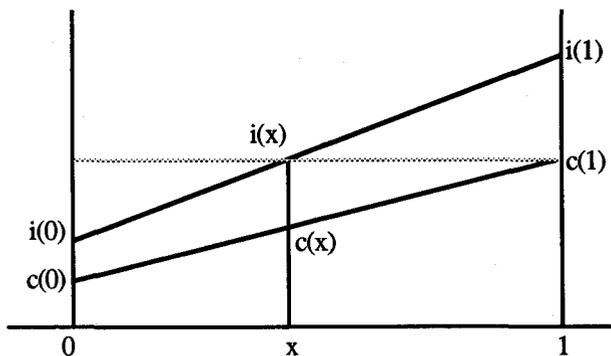
Opposition privé/public

Il s'agit d'un exemple classique, où une absence de coordination qui serait mutuellement bénéfique est parfaitement rationnelle.

On considère une large population qui peut utiliser deux moyens de transport de surface : individuel ou collectif.

On suppose que chaque agent a la même utilité et l'on exprime par $i(x)$ [resp. $c(x)$] sa valeur en cas d'utilisation du transport individuel (resp. collectif) lorsqu'une fraction x de la population utilise le moyen collectif.

Quand x croît, la circulation est plus fluide et l'on peut obtenir le graphe suivant :



DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

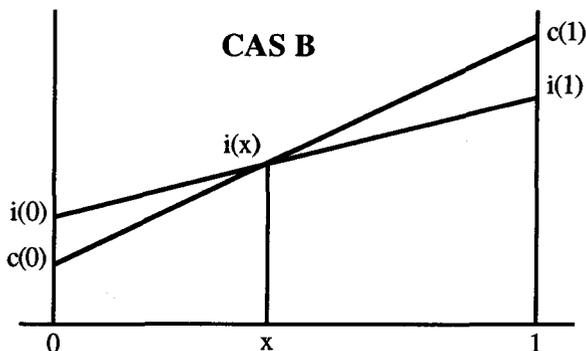
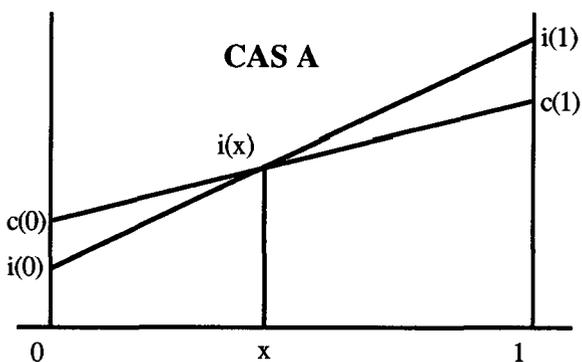
Il est clair ici que, quel que soit le comportement des autres, donc la valeur de x , utiliser le moyen individuel donne une utilité plus grande (pour une grande population, x est indépendant du comportement individuel).

Le résultat est alors $x=0$ donnant à chacun l'utilité $i(0)$. Par ailleurs $x=1$ est possible et permettrait de bénéficier de $c(1) > i(0)$. Mais $x=1$ est impossible sans contrainte, car une déviation individuelle permet alors d'obtenir $i(1) > c(1)$.

Il y a clairement conflit entre une logique de rationalité individuelle et une logique de rationalité collective.

Un réponse de type néoclassique serait d'instaurer un "marché" du bien transport – soit essentiellement ici un péage pour le transport individuel.

Là encore la théorie des jeux permet d'affiner l'analyse. En effet, la situation nouvelle peut se représenter de deux manières :



Dans les deux cas, x est un équilibre car l'égalité des utilités rend chacun indifférent entre les deux moyens de transport. Mais dans le cas A, une légère augmentation de x conduit à une situation où la courbe i domine la courbe c , donc à un avantage pour le transport individuel et une décroissance de x . Nous venons d'établir que x est un équilibre stable. Au contraire, il est facile de voir que x est instable dans le cas B et que $x = 0$ et $x = 1$ sont deux équilibres stables. Il y a donc dans un cas un équilibre "mélangeant" et dans l'autre deux équilibres "séparants".

Il est clair que cette analyse s'applique aussi bien à l'utilisation de lieux publics (entretien soigné ou négligent) qu'à des phénomènes de polarisation sociale.

Mécanismes et information

Ce second exemple met en évidence l'importance des règles du jeu sur les paramètres pertinents pour le comportement stratégique.

On considère un mécanisme d'enchères où un bien évalué v_i par l'agent i ($i = 1, \dots, n$) est attribué, après enchères simultanées x_i par chaque agent, à celui dont l'enchère est maximale.

Supposons les agents classés par leurs enchères soit $x_1 > x_2 > \dots$

L'agent 1 gagne le bien, mais à quel prix ? Dans un système d'enchères au premier prix, il doit payer le montant de son enchère, soit ici x_1 . Il est clair dans ce cas qu'il lui serait tout à fait profitable de connaître au préalable x_2 afin d'enchérir le minimum qui lui permette d'obtenir le bien, soit $x_2 + \epsilon$ au lieu de x_1 .

Il y a manifestement une incitation informative – d'où des problèmes de collusion, d'entente ou d'espionnage potentiels – dans cette procédure.

Montrons maintenant que dans un système d'enchères au 2ème prix (i.e. l'agent 1 paie le bien au prix x_2), annoncer sa valeur de réservation (i.e. dire $x_i \equiv v_i$) est une stratégie dominante.

En effet si en agissant ainsi, l'agent 1 gagne le bien, son utilité est positive ($v_1 - x_2 = x_1 - x_2 > 0$) et une annonce différente soit aboutit au même résultat (il obtient le bien au prix x_2), soit le prive du bien (utilité 0).

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

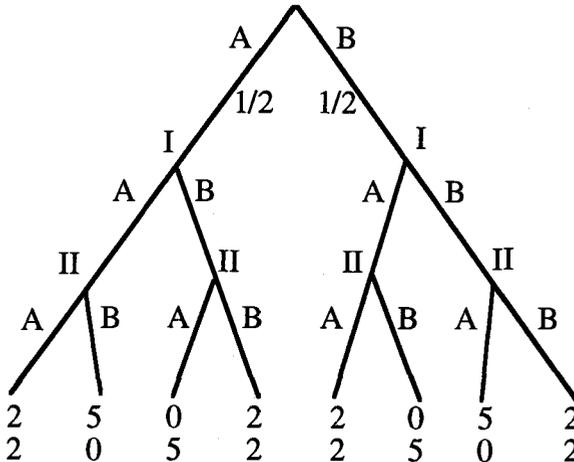
Dans le cas où l'agent n'a pas gagné, son annonce initiale est inférieure à x_1 , donc $v_i = x_i < x_1$. Pour gagner, il doit annoncer plus que x_1 qui sera alors le deuxième prix auquel il devra payer le bien. Son utilité sera donc $v_i - x_1 < 0$.

Nous venons de voir qu'une procédure au deuxième prix élimine toutes les considérations d'information sur les caractéristiques des autres agents. Plus généralement, une analyse en termes de jeux peut aider à comprendre la stabilité ou l'évolution d'institutions.

Valeur de l'information

Dans la problématique centre/périphérie, l'argument d'une meilleure information au niveau local, donc de décisions plus adaptées, est souvent invoqué. Dans le cadre de négociations, le fait d'avoir plus d'information peut paradoxalement se révéler défavorable.

Le troisième jeu correspond à un aléa initial A, B avec probabilité uniforme, que chacun des joueurs essaie à tour de rôle de deviner. I joue d'abord, puis c'est le tour de II, ce dernier étant informé du choix de I. Le gain est 2 pour chacun s'ils disent la même chose, et 5 pour celui qui a raison, 0 pour l'autre en cas de désaccord.



Considérons d'abord le cas où ni I ni II ne sont informés. Connaissant le choix de I, II peut soit l'imiter soit s'en différencier – dans ce deuxième cas, puisque I ne sait rien, faire le contraire de I permet d'avoir raison avec une probabilité $1/2$ – donc une espérance de gain de $5/2$ supérieure au gain certain de 2 en cas d'attitude identique. Ainsi dans le cas d'incertitude totale, les agents vont se différencier et obtenir $5/2$.

Considérons maintenant la situation où I, seul, est informé. Il est facile de voir que suivre le signal qu'il connaît est alors une stratégie dominante pour lui. Mais dans ce cas l'action de I, connue de II, est révélatrice et permet à II, à travers le coup de I, de connaître la valeur de l'aléa. Il est par suite clair que II va toujours copier I. Le paiement est de 2 pour chacun. Le fait que I soit informé se traduit ici par une perte.

Une analyse plus fine permet de mieux cerner le phénomène. Ce n'est pas le fait en soi que I possède une nouvelle information qui le pénalise, mais le fait que II le sache, et par conséquent adapte son comportement au nouveau comportement présumé du joueur informé. On voit également apparaître ici le problème de la crédibilité des messages : I peut assurer II qu'il n'utilise pas son information supplémentaire, mais il n'a aucune chance d'être cru.

Enfin une situation où l'information ne peut être qu'utile est le cas où celle-ci est secrète, au sens où non seulement son contenu mais le fait même qu'elle existe sont des connaissances privées. On sort alors du cadre "rationnel" de la théorie des jeux, puisque la situation réelle est en dehors du champ des situations considérées comme possibles par les autres joueurs.

Coopération et répétition

Plus que d'une illustration du "dilemme des prisonniers" (version discrète du phénomène analysé dans le premier exemple), il s'agit ici de souligner l'importance fondamentale du temps – au sens de répétition – pour la stabilité des relations interactives.

À un premier niveau, on peut montrer la possibilité de coopération dans des situations conflictuelles via un système de contrat / menaces. Le point crucial est qu'il est inutile d'imposer des contraintes supplémentaires pour obtenir des

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

formes de coordination : la répétition à elle seule permet une coïncidence des logiques de rationalité individuelle et collective.

Plus généralement, c'est dans un cadre de jeu répété que l'on peut appréhender les phénomènes d'apprentissage : soit transmission de modèles de comportement, soit construction d'un système de communication / coopération, soit enfin émergence de nouvelles normes ou de conventions.

Le fait de considérer une situation d'interaction comme un moment dans un processus ayant déjà un passé, avec des références et un bilan, et par ailleurs susceptible d'avoir des impacts sur des situations analogues dans le futur, rend bien évidemment l'analyse plus complexe mais permet de cerner avec beaucoup plus d'acuité nombres de phénomènes qui régissent les rapports sociaux.

APPROCHE DE LA DÉCENTRALISATION PAR L'ÉCONOMIE DES CONVENTIONS

par Olivier FAVEREAU *

Cet exposé se fixe trois objectifs :

- présenter les principaux traits d'une approche récente en économie, qu'on désigne par le terme d'*économie des conventions*,
- en la situant par rapport à l'économie orthodoxe, telle que l'ont exposée Sylvain Sorin et Louis-André Gérard-Varet,
- à partir des questions concrètes que soulèvent les problèmes de la décentralisation.

La question de la rationalité et le programme de l'économie des conventions

L'économie des conventions n'a pas l'ambition d'être une nouvelle théorie économique ; il s'agit plutôt d'un effort collectif pour faire évoluer le langage de la théorie économique dominante¹. Dans quel sens ?

Traditionnellement la théorie économique s'est consacrée au problème de la coordination des activités économiques, avec des agents économiques que l'on suppose *rationnels*. L'économie des conventions répond totalement à cet objectif et s'inscrit, elle aussi, dans ce programme de recherche. Mais il y a une différence dans la façon traiter cette question de la rationalité.

Classiquement, "rationalité" est entendue dans le sens très fort d'optimisation des comportements sous contraintes. Les agents tirent le meilleur parti possible, compte tenu de

* Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre.

1 Une bonne référence est constituée par le numéro spécial de la *Revue Économique* paru sous ce titre, mars 1989.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

leur information, de la situation de choix. Cela veut dire, plus précisément :

(1) que l'incertitude de l'avenir se traduit par une distribution de probabilités : tout risque est probabilisable, et on peut donc faire des calculs ;

(2) que les agents économiques prennent la décision qui maximise l'espérance mathématique de l'utilité, avec des probabilités qui correspondent à leur évaluation de la situation.

Sur un plan plus abstrait, (1) et (2) reposent de façon axiomatique sur (3) :

(3) Il n'y a pas de "contingences imprévues". Bien sûr les agents ne savent pas ce que l'avenir réserve au sens où ils ignorent quel scénario précis va se réaliser à l'avenir, mais ils connaissent la liste des scénarios possibles.

Il s'agit là d'une hypothèse-clé. On se place dans un environnement où les agents suivent strictement leur intérêt individuel (jeux non coopératifs). Les engagements éventuellement pris ne sont tenus que si les agents y ont intérêt. Expliquer ou justifier une règle du jeu dans le cadre de la théorie économique, c'est expliquer en quoi il n'est jamais dans l'intérêt des participants au jeu de la violer.

Les règles doivent être robustes par rapport à l'égoïsme intéressé des agents. On dira qu'elles sont "compatibles avec les incitations", "incitatives", "auto-exécutoires". Une telle rationalité suppose :

- des agents avec de grandes capacités cognitives d'analyse, de calcul, de mémoire, de modélisation, et/ou :
- un "environnement de problème" de faible complexité.

Le programme de l'économie des conventions consiste à faire de l'économie, mais en vérifiant que cette double hypothèse fondatrice ne biaise pas complètement l'analyse, soit parce que les agents ont des ressources cognitives limitées, soit parce que l'environnement est complexe. Ces deux aspects font partie de la théorie de la rationalité limitée développée depuis 1950 par Herbert Simon, et par les sciences cognitives depuis une vingtaine d'années.

Pour situer l'économie des conventions par rapport au cadre de l'économie orthodoxe, deux aspects doivent être soulignés :

- Le premier est le fait qu'il s'agit avant tout de pers-

pectives de recherche et de recherches en cours, alors que les exposés de mes collègues s'appuient sur vingt-cinq ans au moins de travaux menés un peu partout dans le monde. Mon propos est plutôt de mettre en évidence quelques grandes intuitions, et de suggérer des pistes de traitement *théorique*. Les terrains appliqués devront être suggérés par les acteurs.

– Le deuxième est la continuité entre mon propos et ceux de mes deux collègues économistes. Lorsque l'environnement n'est pas trop complexe, raisonner avec une hypothèse de rationalité limitée conduit aux mêmes résultats qu'avec une hypothèse de rationalité optimisatrice.

Prenons un exemple extrême : si on demande de choisir entre une barre de chocolat et deux barres de chocolat pour le même prix, l'individu de la rationalité limitée et l'individu de la rationalité optimisatrice feront le même choix.

Mais si la question est de savoir s'il faut faire la Twingo ou non, il n'est plus indifférent de savoir de quelles données précises disposaient les responsables de Renault qui ont abouti à cette décision.

La différence entre les deux problèmes – exprimée ici de façon caricaturale – est que dans le deuxième cas, *la façon de poser le problème de décision fait partie du problème de décision* : il faut *construire* les options possibles, et pas seulement *sélectionner* dans un éventail d'options prédéterminé. Le passage de la rationalité optimisatrice à la rationalité limitée est indissociable du passage d'une rationalité substantielle (il faut choisir entre des options préexistantes) à une rationalité procédurale (il faut construire l'ensemble des options).

Appliquer le programme de l'économie des conventions consiste à travailler sur cette zone mal déterminée, dans laquelle on risque de commettre une erreur en prêtant trop de rationalité aux agents, ou en prêtant trop peu d'attention aux ressources cognitives des agents face à la complexité des situations.

Décentralisation et coopération

Tentons maintenant d'appliquer cette façon de travailler au problème de la décentralisation. Je commencerai par aborder la question du traitement des problèmes de décen-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

tralisation par la théorie économique. Il s'agit d'une question ancienne pour les économistes, qui a été assez profondément renouvelée par des développements récents.

N'étant pas un spécialiste d'économie publique, mais plutôt d'économie des organisations dans une optique d'économie du travail, je proposerai la caractérisation abstraite suivante du problème de la décentralisation : dans une collectivité structurée en un niveau central et un niveau local, comment obtenir une coopération du niveau local sans contrôle direct du niveau central ? Autrement dit : comment produire de la coopération "à distance" ?

Je dis bien : produire de la coopération, et non : fabriquer de l'obéissance. Il s'agit d'une combinaison d'autonomie et de sujétion, qui peut être formulée sous la forme du paradoxe suivant :

- avec 100 % d'autonomie, on ne parle plus de décentralisation ;
- avec 100 % de sujétion, on ne parle pas non plus de décentralisation.

C'est entre ces deux extrêmes que se pose le problème de la décentralisation. Comme il y a un élément de paradoxe dans le problème, il ne faudra pas être surpris s'il y a un élément de paradoxe dans la solution.

L'enseignement de la micro-économie actuelle consiste à chercher une solution non coopérative à la question de la coopération (je rappelle que je vais assimiler "décentralisation" et "coopération à distance") :

- la solution doit être incitative (on n'a pas intérêt à la violer),
- la solution - les règles de décentralisation - se ramène à un système de prix conditionnels, souvent sophistiqué.

Ce genre de règles est évidemment très intéressant et formidablement robuste et il y a peu à redire sur cette formulation, si l'environnement est faiblement complexe (en particulier s'il exclut les contingences imprévues). Mais que peut-on dire des autres environnements ? Y a-t-il beaucoup de cas de règles du jeu de ce type ? C'est moins sûr.

Au surplus, il faut sans doute que ces règles soient bien isolables du reste du fonctionnement de l'organisation. Car essayons d'imaginer une organisation qui fonctionnerait entièrement sur ce schéma. Un nouveau venu, dans cette organisation hypothétique, serait tout de suite mis au cou-

rant : "ici, chacun joue un jeu personnel". En fait selon notre expérience quotidienne, une telle organisation serait non pas *robuste* mais au contraire *fragile*. Rappelons le scepticisme des gestionnaires sur les incitations matérielles.

Il faut essayer de comprendre d'où vient cette fragilité.

- Pas de confiance implique une méfiance *généralisée*. Je propose donc une première caractérisation de la coopération comme confiance : chacun joue le jeu du groupe.

- D'autre part en l'absence de coopération, il n'existe face à l'imprévu que peu de possibilités d'adaptation ou d'apprentissage. D'où une seconde caractérisation de la coopération comme capacité d'adaptation : on peut compter sur chacun, face à l'imprévu.

Esquissons un développement théorique ces deux intuitions.

La coopération comme institutionnalisation de la confiance

Deux arguments peuvent être mis en avant, l'un théorique, l'autre concret/historique.

Argument théorique

Soit la situation canonique : deux agents (un représentant du niveau local, l'autre du niveau central) envisagent de coopérer. Mais il est impossible de déterminer la liste complète des scénarios : chacun se méfie et se demande pourquoi l'autre coopérerait. C'est le problème fondamental de l'incomplétude sur lequel achoppe la rationalité non coopérative usuelle.

Il existe une solution naturelle, mise en valeur par Simon (1983). Celle-ci consiste à distinguer rationalité de long terme et rationalité de court terme. Je peux avoir intérêt à long terme à ne pas exploiter l'autre à court terme, si le bénéfice retiré de la participation à long terme au collectif que je forme avec l'autre l'emporte sur les gains auxquels je renonce à court terme et sur les sacrifices que je consens à court terme (par exemple dans la gestion des circonstances imprévues) : on parle d'"altruisme faible" ou d'"égoïsme éclairé". Ce raisonnement peut paraître *trivial*, il ne l'est pas du tout (en revanche il est, je crois, *naturel*). Pour qu'il soit

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

solide, il faut :

- qu'il y ait des sacrifices – ou des risques de pertes ;
- que chacun perçoive l'autre comme fondamentalement calculateur, rationnel, intéressé, égoïste ;
- ceci afin que les sacrifices soient perçus comme tels.

En effet, qu'est ce qui prouve que j'ai l'intention de coopérer, sinon le fait que moi, individu calculateur, j'accepte consciemment le risque d'entrer dans une relation contractuelle où je n'ai pas la certitude que l'autre ne m'exploitera pas, où tout n'est pas écrit par avance, où je n'ai pas toutes les garanties, bref où j'accepte d'être l'*otage* de l'autre (selon la formulation proposée par Williamson) ? Bien entendu le raisonnement doit être bilatéral.

Voilà la première intuition sur les règles capables de produire de la coopération à distance. *Ce sont des règles telles que chacun ait intérêt à ne pas suivre son intérêt.* Je la formule délibérément sous forme paradoxale, car le problème de la décentralisation a un côté paradoxal signalé d'entrée de jeu. Il n'y a en fait pas de paradoxe si on réintroduit le temps : ce sont des règles telles que chacun ait intérêt à *long terme* à ne pas suivre son intérêt à *court terme*.

Néanmoins il ne faut pas dissoudre entièrement le paradoxe :

- dans un premier temps, je m'avance dans l'*inconnu*,
- et ce sera payant à long terme,
- mais ce n'est pas sûr (*incomplétude*),
- donc je m'avance vraiment dans l'*inconnu*...
- mais je le fais parce que ce sera un pari gagnant,
- or pour que ce comportement soit reconnu comme un pari en faveur de la coopération, il faut que je m'avance vraiment dans l'*inconnu*.

Sans cela pas de *confiance*, et sans confiance, pas de coopération.

Un exemple historique

Considérons l'expérience de la construction européenne. On peut mettre en parallèle les termes employés par Jean Monnet : "Nous sommes là, non pour négocier des avantages, mais pour rechercher notre avantage dans l'avantage commun" (Monnet 1976, ch. XIII) à ceux de Margaret

Thatcher ; "I want my money back". Ils font bien ressortir l'opposition entre négocier des avantages (M. Thatcher), qui renvoie à une logique non coopérative, et rechercher son avantage dans l'avantage commun (J. Monnet), qui renvoie à la logique des conventions, à la fois coopérative/non coopérative. Apparaît en outre l'idée qu'il faut imaginer un système collectif, un schéma de coopération dans lequel chacun peut espérer être gagnant à long terme.

Telle est la première conclusion. Les règles de décentralisation doivent être des repères donnant de la visibilité à un projet collectif schématique où chaque participant peut espérer, s'il joue le jeu, trouver son avantage dans l'avantage commun. Ces repères sont les conventions constitutives de l'interaction.

La coopération comme capacité collective d'adaptation

Le raisonnement précédent est encore trop statique. De plus, l'incomplétude est vue sous l'angle négatif (comme limite de la rationalité) de l'imprévu. Sa face positive, c'est l'apprentissage, la découverte de choses neuves.

Il faut évoquer ici la question abordée par Doeringer et Piore étudiant les règles de gestion du personnel (Doeringer et Piore 1971). Celles-ci reviennent à protéger les travailleurs titulaires contre les candidats extérieurs. Mais bloquer la concurrence ne risque-t-il pas d'entraîner privilèges acquis, rentes de situation, monopole, sclérose, etc. ? Les auteurs sont embarrassés.

La première solution proposée consiste à considérer qu'à long terme, la concurrence prime : c'est admettre qu'à long terme leur théorie n'est pas pertinente.

Comment au contraire serait-il concevable d'admettre que la concurrence ne prime pas à long terme ? Comment une solution inefficace peut-elle se maintenir à long terme ?

Il est à noter au passage qu'on retrouve l'opposition entre court terme et long terme.

La réponse sera trouvée dans un article postérieur (Doeringer 1986) : si le collectif bénéficie d'une rente, il a intérêt à augmenter cette rente dès lors qu'il peut faire le pari que cette augmentation sera partagée entre le collectif et l'employeur. Le fait d'être protégé peut susciter un investissement de chacun dans des processus d'apprentissage

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

individuel et d'apprentissage organisationnel générant des gains qui bénéficieront à tous. Les pertes d'efficacité statique sont compensées par des gains dynamiques.

C'est bien là une réponse au problème de décentralisation tel que j'ai proposé de le formuler. Pour obtenir une coopération des exécutants sans surveillance de tous :

- il faut leur laisser de l'autonomie à *court terme*, "leur faire confiance" (risque pour l'employeur),

- à charge pour eux de développer des innovations qui bénéficieront à tous à *long terme* (risque pour le collectif).

Telle est la deuxième conclusion. *Les règles de décentralisation doivent être des repères donnant de la visibilité à un projet collectif où la protection de l'autonomie est échangée contre la promesse d'un apprentissage collectif bénéficiant à tous.*

Il n'est pas dit que toutes les organisations se comportent ainsi. Il s'agit d'une grille de lecture *normative* : il y a un pari derrière toute organisation qui traite mieux ses membres que les agents extérieurs. Cette conclusion replace la question des *avantages acquis* dans une perspective saine. La défense en toutes circonstances des avantages acquis est aussi réductrice que l'idéologie de promotion de l'efficacité par la seule destruction des avantages acquis. La vraie question à poser est celle des contreparties à long terme.

Ces résultats s'appliquent par exemple à l'expérience des gestionnaires en matière de motivations pécuniaires des salariés, et notamment aux observations de l'impact négatif des salaires aux pièces sur la qualité de la production.

Conclusion

L'approche ici seulement esquissée de l'économie des conventions permet d'ores et déjà de percevoir le problème de la décentralisation comme un cas particulier d'un problème extrêmement général : comment obtenir la coopération de la part d'agents intéressés et calculateurs ? La réponse doit être cherchée dans deux directions :

- la coopération-confiance, comme gestion rationnelle de l'incomplétude ;

- la coopération-innovation, comme gestion rationnelle de l'autonomie.

Références bibliographiques

Doeringer, P.G., Piore, M.J., 1971, *Internal Labor Market and Manpower Analysis*, Heath, Lexington (Mass.).

Doeringer, P.G., 1986, "Internal Labor Market and Non Competing Groups", *American Economic Review*, may.

Monnet, J., 1976, *Mémoires*, Fayard (disponible en Livre de Poche).
Revue économique, numéro spécial *L'économie des conventions*, n° 2, mars 1989.

Simon, H., 1983, *Reason in Human Affairs*, Blackwell.

**LES REPOSITIONNEMENTS INDUITS
PAR LA DÉCENTRALISATION
ET LE DÉVELOPPEMENT
DES PARTENARIATS :
APPROCHE PAR LA SOCIOLOGIE
DE L'ACTION ORGANISÉE**

par Erhard FRIEDBERG *

Le titre de mon intervention comporte deux aspects. D'une part, et c'est par là que je commencerai, une présentation nécessairement succincte de l'approche de la sociologie des organisations ou, mieux, de l'action organisée, telle que nous la pratiquons au Centre de Sociologie des Organisations. D'autre part et ensuite, une mise en perspective de la décentralisation telle qu'on peut l'opérer à partir de quelques résultats d'enquêtes empiriques que nous avons menées ces dernières années sur les administrations et la société locale.

L'approche de la sociologie de l'action organisée

Il y a deux façons de s'intéresser à l'organisation. La première se réfère au substantif, c'est-à-dire à l'objet "organisation" tel que nous pouvons le connaître pour y participer jour après jour : elle cherchera à en décrire et expliquer les différentes formes que l'on peut observer dans la réalité, et à élaborer des catégories, des typologies et des lois de leur émergence, diffusion et élimination, bref de leur devenir. La deuxième s'intéressera au verbe, c'est-à-dire aux processus d'organisation, aux processus par lesquels s'organise (ou est organisé) un contexte d'action. L'objet de son analyse n'est

* Directeur du CSO (CNRS).

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

pas tant une ou des organisations particulières, mais l'action qu'on peut appeler "organisée" du fait qu'elle met en prise un ensemble d'acteurs qui doivent coopérer autour d'un problème commun.

Je pense qu'il est important de souligner d'emblée que la sociologie des organisations, telle du moins que nous la pratiquons au CSO et nonobstant le nom de notre Centre, ne s'intéresse qu'accessoirement aux objets sociaux que nous appelons "organisations". Notre problématique est au contraire centrée sur le fait organisationnel que l'on peut observer partout où il y a interdépendance stratégique entre un ensemble d'acteurs individuels et/ou collectifs, cette interdépendance impliquant que ces acteurs ne peuvent se désintéresser les uns des autres et doivent trouver des modalités pour ajuster leurs efforts, c'est-à-dire pour "organiser" leurs rapports.

Il est évident que les organisations dites "formelles" entrent dans cette définition : ce sont bien des contextes d'action qui mettent en prise des acteurs interdépendants autour d'objectifs communs sinon tous partagés. Mais dans notre perspective, elles ne constituent qu'un cas particulièrement clair de tels contextes d'action, et les processus d'organisation qui se déroulent en leur sein ne sont pas différents par nature de ceux qui se déroulent dans des contextes moins clairement structurés. Nous sommes donc amenés tout naturellement à contester des typologies qui cherchent à catégoriser a priori les contextes d'action, et encore plus les dichotomies trop tranchées qui traditionnellement distinguent une organisation formellement constituée de contextes d'action plus flous où l'on parle alors d'"action collective" (les sociologues) ou de "marché" (les économistes). L'action collective et son corollaire, un minimum d'organisation des rapports humains qui la portent, est omniprésente dans tous les contextes d'action, dès qu'il y a interdépendance. Et dans tous les cas il faudra se demander comment la structuration de ce contexte, et avec elle la stabilisation des rapports humains, sont obtenues et par quels équilibres de pouvoir et par quels mécanismes de régulation elles sont maintenues.

Il n'y a pas de frontière invisible au-delà de laquelle ces processus changeraient de nature, ou deviendraient naturels alors qu'en deçà ils seraient artificiels. L'existence et le fonctionnement régulier d'une organisation doivent dans cette

perspective être expliqués tout autant que l'émergence et l'institutionnalisation progressive d'un mouvement social ou le fonctionnement satisfaisant (c'est-à-dire transparent et fluide) d'un marché économique. Les uns sont aussi surprenants, incertains et précaires que les autres.

Notre approche peut donc se comprendre comme une *heuristique*, comme un regard sur la réalité sociale qui cherche à rendre sensible aux régularités qui se cachent derrière l'apparent désordre des stratégies de comportements des acteurs, que ceux-ci soient des individus ou des institutions. Cette heuristique cherche à mettre en évidence la structuration d'un contexte d'action, c'est-à-dire sa nature systémique qui s'exprime dans les dynamiques endogènes qui habitent les comportements observables. Par dynamiques endogènes, j'entends les mécanismes d'autoentretien de ces comportements, mécanismes qui assurent par là-même leur stabilité. La mise en évidence de ces bouclages systémiques, qu'on pourra appeler cercles "vertueux" ou "vicieux" selon l'évaluation normative qu'on en fait, constitue l'objet de nos recherches et l'apport essentiel à la connaissance de la réalité sociale.

On peut donc dire que nous ne nous intéressons pas d'abord à des organisations, mais à l'action sociale qui se développe entre un ensemble d'acteurs en vue de s'attaquer à un problème commun et qui suppose donc la stabilisation de leurs comportements et, partant, la constitution d'un ordre. Celui-ci peut être dit partiel ou local dans la mesure où ses caractéristiques sont, jusqu'à preuve du contraire, spécifiques et relativement autonomes, même s'il prend appui sur la structuration plus large et asymétrique des ressources que les acteurs parties prenantes peuvent mobiliser dans leurs transactions. Cet ordre n'est au fond rien d'autre qu'un ensemble de mécanismes de coordination (sans donner à ce mot une connotation trop hiérarchique et/ou administrative) à travers lesquels est assurée l'intégration partielle et jamais complètement acquise des rationalités multiples et non nécessairement ou spontanément convergentes des participants.

Le fonctionnement d'une organisation repose sur un tel ordre, que son analyse devra mettre en évidence. Mais le fonctionnement d'un dispositif inter-organisationnel ou inter-institutionnel tout autant, que celui-ci soit situé dans le domaine public ou privé et quels que soient la nature de son

activité et le degré de sa formalisation ou codification. L'administration locale, la prise en charge des toxicomanes, la politique sidérurgique ou plus généralement la politique industrielle ou technologique de la France, l'éducation, la collecte du sang etc. : dans tous ces cas, on se trouve en présence d'une multiplicité d'intervenants entretenant entre eux des rapports durables d'interdépendance, qui dépassent la plupart du temps la politique particulière ou le problème spécifique objet de l'analyse et dont les propriétés (structures, équilibres de pouvoir et mécanismes de régulation) conditionnent les possibilités d'action et les marges de manœuvre des différentes parties prenantes.

Notre intérêt pour le phénomène organisation qui sous-tend l'action collective dans toutes ses formes est résolument empirique. Il nous semble qu'une des contributions essentielles de la sociologie est de renouveler et d'approfondir la connaissance positive que nous pouvons avoir des systèmes de rapports humains empiriques qui produisent dans les faits tel ou tel problème humain¹ : dans cette perspective, le passage par "le terrain", comme nous disons, est un préalable essentiel. Mais il est également clair que cette orientation empirique n'est pas un inductivisme pur dont on a depuis longtemps montré l'inanité. Elle s'exerce naturellement avec un cadre théorique fort qui permet d'instruire et de structurer une démarche de recherche et d'analyse autour de trois notions : acteur, système et pouvoir. Je dirai quelques mots sur chacune d'elles avant de passer à l'examen de quelques-uns des constats qu'on peut faire sur l'évolution de la société locale depuis la décentralisation².

La première notion centrale de notre démarche, c'est celle d'acteur. Nous ne concevons d'analyse que celle qui cherche à retracer l'action humaine et la manière dont celle-ci s'inscrit dans les structures d'un contexte d'action, en même temps qu'elle les transforme et les reproduit. Nous ne pouvons donc concevoir d'analyse sans reconstruire des logiques

1 C'est aussi par là que la sociologie peut être utile, et qu'elle peut être utilisée dans une visée d'intervention et de changement volontaire : elle permet d'éclairer à la fois la préparation de l'action et l'évaluation de ses résultats réels.

2 Pour plus de détail, je renvoie le lecteur aux développements contenus sur ces notions dans mon dernier livre (Friedberg 1993).

d'action des acteurs que l'enquête met en évidence. Ces acteurs sont tout d'abord des *acteurs empiriques* : c'est leur impact sur la structure d'un contexte d'action qui leur confère ce statut, et non une quelconque conception a priori de ce qu'un acteur devrait faire ou être capable de faire pour "bénéficier" de ce statut. Ces acteurs, d'autre part, ne sont pas nécessairement des individus : ils peuvent être *individuels ou collectifs/institutionnels*, selon la question de recherche qu'on veut élucider. Enfin, ces acteurs sont *intéressés* dans la mesure où ils ont des enjeux dans le champ qui constitue l'objet de l'analyse. Cela ne signifie pas que ce champ soit leur seul enjeu, ni même l'enjeu le plus central. La seule implication, c'est qu'ils ne peuvent pas se désintéresser du comportement des autres acteurs de ce champ et plus généralement de ce qui s'y passe, leur propre capacité d'action là et ailleurs étant conditionnée par ces événements. Étant intéressés, ils calculent donc, c'est-à-dire essaient d'anticiper les comportements des autres acteurs et d'en prévenir ou au contraire générer certains. Mais ce calcul ne suppose aucune rationalité omnisciente. La démarche intègre au contraire toutes les limitations de la rationalité que la critique de la rationalité des choix a progressivement mises en évidence. Et c'est parce qu'elle les intègre qu'elle peut utiliser ces comportements comme des symptômes de la structure d'un contexte et donc remonter de là aux caractéristiques structurelles du contexte d'action dans lequel évoluent les acteurs.

La deuxième notion, complémentaire de la première, est celle de *système*. Cette notion pourtant n'a aucun contenu substantif a priori. Elle correspond à une *hypothèse de recherche* sur l'existence d'interdépendances entre les acteurs et, partant, de mécanismes de jeux (de coordination) permettant de structurer et de réguler ces interdépendances. Et il appartient à la recherche de prouver l'existence de ce système en mettant en évidence sa structure ainsi que les dynamiques endogènes qui y sont à l'œuvre, c'est-à-dire les mécanismes d'autoentretien par lesquels la stabilité des interactions entre acteurs est (re)produite. Une telle recherche est donc tout naturellement conduite à privilégier des *explications endogènes* aux comportements et phénomènes observés : c'est ce souci qui la guide dans le découpage du champ empirique. C'est lorsqu'on peut mettre en évidence des bouclages systémiques à l'intérieur du champ étudié, c'est-à-dire quand on

peut montrer concrètement comment certains des comportements observés en produisent d'autres qui à leur tour génèrent les premiers, que l'on peut conclure à un minimum d'autonomie de ce contexte d'action et, partant, de l'ordre local et partiel qui le structure. En dernière analyse, c'est bien l'existence de cercles vicieux (ou vertueux selon l'évaluation normative qu'on en fait) qui constitue la preuve de l'existence d'un système d'action concret. Et celui-ci (ou ceux-ci) ne peut se découvrir que par l'observation de l'action de ses membres, qui en reflète et exprime la structuration. Ce qu'on observe et ce qu'on saisit, c'est donc l'action des participants à ce système en tant qu'elle est un symptôme du système et non pas de la personne (de l'histoire, de la "personnalité") des acteurs. A vrai dire, et cette précision est d'importance, même si elle peut paraître paradoxale à la vue de ce qui est dit au paragraphe précédent, nous ne nous intéressons qu'accessoirement à l'acteur. Ce qui nous importe, c'est son action et les relations aux autres qui la médiatisent. Et celles que nous observons ne nous permettent de connaître qu'une parcelle de la personne, laissant dans l'ombre une grande part de latence. Ces parcelles sont certes suffisantes pour nous conduire dans la reconstruction de l'ordre local d'un système d'action. Mais elles ne nous permettent pas de dire beaucoup de choses sur les acteurs, et encore moins sur les individus. Il aurait fallu pour cela employer une autre approche.

La troisième notion fait le lien entre les deux précédentes : c'est celle de *pouvoir*. Il faut entendre cette option de la manière la plus neutre : le pouvoir n'est ni bon ni mauvais en soi, il n'est pas non plus la motivation dominante des acteurs. Il est plus prosaïquement la *médiation inévitable* entre les volontés, les intentions, les projets et les actions, non nécessairement convergents, des acteurs. Notre approche ne suppose donc nullement l'existence d'un homo politicus qui remplacerait l'homo oeconomicus de l'analyse classique et qui chercherait à tout moment à maximiser son pouvoir. Elle part simplement du constat que dans un contexte d'interdépendance stratégique, il devient le problème de chacun de pouvoir produire certains comportements chez les autres participants, ce qui fait qu'aucun des participants ne peut se désintéresser de sa capacité à cet égard, qui n'est rien d'autre que son pouvoir. Dans le cadre de cet exposé, il n'est pas possible de développer toutes les prémisses de la théorie du

pouvoir comme capacité d'action qui est impliquée dans cette démarche ³. Disons simplement qu'utiliser le pouvoir dans cette perspective revient à le conceptualiser comme un *échange négocié de comportements* dont l'enjeu est la maîtrise des zones d'incertitudes, c'est-à-dire des problèmes autour desquels se structurent les interactions entre les participants. Dit autrement, le pouvoir est ici traité non comme une substance, mais comme une relation qui est certes déséquilibrée, mais qui comporte aussi toujours un élément de réciprocité et une dimension de négociation. Et les comportements observés nous renseignent à la fois sur la structure de pouvoir (jamais complètement stabilisée au demeurant) et sur les mécanismes de régulation qui ont prévalu, c'est-à-dire en dernière analyse sur les propriétés du "système d'action concret".

Les repositionnements induits par la décentralisation : changement et continuité dans le système politico-administratif local

Appliquée à l'étude de l'action publique, une telle approche transcende naturellement les frontières entre les différents secteurs de l'administration, tout comme entre le public et le privé. Car elle se met à la recherche des systèmes d'acteurs empiriques qui portent l'action publique dans un domaine donné et dont les modalités de coopération conditionnent les résultats de cette action. C'est de cette manière que les recherches cumulatives du CSO sur le fonctionnement de l'administration locale nous ont permis de mettre en évidence ce que nous avons appelé le "système politico-administratif local" composé d'acteurs administratifs, politiques et socio-économiques (Worms 1966), (Crozier, Friedberg et al. 1974), (Crozier et Thoenig 1975), (Grémion 1970 et 1976).

C'est ce système qui a été à la fois confirmé et profondément transformé par la décentralisation. En effet, l'orientation principale de cette réforme a fait du département le bénéficiaire essentiel du mouvement de décentralisation, confirmant par là le diagnostic porté sur l'échec de la réfor-

3 Je renvoie à cet égard à (Crozier 1964, 1970), (Crozier et Friedberg 1977), (Friedberg 1993).

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

me régionale et sur la force d'un système départemental qui est apparu plus ouvertement avec la décentralisation. En même temps, ce système politico-administratif local, qui avait déjà perdu une partie de son emprise sur la société locale avec la montée des villes échappant largement à ses mécanismes de régulation croisée, a été à son tour touché de plein fouet par le mouvement de décentralisation et de déconcentration.

Je voudrais terminer cet exposé en évoquant quelques unes des lignes d'évolution que les enquêtes et travaux de recherche récents au CSO permettent de déceler, en distinguant les changements des éléments de continuité. Je le ferai sans affiner l'analyse et sans souci d'être exhaustif, en soulignant d'emblée qu'une première conséquence, et probablement non des moindres, de la décentralisation est d'avoir accru considérablement la diversité des situations locales et donc de rendre beaucoup plus difficile la formulation de constats d'ordre général. Chacun des constats ou aperçus qui suivent devrait donc être lu avec la prudence et les nuances qui s'imposent.

Trois changements importants me semblent notamment marquer le fonctionnement du système politico-administratif local depuis la décentralisation. Le premier et le plus massif concerne la montée des élus ou, pour reprendre le titre d'un livre, le "sacre des notables" (Rondin 1985). L'ensemble des études disponibles atteste régulièrement l'importance des élus notamment départementaux, et tout particulièrement du premier d'entre eux, à savoir le président du Conseil général. Certains sont même tentés d'appliquer au département les catégories d'analyse communales en parlant de la "mayorisation des départements". Sans vouloir surestimer l'importance du maire dans les villes et, partant, du président du Conseil général pour les départements, le fait est que les départements possèdent aujourd'hui un gouvernement qui affirme ses prérogatives, ses orientations et ses politiques et qui fait qu'au moins sur le plan du département (c'est-à-dire au chef-lieu) l'administration a perdu son leadership au profit des élus ⁴.

4 La situation reste beaucoup plus nuancée sur le plan infra-départemental, j'y reviendrai ci-après.

L'effacement relatif du préfet est en effet le deuxième changement important induit par la décentralisation. Cet effacement a été voulu par la réforme. Il n'est pas sûr pourtant qu'il ne dépasse les intentions initiales des instigateurs de la réforme, à en juger par les tentatives récentes de revaloriser à nouveau la fonction, notamment dans sa dimension interministérielle de chef des services locaux des administrations. D'autre part, cet effacement du préfet ne va pas nécessairement de pair avec un affaiblissement équivalent des sous-préfets qui à leur échelon retrouvent souvent un rôle d'animation économique, ou de l'administration préfectorale dont le rôle reste central.

Enfin, le troisième changement que je voudrais évoquer concerne la judiciarisation des régulations de la société locale. Les mécanismes d'ajustement tacite et de négociation plus ou moins officieuse qui caractérisaient les rapports entre l'administration locale et notamment préfectorale d'un côté et les représentants de la société locale de l'autre, sont sinon remplacés, du moins de plus en plus complétés par l'intervention d'un tiers, à savoir les tribunaux. La montée du contentieux est en effet une évolution souvent évoquée pour la déplorer, qui marque en même temps une ouverture progressive d'un rapport de négociation bilatérale et fermée entre l'administration locale et "ses" notables. Il est trop tôt pour savoir s'il s'agit là d'une maladie infantile de la décentralisation, ou d'un trait plus permanent qui signale une transformation en profondeur de la culture politique notamment du gouvernement local.

Cependant la société locale n'est pas marquée uniquement par des transformations. Pour l'observateur que je suis, il me semble qu'on peut aussi parler d'un certain nombre de continuités. Celles-ci sont soit simplement le prolongement de traits existant avant la décentralisation et que celle-ci n'a pas (encore) touchés, soit des caractéristiques qu'on peut considérer comme une conséquence directe ou indirecte, mais en tout cas non voulue, de la décentralisation. J'en vois au moins quatre dont l'existence a été mise en évidence dans des enquêtes récentes du CSO.

La première de ces continuités concerne les cloisonnements administratifs. Ce constat vaut bien sûr pour les relations interministérielles entre services locaux, dont les problèmes de coordination défrayent régulièrement la chro-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

nique et conduisent très classiquement à demander périodiquement un renforcement du pouvoir des préfets. Mais ce constat vaut également pour les relations au sein d'une même administration. Deux études récentes dans des Directions Départementales de l'Équipement montrent en effet la persistance d'un cloisonnement bien classique entre le niveau infra-départemental (les subdivisions) et le niveau départemental (le siège de la DDE), malgré les effets conjugués de la modernisation et de la montée en puissance des élus départementaux qui ont contribué à mieux souder les DDE et à les rapprocher aussi de Paris.

Je ferais volontiers le lien entre la persistance de ce cloisonnement et une autre continuité, qui a trait au rôle d'expert et de conseiller technique de l'administration. En partie battu en brèche au niveau départemental, ce rôle a bien résisté au niveau infra-départemental, et fait encore de la relation avec les élus locaux un enjeu central à l'intérieur de l'administration de l'Équipement (et j'aurais tendance à penser que l'Équipement ne constitue pas une exception en la matière). C'est cette concurrence autour de la relation à l'élu qui est, à mon sens, un des facteurs explicatifs du cloisonnement administratif.

Une troisième continuité, qui de l'avis de beaucoup d'observateurs a été exacerbée par la décentralisation, a trait à la difficulté de l'intercommunalité et à la territorialisation accrue des politiques publiques locales. Les travaux de C. Grémion et de C. Bourgeois sur la gestion locale du logement social illustrent tout particulièrement cette difficulté (Grémion 1989), (Bourgeois 1993) : les nombreuses tentatives de décloisonner la gestion du logement social, et de créer un minimum de coopération entre les organismes gestionnaires et les communes concernées, se sont heurtées à des difficultés le plus souvent insurmontables : le logement social reste un domaine réservé strictement territorialisé. Par ailleurs, les lenteurs et les complexités de la coopération intercommunale sont bien connues. Elles n'ont pas diminué, bien au contraire, au point que certains observateurs n'hésitent pas à considérer l'édifice institutionnel de la gestion territoriale en France comme un des plus baroques du monde. Faut-il y voir un effet au moins indirect des lacunes et omissions de la loi de décentralisation ? Le débat est ouvert.

La dernière continuité que je voudrais mentionner concerne un trait fondamental du système politico-administratif local qui est profondément ancré dans son fonctionnement et dans la structuration de la scène politique locale, si on peut employer ce terme. Je veux parler de la faiblesse de la participation du citoyen et de la délibération publique dans la société locale. Une thèse récemment soutenue par un jeune chercheur du CSO portant sur la comparaison des mécanismes de gouvernement de deux villes suisses romandes et de deux villes françaises le montre clairement (Borraz 1994) : comparativement à la vigueur de la vie publique locale en Suisse, la démocratie locale en France peut se caractériser comme une démocratie d'accès, où les possibilités d'action sont fonction de l'accès différentiel aux décideurs dont disposent différents acteurs et qui constituent l'aune essentielle de leur degré de "notabilité". Par analogie à la société de cour de Louis XIV analysée par N. Elias, O. Borraz qualifie le gouvernement des villes françaises comme un gouvernement curial, ce qui ne signifie bien évidemment pas que chaque maire est un Louis XIV ou que toute mairie est un Versailles, mais que c'est bien l'accès aux notables, eux-mêmes partiellement sélectionnés au moyen d'élections, qui crée la capacité d'action. Même si l'émergence des tribunaux comme acteurs de la scène locale accroît la publicité des débats et perturbe la structure traditionnelle des rapports entre notables et structures administratives (de l'État comme des collectivités territoriales), nous restons bien de ce point de vue encore dans un mode de régulation traditionnel.

Il va de soi que ces quelques aperçus n'épuisent nullement le sujet des repositionnements induits par la décentralisation. Beaucoup d'autres éléments auraient dû être mentionnés, mais ne pouvaient l'être sans dépasser les limites de cet exposé. Il ne faut pas perdre de vue, d'autre part, que les transformations et les changements continuent et qu'il est normal que cohabitent dans une telle situation des changements et des continuités : au lieu de les nier, il faut bien comprendre la nature de ces continuités, car elles permettent de mieux situer l'impact d'ensemble de la décentralisation. Enfin, il faut bien voir que certaines des évolutions en cours commencent à leur tour à mettre en question le cadre institutionnel tracé par les lois de décentralisation. Je pense en par-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

ticulier aux difficultés de l'intercommunalité qui concernent bien sûr en premier lieu le gouvernement et l'administration des villes, mais qui touchent aussi les campagnes, ainsi qu'à la centralité du cadre départemental. Le temps n'est peut-être pas loin où nous assisterons à une nouvelle vague de lois qui rendraient caduque une partie des observations contenues dans cet exposé. Le chantier de la décentralisation n'est pas encore achevé.

Références bibliographiques

- Borraz, O., 1994, *Le Gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, Thèse pour le doctorat de l'IEP, mention Sociologie.
- Bourgeois, C., 1993, *Le logement social : un enjeu local*, thèse de doctorat, IEP Paris.
- Crozier, M., 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil.
- Crozier, M., 1970, *La société bloquée*, Seuil.
- Crozier, M., Friedberg, E. et al., 1974, *Où va l'administration française ?*, Éditions d'organisation.
- Crozier, M., Thœnig, J.-C., 1975, "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, XVI.
- Crozier, M., Friedberg, E., 1977, *L'acteur et le système*, Seuil.
- Friedberg, E., 1993, *Le pouvoir et la règle*, Seuil.
- Grémion, C., 1989, "La gestion locale du logement social", *Projet*.
- Grémion, P., 1970, "Introduction à une étude du système politico-administratif local", *Sociologie du travail*, n° 1.
- Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.
- Rondin, J., 1985, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.
- Worms, J.-P., 1966, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du travail*, VIII (3).

INTÉRÊT GÉNÉRAL ET UTILITÉ PUBLIQUE : UNE APPROCHE DE PHILOSOPHIE POLITIQUE

par Christian LAZZERI *

Plutôt que de traiter un sujet éminemment vaste à propos duquel il est possible de développer plusieurs types de problématiques, on peut essayer d'avancer quelques réflexions autour de la notion d'intérêt général, capables de dégager quelques voies de recherche possibles sur ce sujet.

Il serait logique de commencer par prendre les choses à la racine en s'interrogeant, en amont, sur la manière de construire la notion d'intérêt général et sur les différents modèles de rationalité rapportés à telle ou telle conception de l'individu, selon qu'il utilise tel ou tel type de rationalité pour construire des formes d'institutionnalisation des liens politiques et sociaux avec les autres. Si l'on empruntait cette voie fondamentale, il faudrait aborder des problématiques philosophiques de type fondationnel. Or il est bien évidemment impossible de passer ici en revue tous les grands courants de la philosophie politique moderne et contemporaine, en commençant par la conception artificialiste de l'intérêt commun, telle qu'on la trouve par exemple chez Hobbes, grand théoricien du contrat, en remontant jusqu'aux théories de la justice contemporaine et aux modèles de rationalité qui fondent la constitution de normes de justice telles qu'elles sont explicitées chez John Rawls par exemple.

On pourrait aussi se contenter de restreindre ce niveau de généralité et s'interroger sur les différentes conceptions de la frontière, plus ou moins mobile, qui sépare la sphère publi-

* Maître de conférences à l'Université de Besançon.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

que de la sphère privée. Mais cette voie semble ici encore assez difficile à emprunter, car elle dépend très largement de l'évolution historique des rapports entre l'État et la société civile sur une durée relativement longue. Il faudrait remonter au moins trois siècles pour tenter de dresser une fresque historique, et fournir une analyse conceptuelle de l'évolution de ces rapports qui soit quelque peu significative.

Reste alors une voie a priori plus modeste mais, en réalité, aussi importante que les deux premières. C'est celle qui consiste à se demander de quelle manière l'intérêt général est mis en œuvre et de quelle manière cette mise en œuvre est justifiée dans le cadre de pratiques administratives ou jurisprudentielles.

On peut peut-être partir du postulat selon lequel la notion d'intérêt général est constructible même si beaucoup ne l'accorderaient pas, contestant l'idée que la notion l'intérêt général puisse être l'objet de modèles théoriques capables de la générer. On adoptera donc ici le point de vue d'un praticien qui fait de la constructibilité de la notion d'intérêt général un "présupposé" porteur de l'action administrative ou juridique.

Ceci établi, il s'avère nécessaire de poser quelques définitions préliminaires. Toute réflexion sur la notion d'intérêt général doit distinguer les deux versants qui le composent (distinction qui vient au moins de l'antiquité romaine) : l'intérêt commun et l'intérêt public. Par intérêt commun (du latin *utilitas communis*), on peut entendre les besoins, les désirs relatifs à des avantages, qui se recourent et qui sont transversaux aux individus composant une collectivité déterminée. Un intérêt commun est donc formé par un ensemble d'avantages convergents obtenus par une synthèse de recouvrement, dans laquelle les individus éprouvent et vérifient qu'ils partagent la recherche d'un ou plusieurs avantages. Il est inutile d'insister présentement sur les méthodes au moyen desquelles on peut dégager ce type de convergence : il peut s'agir de calculs rationnels relativement simples ou plus sophistiqués, de calculs de comportements, d'intention, d'interprétation, des formes de concertation variée, voire de la combinaison de tous ces instruments. Quoi qu'il en soit, l'intérêt commun, dans ce cas, est compris comme un intérêt immanent au particulier. Il se différencie simplement des intérêts particuliers

non par son contenu, mais simplement par son caractère de généralité.

À l'inverse l'intérêt public (du latin *utilitas publica*) vise la phase d'institutionnalisation de l'intérêt commun. Dans ce cas, la communauté politique possède des structures institutionnelles auxquelles sont liées des pratiques et des procédures spécifiques. L'acte d'institutionnalisation va mobiliser et unifier les notions de représentation et de personnification juridique de la communauté. Cela signifie que les institutions qui sont destinées à dégager des intérêts communs font elles-mêmes l'objet d'un intérêt commun que les juristes appellent "intérêt médiat" pour le distinguer de "l'intérêt commun immédiat", ou "intérêt de second degré" pour le séparer de l'intérêt commun de "premier degré". Dans ce cas, on peut appeler intérêt public l'ensemble des expressions institutionnelles et de mise en œuvre des intérêts communs.

On peut tirer de cette définition schématique deux distinctions. La première fait apparaître l'existence d'intérêts communs qui ne requièrent pas d'être mis en œuvre ou n'exigent pas de réglementation de la part des institutions publiques. Ce sont tous les types d'intérêts qui tombent sous le concept de "liberté négative" et qui définissent, comme l'a montré Isaiah Berlin, une sphère d'autonomie où les finalités et les moyens sont laissés aux mains des individus eux-mêmes. Dans ce cadre, la réglementation positive requise est uniquement celle qui constitue la norme supérieure interdisant précisément toute réglementation au sein de cette sphère de liberté négative. La seconde distinction assimile privé à particulier. Comme nous sommes, ici, dans le cadre d'une institutionnalisation et d'une mise en œuvre des intérêts communs, il peut parfaitement se rencontrer des situations d'oppositions entre intérêt public et intérêt privé. Le choix, au profit de l'un ou de l'autre, devra être tranché selon des critères acceptables.

L'idée que les institutions ont à prendre en charge l'intérêt général, qu'elles ont à défendre leurs choix et leurs arbitrages, introduit directement au problème de la légitimité. L'intérêt général, en tant qu'il apparaît comme commun ou public, constitue un élément fondamental de toute action politique au sens où il sert de norme de justification et d'évaluation de l'action politique. Cela est vrai d'une part au niveau de l'État et de l'ensemble des institutions publiques :

l'intérêt général devient la norme qui fonde leur action, et il est exigé par la communauté politique que l'ensemble des actes législatifs et réglementaires des institutions politiques et administratives soit orienté vers la satisfaction de cette fin. D'autre part, l'intérêt général constitue la norme de vérification et d'évaluation dans l'action étatique ; il s'agit, dans ce cadre, d'une problématique du "contrôle". Dans tout ces cas, la norme de l'intérêt général concerne l'action de tous les acteurs politiques qui cherchent à faire accepter leurs initiatives politiques et conséquemment leurs propositions de réformes. Aucun groupe socio-politique, aucun groupement professionnel ne peut entrer dans l'espace public s'il ne finalise pas ses revendications sous le concept d'intérêt général. Celui-ci apparaît donc comme une contrainte d'universalisation de tout intérêt spécifique qui doit, de quelque manière, entrer avec lui dans un rapport d'implication ou de continuité. C'est, par exemple, le cas du discours "entrepreneurial" qui réclame des conditions optimales pour la mise en œuvre de l'intérêt de l'entreprise, au motif qu'elles contribuent aussi à la mise en œuvre de l'intérêt commun. Tous les discours sur "l'entreprise citoyenne" partent ainsi d'une valorisation de l'intérêt individuel de l'entreprise. De même, quand un statut est menacé, la revendication syndicale classique s'appuie sur la défense du service public, mis en danger par la menace que constitue la remise en cause de ce statut. Le caractère universel d'un tel recours à l'intérêt général comme condition d'entrée dans l'espace public s'accorde parfaitement avec une exigence de légitimité.

On peut dire, comme le montrent les travaux d'Habermas, que la légitimité désigne de façon générale la reconnaissance dont bénéficie un ordre politique. Différents types de légitimation sont proposés par les acteurs politiques ; ils ont pour fonction de montrer comment et pourquoi telles institutions établies ou préconisées sont en mesure ou non de satisfaire à un intérêt général. Les légitimations exposées par les divers acteurs lors de leur débat au sein de l'espace public seront d'autant plus convaincantes et crues qu'elles se rapporteront aux avantages, aux intérêts de ceux à qui elles s'adressent. Il n'en reste pas moins que, pour produire cet effet, elles doivent aussi pouvoir posséder une force justificative rationnellement partageable dans un espace d'argumentation : elles doivent posséder une certaine universalité. C'est seulement le

recours à ce potentiel rationnel d'argumentation qui conduira ceux qui doivent renoncer à un intérêt spécifique à admettre qu'ils le font bien au profit d'un intérêt général correctement identifié, et dont la décision politique ou administrative en question sera inspirée. Cette condition permet de reconnaître et d'accepter la légitimité d'une action publique.

En se fondant sur ces quelques définitions préliminaires et sans traiter de tous les problèmes de philosophie fondamentale, mais en partant de l'expérience des praticiens de l'administration et du droit, on peut se demander comment l'État parvient à mettre en œuvre l'intérêt général, à le déterminer à travers les institutions et les procédures. En d'autres termes comment l'État démocratique, compris comme unité d'un système politique et d'un système administratif où le premier contrôle le second, se rapporte-t-il à l'intérêt général ? Schématiquement, on peut dire que l'État est chargé de sa traduction et de sa mise en œuvre au travers d'une activité législative, réglementaire et judiciaire. Ainsi l'exécutif n'est pas un simple exécutant de la volonté générale mais dispose de la capacité de définir des objectifs généraux importants. L'administration dispose aussi d'un pouvoir réglementaire autonome, d'un pouvoir normatif capable de prescrire des intérêts généraux. De même la fonction judiciaire dispose d'un pouvoir normatif important grâce à l'arbitrage et à l'interprétation de la mise en œuvre de l'intérêt général.

L'intérêt général est un élément décisif de la constitution de l'unité de la communauté politique. Il détermine tout à la fois la fonction de l'État et les limites de son pouvoir. L'État est soumis à la source de la fixation de l'intérêt général par le recours à la volonté générale et par l'activité d'organes de contrôle de constitutionnalité. L'intérêt général est non seulement un facteur d'unité de la communauté politique mais, également, un principe d'action de l'État qui, malgré l'existence de principes de fixation et de procédures de contrôle, s'exerce de différentes manières. Le recours à l'intérêt général n'est pas uniforme selon que cette notion apparaît dans les discours politiques ou dans les textes juridiques.

Dans les discours politiques, la notion d'intérêt général fonctionne selon des axes problématiques variables qui convergent néanmoins au croisement des rapports de l'État et de la société civile. En effet, soit on met en avant le rôle actif de la société civile dans sa capacité à auto-déterminer les

contenus et les objectifs d'intérêt général, et l'État dans ce cas est conçu comme un simple "instrument" d'application, soit on insiste sur le rôle actif de l'État comme opérateur d'extraction et de détermination de cet intérêt. Dans la première branche de l'alternative, l'accent est mis sur les capacités de négociation, d'intercompréhension, de production de compromis et de modes d'autorégulation de la société civile. Dans la seconde branche, on insiste au contraire sur la présence "d'effets d'externalité" importants conduisant à des demandes d'État placé en position arbitrale. Il devient, dans ce cas, un opérateur privilégié de détermination de l'intérêt général. C'est à l'intérieur de ces cadres très larges que prennent place les grands objectifs et les politiques gouvernementales variant selon que leur inspiration est plutôt libérale ou plutôt socialisante. Mais quel que soit le cadre de référence, il est constant que l'intérêt général soit invoqué dans le discours politique comme principe d'accord entre les intérêts des différents acteurs sociaux, en amont ou en aval. Il apparaît ainsi comme un principe d'une très grande généralité et d'une très grande abstraction.

Dans les textes juridiques, l'intérêt général se présente sous l'aspect d'une "norme" prescrivant un modèle de comportement et, plus précisément, il sert de principe de justification à l'imposition d'une obligation, à la fixation d'une interdiction, et, dans certaines circonstances, à la non-application d'une règle de droit. Une telle norme permet de se soustraire au respect d'une autre norme juridique au motif qu'elle est conçue comme supérieure ou égale à la deuxième. La spécificité de cette première norme consiste en ce qu'elle n'est pas invoquée juridiquement de façon directe, mais toujours comme une norme "seconde" et "indirecte" ayant pour objet d'autres normes et décisions dont elle constitue précisément le principe de légitimation. Cette norme possède un très haut degré de généralité et, par conséquent, une grande capacité de souplesse et d'adaptation.

On peut ensuite s'interroger sur la façon dont la norme de l'intérêt général est mise en œuvre à titre de principe de légitimation dans le travail administratif et jurisprudentiel et, plus précisément, sur la procédure et le type de rationalité auxquels doit se soumettre l'élaboration de ces décisions pour qu'elles soient légitimées. On peut se proposer de

recourir à l'examen de quelques cas concrets de fonctionnement de telles décisions et procédures.

Un premier exemple est fourni par l'étude de Pierre Maclouf et Philippe de Lara (1993). La première partie de cette étude examine les problèmes liés à la réalisation d'une grande liaison d'aménagement du territoire à travers la modification du tracé d'un tronçon de route nationale. L'étude du processus complet de réalisation de cette déviation montre que la Direction Départementale de l'Équipement joue sur la combinaison de trois impératifs fondamentaux :

- un *impératif légal*, qui désigne l'ensemble des procédures légales mises en œuvre et où sont déjà incorporées les conditions de réalisation de l'intérêt général ;

- un *impératif technique*, qui désigne l'ensemble des règles opératoires relatives à la réalisation des finalités de l'action administrative ;

- un *impératif public*, qui désigne la représentation de l'intérêt général dont l'administration est porteuse.

L'ensemble des négociations combine les trois impératifs. Mais s'il apparaît que dans l'ensemble des négociations avec les usagers, individus ou collectivités locales, la Direction Départementale dispose de tous les éléments normatifs traditionnels de la puissance publique, du droit d'expropriation jusqu'au droit d'imposer des servitudes en matière d'urbanisme, elle recourt aussi à tout un ensemble de négociations qui n'entrent pas dans ce cadre. Autrement dit, il existe des négociations d'ajustement d'intérêts sans référence à une base normative, c'est-à-dire sur la base d'un "pouvoir discrétionnaire" qui permet d'obtenir le consentement d'usagers ou des différents pouvoirs locaux impliqués dans l'opération en question. Dans ce cas, on mobilise le versant proprement politique de l'intérêt général qui intervient, comme il a précédemment été montré, à titre de recherche de consensus. Comme le remarquent les auteurs de l'étude, dans ces situations de négociation, la détermination des règles de procédure est soumise aux exigences de l'action directement justifiée par l'impératif public. La Direction Départementale privilégierait en quelque sorte ici le "pôle civique" au détriment du "pôle légal", en évacuant les critères de la confrontation des intérêts au profit de l'obtention d'un consensus.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

Ce type d'action peut être résumé par les propos de l'ingénieur subdivisionnaire rapportés dans une des études réuniennes sur "l'envers des métiers" [de l'Équipement] (Jeanneret, Laplanche-Servigne et Plantin 1991) : "On essaie de ne pas trop déroger à la loi... ni à l'intérêt local. C'est un compromis à trouver, c'est le rôle du subdi...". On peut alors se demander si la recherche de ce type de consensus extra-normatif ne risque pas de se réaliser au détriment du pôle proprement normatif, présentant le risque d'aboutir à une situation dans laquelle les critères de décision et d'action deviennent des critères flous et flottants. Tout le problème réside en ce que la décision finale apparaîtra bien, pourtant, comme légitimée par l'intérêt général, alors qu'en réalité la procédure d'incorporation de cet intérêt à la décision ne satisfait pas aux exigences de légitimité reposant sur une exposition argumentée dans un espace public.

On peut alors comprendre le souci manifesté par les représentants du pôle normatif, les juges en l'occurrence, préoccupés des conditions d'incorporation de l'intérêt général dans le développement de pratiques discrétionnaires et dépourvues de bases directement opposables, et qui pourtant sont susceptibles de porter grief. Ce qui est particulièrement redouté, c'est le danger de la valorisation de l'action résultant d'une production d'arbitraire au détriment de la réglementation, même s'il apparaît que la solution à certain type de problème ne peut résider dans un surcroît de juridification et de réglementation.

Si l'on se tourne vers le travail du juge administratif, on remarquera cependant que l'incorporation de l'intérêt général dans des normes par le juge lui-même paraît soulever quelques problèmes. En effet, lorsque le juge administratif doit trancher entre la position de services administratifs et celle d'usagers ou d'associations d'usagers, il est fréquent que l'affaire ne se résume pas à une opposition entre la politique administrative porteuse d'un intérêt général et les intérêts des usagers réduits à leur simple manifestation de particuliers. Il apparaît souvent que de véritables intérêts généraux surgissent derrière des intérêts apparemment particuliers. Dans ce cas, le problème de l'arbitrage du juge réside en ce qu'il doit s'effectuer entre des intérêts généraux tous porteurs de prétentions à la légitimité. Le choix entre ces intérêts généraux s'effectuera en vertu d'une hiérarchisation. Pour répondre à

ce type de situation, certains arrêts de la section "Travaux publics" du Conseil d'État, désormais promus au rang de véritables "modèles de choix et d'arbitrage", incorporent dans la détermination de la décision des modèles de rationalité qui relèvent proprement de la sphère économique. On peut, par exemple, comparer des intérêts opposés selon des procédures "coûts-bénéfices" pour déterminer leurs intensités respectives. C'est alors sous la forme d'un "bilan" que se réalise cette détermination hiérarchique. Il n'y a peut-être rien de choquant à ce que la détermination d'intérêts s'effectue par le recours à une logique utilitaire empruntée à la sphère économique, mais il faut néanmoins souligner que dans beaucoup de situations, l'utilisation de ce type de logique ne va pas de soi. La comparaison et la détermination d'intérêts différents n'ont en effet de sens que dans la mesure où les "bases comparatives" sont homogènes et permettent de réaliser des échelles de classement. Or, si elles sont qualitativement différentes, et si elles appartiennent à des sphères aussi distinctes que la protection de l'environnement, la circulation urbaine, la santé, etc., la comparaison d'intensité et la détermination hiérarchique s'avèrent difficiles. Comme le soulignent les juristes eux-mêmes, notamment B. Odent dans une note sur un arrêt qui utilise la théorie du bilan, il n'est pas logiquement concevable de mettre en balance des intérêts fondamentalement différents. D'autres juristes vont beaucoup plus loin et contestent l'idée même de la possibilité d'établir des hiérarchies entre les intérêts généraux.

Le recours à des procédures coûts-bénéfices permet d'autre part, indépendamment de toute comparaison entre intérêts, de soutenir que pour être reconnu et promulgué comme un intérêt général, il ne suffit pas qu'un intérêt soit identifié comme tel, mais il faut que l'écart entre coûts et bénéfiques soit jugé suffisamment significatif. Tout le problème devient celui du fondement du jugement qui évalue le caractère signifiant ou non du différentiel entre utilité et désutilité. La réponse ne peut relever d'une solution empirique de fixation au cas par cas. Par quel modèle de rationalité peut-on alors tenter d'évaluer des intérêts, de les comparer, de les hiérarchiser et de les promouvoir ? L'importance de la question réside en ce que, du caractère convaincant ou non de l'utilisation de ces modèles, dépend la possibilité de rap-

porter d'une manière convaincante ou non le principe de l'intérêt général à la décision en question.

Si on essaie maintenant de ressaisir ensemble les difficultés liées à la mise en œuvre de l'intérêt général, au niveau administratif et dans le travail normatif du juge, tant dans le cadre du compromis entre les procédures normatives que dans les actions non normatives, on se trouve face à un déficit de "lien interne" ou de "continuité organique" entre l'invocation de l'intérêt général et sa mise en œuvre effective. L'intérêt général semble venir de l'extérieur sanctionner des décisions dont le potentiel de justification rapporté à cette norme n'est pas jugé réellement convaincant. L'intérêt général, parce qu'il est doté d'un degré d'abstraction très élevé, possède encore moins que les autres normes une définition achevée. Seules des décisions pleinement justifiables contribuent à le déterminer et à le définir, ce qui explique l'importance fondamentale des "procédures" de détermination et d'extraction. À défaut de leur fixation, on se trouverait dans une situation circulaire : l'intérêt général, rapporté extérieurement à la décision finale, serait en réalité aussi indéterminé à l'arrivée qu'au départ. Il y aurait simplement un bénéfice institutionnel résidant dans la croyance des justiciables selon laquelle le jugement est parvenu à déterminer cet intérêt, sans s'interroger sur la nature de la procédure par laquelle cela a été possible.

Devant ces difficultés, certains politistes ou sociologues, comme Jacques Chevallier ou François Rangeon, ont été tentés de critiquer cette sorte "d'invocation mystique" de l'intérêt général tombé du ciel sur la terre, en la comprenant comme un principe de légitimation fondé sur une "idéologie institutionnelle". L'idéologie institutionnelle est un principe de formation, de fonctionnement et de légitimation du pouvoir institutionnel ayant pour fonction de dépersonnaliser l'action des dirigeants et de les immuniser ainsi contre les critiques. La critique contre les acteurs investis par cette représentation ne pourrait être portée que de l'extérieur, c'est-à-dire du point de vue des intérêts particuliers destinés à devoir céder face à l'intérêt général invoqué. Pour reprendre une formule de François Rangeon, "l'idéologie de l'intérêt général, c'est le complément indispensable de la notion d'institution". Il semble cependant qu'une position critique aussi radicale, qui fait de l'intérêt général une norme dont la

fonction n'est en dernier lieu qu'idéologique, parce que sa mise en œuvre soulève des difficultés tant au niveau des pratiques administratives que de la rationalité des décisions, ne peut se justifier qu'à la seule condition qu'on ait démontré l'impossibilité de trouver de bonnes procédures de mise en œuvre. Autrement dit, c'est seulement dans la mesure où on aura épuisé infructueusement toutes les tentatives de mise au point des différentes formes de rationalité possibles dans le cadre des pratiques administratives et jurisprudentielles, qu'on pourra précisément admettre cette thèse de l'intérêt général réduit à n'être qu'une idéologie institutionnelle. Or, c'est ce que n'ont pas encore démontré les tenants de la thèse en question. Pour le dire encore autrement, il reste parfaitement possible d'entreprendre un travail de réflexion avec les praticiens de l'administration eux-mêmes, relatif à l'élaboration d'instruments qui permettraient de penser quelle est la marge de négociation possible avec les normes dans le cadre du travail administratif, tout en restant lié à la notion ou au concept d'intérêt général. De même, il n'est pas impossible de réfléchir avec les praticiens du droit à la manière dont on pourrait évaluer des intensités d'intérêt et les comparer. C'est seulement lorsque ces études – à entreprendre – se seront révélées infructueuses par principe qu'on pourra conclure à l'échec structural de ces recherches de procédures.

Références bibliographiques

Jeanneret, J., Laplanche-Servigne, F., Plantin, M.-C., 1991, "Du technique au politique : les chemins de la médiation" in "L'envers des métiers", *Dossiers des séminaires T.T.S.*, Ministère de l'Équipement, n° 15-16.

de Lara, Ph., Maclouf, P., 1993, *Le service public en action : l'Équipement et ses usagers*, Rapport réalisé dans le cadre du programme de recherches "L'administration de l'Équipement et ses usagers", ministère de l'Équipement, ministère de la Recherche, DGAFP.

LIBRE-ADMINISTRATION ET THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT : LE CONCEPT DE LIBRE-ADMINISTRATION

par Michel TROPER *

L'analyse qu'on voudrait esquisser ici ne sera pas menée du point de vue de la philosophie du droit, si l'on entend par "philosophie du droit" une recherche de la nature ou de l'essence du droit ou de telle ou telle institution juridique, ou encore un jugement sur les institutions ou les règles par comparaison avec un idéal de justice¹. On devra se limiter à une "théorie générale" de la libre-administration, c'est-à-dire à une description de caractère très général.

Cependant, il importe avant de procéder à une telle description de résoudre une question, dont la difficulté n'apparaît pas immédiatement. C'est celle qui touche à l'objet de cette description. Que décrit la théorie générale du droit ?

Une première réponse paraît s'imposer. C'est celle qui est notamment exposée par Charles Eisenmann dans l'introduction de son livre, devenu classique, *Centralisation décentralisation*. Selon lui, la théorie générale du droit vise à la description du droit positif, mais non du droit positif concret de tel ou tel pays – c'est là la tâche de la science du droit –, des droits positifs de tous les pays et de tous les temps et même des droits positifs possibles. Il s'agit donc de parvenir à la "notion" de telle ou telle institution, ici de la centralisation et de la décentralisation. On sait que sa démarche le conduisait à affirmer qu'il existe non pas deux, mais trois notions et

* Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre.

1 Le présent texte est déjà paru dans (Moreau et Darcy 1984).

qu'il faut faire une place, à côté de la centralisation et de la décentralisation, à une notion mixte, la semi-décentralisation.

Cette conception de la théorie générale repose toutefois sur un programme méthodologique qui ne peut être tenu. Elle implique en effet, comme Charles Eisenmann l'affirme d'ailleurs lui-même de la manière la plus claire, une opération d'induction à partir des divers droits positifs concrets, alors que chacun de ces droits positifs ne peut être analysé qu'à l'aide des concepts de la théorie générale préalablement obtenus par induction. On se trouve ainsi pris dans un véritable cercle vicieux : faute de disposer des concepts préalables, on ne peut procéder à l'analyse des droits positifs et faute d'une telle analyse, on ne peut induire des concepts généraux.

Charles Eisenmann est donc contraint de procéder en réalité d'une toute autre manière : il élabore les catégories d'une manière purement abstraite par un travail de classification des idées. Ces catégories sont alors présentées comme des "notions", puis il examine si telle ou telle théorie correspond à ces notions générales, par exemple si la théorie répandue en France, selon laquelle l'institution d'établissements publics réalise une "décentralisation par services", correspond à la notion de décentralisation.

Si l'on procédait de cette manière à propos de la "libre-administration", on devrait simplement poursuivre l'analyse d'Eisenmann et opérer une classification interne soit à la catégorie "décentralisation", soit à la catégorie "semi-décentralisation" pour obtenir une notion "exacte" de "libre-administration".

On s'aperçoit pourtant que cette démarche procède en réalité d'une vision "essentialiste", contraire à tous les engagements philosophiques d'un positiviste comme Charles Eisenmann, puisqu'elle conduit à considérer des notions comme "vraies" ou "fausses". Les "notions" auxquelles il parvient ne sont pas des "concepts", mais de véritables représentations complexes d'une réalité du droit.

On s'attachera donc à l'étude, non de la "notion", mais du "concept" de "libre-administration" et l'on entendra par "concept" simplement une idée, un instrument intellectuel, permettant de décrire ou d'expliquer une réalité.

Étudier un concept, c'est étudier la fonction que remplit cet instrument : pour quels besoins a-t-il été nécessaire de le forger ? Quelle réalité permet-il de décrire ?

La difficulté d'une telle étude est bien évidemment qu'un même concept peut être désigné par plusieurs termes différents et qu'un même mot peut servir à désigner plusieurs concepts. Or, le concept n'est pas directement accessible et on doit nécessairement tenter de le saisir par le langage. On devra donc prendre pour point de départ le terme "libre-administration" et se demander si ce terme désigne un concept distinct de celui par exemple de "décentralisation administrative" ou d'"autonomie des collectivités territoriales". Si l'on entend par "référence" ou "dénotation" l'objet que désigne un terme, on se demandera donc si les termes "libre-administration" ou "décentralisation" ont ou non la même référence ².

Si les deux termes ont la même référence, on devra dire qu'il n'y a pas de concept spécifique de libre-administration et qu'un seul concept est désigné par les deux termes. Un tel usage ne serait d'ailleurs nullement illégitime : les deux termes auraient la même référence, mais des sens différents ³. Mais on pourra au contraire découvrir que les deux termes ont non seulement des sens mais aussi des références différentes, autrement dit que les deux concepts sont différents.

L'étude peut être menée de deux manières radicalement différentes :

- ou bien on tente, comme l'avait fait Charles Eisenmann pour les "notions", de parvenir à des concepts de manière abstraite, à partir de classifications, et l'on examinera si le concept de "libre-administration" coïncide avec celui de "décentralisation" ;

2 Sur cette question, cf. (Tarello 1974), (Frege 1971, p. 102 et s.), (Jacob 1980). On n'entrera pas ici dans le débat philosophique sur la distinction qu'il conviendrait ou non d'introduire entre "référence" et "dénotation" et on prendra simplement les deux termes pour synonymes.

3 De même que "étoile du soir" et "étoile du matin", qui tous deux ont pour référence la planète Vénus, ont deux sens (ou "connotations") différents parce que "soir" n'a pas le même sens que "matin" ; cf. sur ce point (Frege 1971).

– ou bien on tente d'examiner le langage du législateur pour découvrir la référence du terme de "libre-administration" qu'il contient effectivement par l'examen de la fonction qu'il remplit.

La libre-administration et les concepts doctrinaux

Une première constatation s'impose : le terme "libre-administration" n'est guère employé par la doctrine française, celle-ci fait par contre usage du terme "décentralisation". Il en résulte qu'il est impossible de déterminer à partir des travaux des auteurs français si les deux termes désignent le même concept ou deux concepts différents puisque, si l'on connaît la référence de "décentralisation" on ignore, par hypothèse, celle de "libre-administration".

On pourrait cependant imaginer de procéder à propos de "libre-administration" comme le font les auteurs à propos de "décentralisation" et de déterminer ce concept de manière purement abstraite, du point de vue de la "théorie juridique", selon l'expression de Charles Eisenmann⁴. C'est donc cette méthode qu'il faut examiner et critiquer. Il ne saurait être question ici de faire porter l'examen sur tous les travaux portant sur la décentralisation et on devra raisonner sur un exemple : celui des écrits de Charles Eisenmann (1948 et 1966). Ce choix se justifie aisément, non seulement par la qualité de l'analyse et la rigueur exceptionnelle (dans tous les sens du mot) avec laquelle elle est conduite, mais aussi malgré les apparences par son caractère très représentatif de l'ensemble de la doctrine, au moins quant à la méthode, et enfin parce que la critique est la forme d'hommage à laquelle il était le plus sensible.

La théorie de Charles Eisenmann peut être schématisée ainsi : ce qu'il appelle "structures de l'appareil étatique" (Eisenmann 1948, p. 17) et que H. Kelsen désigne par "types

4 Il paraît souhaitable d'éviter ici l'expression "théorie pure" en raison de la confusion qui pourrait en résulter avec la doctrine particulière de Hans Kelsen, qui est dite "pure" non parce qu'elle est abstraite, mais parce qu'elle est radicalement séparée de disciplines comme l'éthique ou la sociologie, auxquelles les doctrines traditionnelles sont mêlées. Pour un exemple de cet emploi de "théorie pure" au sens de théorie abstraite (Flogaitis 1979).

d'ordres juridiques" (Kelsen 1962, p. 303) sont des "genres de solutions possibles" (Eisenmann 1948, p. 65 et 66) à un problème. Une activité étatique donnée sera-t-elle assurée par les mêmes agents pour l'État (la collectivité) tout entier ou bien par des agents différents pour des fractions distinctes de cet État (de cette collectivité) (Eisenmann 1948, p. 7 et 8) ?

On doit noter dès à présent que cet énoncé révèle la méthode employée et le sens que Charles Eisenmann donne au mot "théorie" : le problème visé n'est en effet en rien un problème théorique. C'est simplement un problème pratique, qui doit être résolu, et qui l'est, en fait, dans tous les États. On pourrait par conséquent faire la théorie à partir de l'observation des solutions effectives. Mais la démarche est différente. Charles Eisenmann détermine lui-même le critère sur lequel il fonde la *summa divisio* des solutions, puis par application de ce critère les solutions elles-mêmes. La théorie est donc seulement la définition abstraite et *a priori* des solutions possibles.

Cela étant il expose, on le sait, trois solutions fondamentales : la centralisation (pour une activité donnée, un organe dit organe central a compétence envers la collectivité tout entière), la décentralisation (un organe non central a une compétence limitée à une fraction de la collectivité) et la semi-décentralisation (l'activité est exercée par un organe mixte, ni central, ni non-central) (Eisenmann 1948, p. 68 et s.). Il se sépare ainsi de l'ensemble de la doctrine (y compris de H. Kelsen) sur plusieurs points : l'un d'eux ne concerne qu'indirectement la question de la libre-administration (il s'agit de la notion à laquelle se rapporte le "problème" de la centralisation : compétence territoriale des organes selon la doctrine classique, compétence personnelle selon lui). Les autres points sont : la pertinence de la notion de décentralisation par services (qu'il conteste), la question de la forme politique des organes non centraux et celle de la personnalité juridique des fractions de la collectivité étatique, qu'il juge indépendantes de la question de la centralisation (Eisenmann 1948, p. 217 et s.) ; enfin et surtout le nombre de types qu'il convient de distinguer : alors que la doctrine classique (y compris H. Kelsen) en retient deux, la centralisation et la décentralisation, Charles Eisenmann ajoute une troisième catégorie, la semi-décentralisation, pour rendre

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

compte des cas où les décisions locales relèvent de la compétence d'un organe complexe mi-central, mi-local. Il vise évidemment l'hypothèse de la tutelle.

On pourrait à ce stade de l'analyse, adoptant la démarche de Charles Eisenmann, considérer simplement que la libre-administration, pour une activité donnée, n'est qu'un terme différent pour désigner soit la décentralisation soit la semi-décentralisation. Un tel résultat se serait cependant non seulement dépourvu de tout intérêt autre que terminologique, mais encore justiciable dans son fondement des mêmes critiques que celles qui peuvent être dirigées contre le raisonnement de Charles Eisenmann.

On doit noter au préalable que la division tripartite repose sur une théorie dite de la co-décision, qui a été excellemment réfutée par M. Regourd (1982). À vrai dire, cette critique, décisive à l'égard de la classification eisenmanienne, n'a guère d'incidence sur la question de la libre-administration.

Mais on peut d'autre part mettre en doute la valeur opératoire des catégories elles-mêmes. Charles Eisenmann a lui-même souligné avec force que les types qu'il décrit sont des "solutions de principe élémentaires" (Eisenmann 1948, p. 65 et 66), c'est-à-dire définies par rapport non à des activités complexes, comme par exemple la fonction administrative, mais à des activités normatives simples, comme nommer le titulaire d'une fonction publique ou édicter les règlements d'application des lois. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'on pourrait, selon lui, exposer un système de classification des solutions ayant pour objet les grandes fonctions et notamment la fonction administrative. Mais Charles Eisenmann est contraint de reconnaître la "complexité de la question et des difficultés" et de renoncer (Eisenmann 1948, p. 209).

À supposer même qu'il y fût parvenu, quel usage pourrait-on faire de ces catégories ? On pourrait seulement décrire tel ou tel droit positif en affirmant qu'il réalise la décentralisation ou la semi-décentralisation, mais sans qu'il en résulte une meilleure connaissance de ce droit positif, puisque c'est seulement une connaissance préalable et précise d'un système juridique concret qui permettrait de l'affecter à l'une ou l'autre des catégories. Il y a plus grave : dans l'hypothèse où l'on aurait affirmé que "libre-administration" et "décentralisation" sont synonymes et que, par conséquent la

libre-administration exclut la co-décision, on serait nécessairement conduit à admettre, dans les cas où le droit positif prévoit la co-décision, que ce droit est contraire au principe de libre-administration énoncé par la Constitution française, qu'il s'agit d'un droit sans fondement de validité, ce qui est évidemment absurde. Il en serait d'ailleurs de même si l'on assimilait libre-administration et semi-décentralisation et si le droit positif excluait la co-décision.

En réalité, on doit constater que cette démarche ne vise pas, malgré les apparences, à rendre compte du droit positif au moyen de concepts. Si elle n'avait que cette ambition, elle ne serait pas illégitime, quoique sans grande portée, mais le propos est autre. Charles Eisenmann, au demeurant, emploie comme on l'a vu plutôt que le terme de concept, celui de "notion" qu'il considère comme susceptible d'être vraie ou fausse (Eisenmann 1948, p. 32). Il s'agit en réalité, pour lui, de découvrir "l'idée pure" de la décentralisation ou de la centralisation (Eisenmann 1948, p. 197), comme s'il s'agissait d'idées platoniciennes. Cette conception est assez surprenante chez un positiviste, mais il est encore plus étrange qu'il ait entrepris cette quête au moyen d'une démarche analytique.

Il faut donc conclure à l'échec de Charles Eisenmann (et avec lui de l'ensemble de la doctrine, dont sa méthode est solidaire) et renoncer à rechercher l'essence de la libre-administration, pour examiner seulement la fonction du terme "libre-administration".

La libre-administration et le langage du pouvoir

On tentera de briser le cercle vicieux auquel il a été fait allusion selon une méthode différente. Il ne s'agit pas de définir abstraitement un terme à partir d'une classification des solutions, mais de constater que le terme est employé par les auteurs de dispositions de droit positif de natures et de valeurs différentes. La question est alors simple : quelle est la fonction de ce terme ?

Au préalable, il importe d'énoncer quelques hypothèses, dont la validité pourrait être démontrée, mais que, faute de temps et de place, on devra se contenter de poser comme des axiomes.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

En premier lieu il n'y a pas, pour un terme juridique, de signification indépendante de sa fonction. Autrement dit, il n'y a aucun objet réel qui leur corresponde (Ross 1956).

En deuxième lieu, toutes les normes en vigueur sont valides même si, en apparence, elles sont contraires soit à une norme d'une valeur plus élevée, soit à une norme de même valeur, mais présentant un degré de généralité plus élevé (Kelsen 1962).

En troisième lieu, la signification d'une disposition normative résulte non de la volonté de son auteur, mais de celle des organes qui, chargés de l'appliquer, émettent des normes de niveau inférieur (Troper 1981).

Ainsi, on ne peut rechercher la signification d'une telle disposition et celle des termes qui la composent, que par induction à partir des normes d'application. La signification du terme "libre-administration", contenu dans la Constitution et dans la loi de 1982, ne peut donc être déterminée qu'à partir des dispositions précises (c'est-à-dire qui prescrivent ou permettent des conduites) des diverses lois et règlements qui régissent la matière, ainsi que de la jurisprudence. Elle ne peut être dégagée "en théorie", mais seulement à la suite d'analyses du droit positif.

Dans ces limites, on peut tenter une analyse des dispositions des articles 87 de la Constitution de 1946 et 72, alinéa 2, de la Constitution de 1958.

L'article 87 de 1946 dispose : "Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel".

Et l'article 72, alinéa 2, de 1958 précise : "Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi".

Il ressort de ces deux énoncés que les termes "s'administrent librement", qui leur sont communs, ont une référence dont l'extension est limitée. En sont exclus plusieurs objets que la Constitution a dû désigner par d'autres termes. Ainsi la Constitution apporte les précisions suivantes.

- Ce sont les collectivités territoriales qui s'administrent librement. Il pourrait donc s'agir de tout autre collectivité ou organisme, sans même qu'il soit nécessairement doté de la personnalité juridique.

- L'organisme qui s'administre librement agit par des conseils élus. Il est donc concevable qu'il le fasse par tout

autre type d'organe, quels que soient sa composition et son mode de désignation. Ceci est d'ailleurs confirmé par le fait que la Constitution de 1958 n'exige pas l'élection au suffrage universel.

– Elle est muette sur la source du statut des collectivités, de sorte que l'organisme qui s'administre librement peut avoir ou non compétence pour déterminer son propre statut. Même la Constitution de 1958 qui précise que les collectivités s'administrent librement "dans les conditions prévues par la loi" n'interdit pas que les collectivités soient dotées d'une telle compétence. Mais de toute manière, il s'agit d'une précision ajoutée au terme de libre-administration qui, en lui-même, ne contient aucune indication sur cette question.

– Les rapports des organismes qui s'administrent librement avec les organes centraux de la fonction administrative ne sont pas déterminés par l'idée de libre-administration : l'exercice d'un contrôle, non seulement de légalité mais aussi d'opportunité sur les organes et sur leurs décisions n'est ni exclu, puisqu'il a été jugé compatible avec la libre-administration, ni nécessaire puisqu'il a pu être, partiellement au moins, supprimé.

À cette série d'exclusions, il faut ajouter l'absence de définition des termes qui composent l'expression "libre-administration". On peut certes tenir pour acquis que "administration" s'oppose à "législation", et que par conséquent les organismes dont il s'agit ne pourront émettre des normes de valeur législative⁵, mais quel type de normes, sur quel objet, etc..., cela ne tombe pas sous le concept. Il en va évidemment de même du terme "librement".

Ainsi, si l'on s'en tenait à cette analyse du langage du seul Constituant, on serait nécessairement amené à conclure que le terme de libre-administration n'a aucune référence, qu'il ne désigne aucun concept. On s'en convaincra aisément si l'on envisage l'hypothèse où le texte constitutionnel disposerait seulement : "La Constitution proclame le principe de libre-administration". Il n'en résulterait, en dehors des interprétations jurisprudentielles, aucune conséquence norma-

5 La langue juridique italienne distingue entre "autonomia" ou capacité d'émettre des normes ayant force de loi et "autarchia" ou capacité (pour une commune) d'émettre des normes de niveau inférieur.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

tive : le législateur pourrait adopter pour l'exercice de la fonction administrative n'importe quelle forme d'organisation.

Cette conclusion doit cependant être nuancée sur deux points. D'une part, elle ne signifie pas qu'il n'existe pas de concept de libre-administration dans le droit positif français, mais seulement que la référence du terme ne peut être recherchée que dans l'ensemble du droit positif et non dans la Constitution. Cette référence ne pourra en aucun cas être identique à celle d'un terme comme décentralisation ou semi-décentralisation. Autrement dit, il ne s'agira pas d'un type d'organisation, que l'on pourrait caractériser par un petit nombre d'éléments, mais de la classe des normes du droit français relatives à la fonction administrative.

D'autre part, s'il n'y a pas de concept constitutionnel de libre-administration, ou pas de référence ou de dénotation du terme, il y a en revanche une connotation : on se limitera à remarquer que l'article 72 n'emploie pas un substantif, "la libre-administration", mais un verbe réfléchi, "les collectivités territoriales s'administrent librement". La libre-administration serait donc un système dans lequel un organisme énonce les normes dont il est le destinataire, une force d'autonomie. Mais comme un organisme ne peut émettre lui-même de normes, celles-ci seront nécessairement posées par des individus, dont les décisions, les actes d'administration, seront réputés émis par l'organisme lui-même. C'est donc de représentation qu'il s'agit. La "libre-administration" est donc un terme vague et vide (privé de référence), dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative.

Références bibliographiques

Eisenmann, C., 1948, *Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, L.G.D.J.

Eisenmann, C., 1966, "Les structures de l'administration", in *Traité de science administrative*, ouvrage collectif, Paris, La Haye, Mouton et co.

- Flogaitis, S., 1979, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, Paris, L.G.D.J.
- Frege, G., 1971, *Écrits logiques et philosophiques*, trad. Cl. Imbert, Paris, Seuil.
- Jacob, P., 1980, *L'empirisme logique*, Paris, Éd. de Minuit.
- Kelsen, H., 1962, *General Theory of Law and State*, N.Y., Russel and Russel.
- Kelsen, H., 1962, *Théorie pure du droit*, 2ème éd., traduction de Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz.
- Moreau, J., Darcy, G., (dir.), 1984, *La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation*, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Regourd, M., 1982, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Préf. de J.A. Mazères, Paris, L.G.D.J.
- Ross, A., 1956, "Tû-Tû", *Scandinavian Studies in Law*, vol. 1, et *Harvard Law Review* vol. 70.
- Tarello, G., 1974, *Diritto, Enunciati, Usi*, Bologne, Il Mulino.
- Troper, M., 1981, "Kelsen et la théorie de l'interprétation", *Revue internationale de philosophie*.

TENSIONS CRITIQUES ET COMPROMIS ENTRE DÉFINITIONS DU BIEN COMMUN : L'APPROCHE DES ORGANISATIONS PAR LA THÉORIE DE LA JUSTIFICATION

par Laurent THÉVENOT *

Impératifs communs et actions décentralisées

Décentralisation, flexibilité et innovation : la réponse du marché

En réponse à une interrogation sur les moyens de rendre les organisations – et particulièrement les organisations publiques – plus décentralisées, plus flexibles et plus innovantes, la figure de la concurrence par le marché est aujourd'hui présentée fréquemment comme la solution simple et unique. Le modèle des relations concurrentielles ne sera plus seulement convoqué pour rendre compte de la rencontre d'une offre et d'une demande de biens, mais aussi pour représenter les relations impliquées par la production de ces biens et services, au sein d'une entreprise ou dans des relations entre plusieurs organisations. De fait, des changements concrets dans les organisations contribuent à faire peser sur leur fonctionnement quotidien la demande d'une clientèle dont il s'agit de satisfaire, au plus vite, des désirs fluctuants. Le déploiement du marché se manifeste par la représentation du client dans l'entreprise (Dodier 1990) et peut aller jusqu'à l'établissement de relations contractuelles entre services, qui conduit à les mettre en concurrence avec des prestataires extérieurs ou à les traiter comme "centres de profit". Le

* Directeur d'études à l'EHESS, directeur du GSPM (CNRS-EHESS), directeur de recherches au Centre d'Études de l'Emploi.

mouvement récent de "modernisation des services publics" s'est traduit par la mise en place systématique d'une logique de marché (Derouet 1989 et 1990), (Lafaye 1989 et 1990a), à la différence de mouvements antérieurs qui avaient surtout impliqué des rationalisations techniques et méthodiques. L'ordre du marché est d'ailleurs clairement élevé au rang d'impératif politique, au même titre que le serait un impératif de solidarité ou que le fut, en d'autres temps, un impératif de modernisation technique. On le voit aussi bien au niveau de la politique française que de la construction européenne ou de la transformation des pays d'Europe de l'Est.

La présentation de la concurrence par le marché comme un mode de coordination universel, propre à faciliter une dynamique d'ajustement local compatible avec un bien commun, tient évidemment au développement d'une science économique qui a constitué en lois scientifiques ce qui était auparavant une philosophie politique et morale associant une forme de bien commun à la concurrence d'appétits individuels (Hirschman 1990). Cependant, il est paradoxal de constater que la référence au libre-échange au niveau politique, qui n'a peut-être jamais été aussi étendue, ne correspond pas au développement actuel de la théorie économique néo-classique, au demeurant la plus qualifiée pour apporter son soutien au libéralisme. La littérature récente s'efforce plutôt de rendre compte de règles et régulations constitutives des organisations, en prenant appui sur les limites d'un marché concurrentiel qui cesse du même coup de faire office de cadre d'intégration théorique.

Des organisations soumises à une pluralité d'impératifs

En outre, lorsque l'on étudie la transformation récente des organisations privées et publiques, il apparaît que l'activation ou la réactivation de liens concurrentiels marchands ne suffit pas à rendre compte du mouvement observé, ni même des méthodes les plus ouvertement destinées à le stimuler. Un examen attentif des outils de management diffusés autour du thème de la "qualité" montre que, au-delà de slogans simplificateurs, les méthodes et instruments proposés sont destinés à stimuler des dynamiques d'action d'orientations très diverses, et qui ne se limitent pas l'impulsion de mécanismes concurrentiels. La diversité des moyens mis en

œuvre, qui paraît hétéroclite de prime abord, peut être organisée autour des orientations suivantes :

<m> des façons de rendre présents dans l'entreprise les *désirs des clients* et de favoriser leur satisfaction *rapide* par des biens et services *concurrentiels* ;

<u> des méthodes de *rationalisation* et de recherche des *causes de dysfonctionnements*, grâce à des instruments d'*enquête* et de *mesure statistique* ;

<d> des moyens de mobiliser des savoir-faire *informels* accumulés par l'*expérience*, dans une atmosphère *conviviale* au sein de l'entreprise, ou par des liens *durables* avec des interlocuteurs extérieurs, relations qui incitent à la *confiance* et entretiennent des *réputations* ;

<c> des procédures incitant à la *délibération* autour d'un projet *collectif* vis-à-vis duquel les membres sont *solidaires* et *également* engagés ;

<i> des dispositions favorables à l'expression de la *créativité* et à l'émergence d'idées *originales* et d'*innovations* ;

<o> des méthodes de communication contribuant à sensibiliser l'*opinion*, dans et hors de la firme, sur les succès des projets entrepris et à en assurer une bonne *image* grâce à une couverture *médiatique* adéquate.

Chacun des moyens énumérés, propre à relancer la dynamique de l'organisation en favorisant critiques, initiatives et améliorations, relève d'un *impératif* différent : concurrence par le *marché* <m>, efficacité *industrielle* <u>, confiance *domestique* <d>, solidarité *civique* <c>, innovation *inspirée* <i>, *renom* dans l'*opinion* <o>.

Chaque impératif n'est pas seulement un principe, mais aussi une façon de coordonner effectivement des actions collectives en fondant des formes communes de jugement ainsi que des procédures de mise à l'épreuve. À cet impératif correspond en effet un mode d'évaluation de la réussite des actions menées qui passe par l'établissement de ce que nous avons appelé un "ordre de grandeur" (Boltanski et Thévenot 1991). La diversité des modes de jugement se manifeste dans les formes de l'*information* pertinente ainsi que dans les *objets* susceptibles de servir de *preuves* dans le jugement, de repères dans l'appréciation de la réussite ou des défauts des actions entreprises (voir tableau ci-après).

PRINCIPALES SPÉCIFICATIONS DES MODES LÉGITIMES DE COORDINATION

	Marchand < m >	Industriel < u >	Domestique < d >	Civique < c >	Inspiré < i >	Opinion < o >
Mode d'évaluation (grandeur)	Prix	Performance, efficacité	Réputation	Intérêt général	Originalité	Diffusion dans l'opinion
Format de l'information pertinente	Monétaire	Écrit, mesurable, statistique	Oral, exemple, anecdote	Réglementaire	Singulier	Croyance
Objets communs, repères	Biens et services marchands	Objets techniques, méthodes, normes	Capital spécifique, patrimoine	Règles	Corps, êtres investis d'émotion	Signes
Relation élémentaire	Échange	Lien fonctionnel	Confiance	Solidarité	Passion	Communication
Qualification des personnes	Désir, pouvoir d'achat	Compétence professionnelle	Autorité	Capacité à représenter l'intérêt général	Créativité	Notoriété

<m> l'information sur la concurrence se lit dans les *prix* ; les objets pertinents sont des biens ou des services marchands ;

<u> l'information sur les performances s'enregistre dans des séries de *mesures* qui sont confrontées à des normes ; les objets à l'appui sont des *équipements* et des *méthodes* ;

<d> l'information qui détermine la confiance et sert à établir la réputation se transmet largement par l'*oral*, par l'*exemple* et l'*anecdote* ; les repères pertinents sont ceux qui marquent un ancrage dans l'espace d'un *domaine* et dans le temps du *précédent* ;

<c> l'information orientée vers l'intérêt général ne vaut que dans les formes qui garantissent qu'elle est *collective* : *formelle* et *procédurale*, elle s'ajuste bien aux objets du droit, aux *règles* et règlements ;

<i> l'information pertinente dans un mouvement d'innovation est constituée par des manifestations de *singularité*, d'originalité, de *rupture*, qui se marquent notamment par des investissements *émotionnels* ;

<o> l'information qui contribue à faire valoir l'opinion doit être portée par des supports qui attestent qu'elle est *connue* ; les objets cohérents sont des *marques*, des logos, des *signes* de *reconnaissance*.

A travers cette exploration rapide d'instruments et de méthodes destinés à stimuler des dynamiques locales de remise en cause et d'innovation, on voit se dessiner la figure d'une organisation *composite* qui repose sur une *pluralité* d'ordres de ressources. La mise en valeur de ces ressources relève d'une pluralité d'impératifs différents et non du seul ordre concurrentiel marchand.

Cette pluralité est souvent traitée en termes de "dimensions" différentes, "économique", "technique", "sociale", "culturelle", etc. Mais ce type de découpage, parce qu'il recouvre des distinctions entre disciplines, se traduit par la mise en œuvre de notions hétérogènes : choix rationnel, technologie, norme sociale, valeur, culture, etc. Ne doit-on pas rechercher un cadre d'analyse qui repose sur des catégories conceptuelles cohérentes ?

Une raison d'un autre ordre, plus fondamentale pour notre propos, milite en faveur d'un effort d'intégration. Dès lors que nous cherchons à comprendre le fonctionnement d'organisations à partir des actions des personnes impliquées,

dès lors que nous suivons les acteurs, nous les voyons traverser les cloisonnements correspondant aux distinctions précédentes et se soumettre successivement à des *impératifs* différents. Pour comprendre ces passages d'une logique à l'autre, leurs raisons et les situations critiques qu'ils occasionnent, nous avons besoin d'un cadre d'analyse intégré.

La confrontation de ces impératifs ne correspond-elle pas tout bonnement à ce que l'on nomme "conflit de valeurs" ? Certes, en suivant des acteurs dans les confrontations précédentes, on trouvera des exemples de personnes enclines à s'orienter préférentiellement par rapport à l'un ou l'autre des impératifs, et à y demeurer. C'est en allant dans cette direction que l'on retrouvera la notion de "valeur", ou les notions adjacentes qui, dans les sciences sociales, contribuent à attacher en permanence à des personnes une orientation normative propre à guider leurs conduites en toutes circonstances, orientation traduite en termes d'appartenance à un groupe social ou de disposition permanente.

La direction que nous avons choisie est toute autre. Nous partons d'un constat qui ne peut être pris en compte par les approches précédentes : dans les sociétés complexes que nous étudions, les mêmes personnes sont amenées, dans le cours de leur existence et dans des laps de temps parfois très courts, à passer d'une orientation à l'autre. Cette exigence soulève des difficultés spécifiques de confrontation entre des qualifications différentes, appellent des "changements de casquette" ou des "mélanges de rôles" (Lafaye 1990b, p. 98). Dans les cas où cette flexibilité fait défaut, les conduites portent à critique, paraissent anormales, et peuvent même suggérer la folie.

Nous avons aussi cherché à montrer que les passages d'un impératif à l'autre ne supposaient pas nécessairement un changement radical de sphère d'activité, ou de "sphère de justice", selon la théorie pluraliste du juste élaborée par Michaël Walzer (Walzer 1983), (Thévenot 1992b). Quand bien même on se limiterait à l'une de ces sphères, celle du monde économique – ce que nous avons fait dans notre démonstration (Boltanski et Thévenot 1991) –, on constaterait que la diversité des situations et des ressources engagées amène à parcourir toute la gamme des orientations que nous avons identifiées.

Les descriptions en termes de conflits entre groupes sociaux ou entre unités ou services dotés d'intérêts différents (production, marketing, recherche-développement) ne rendent pas compte de la généralité des impératifs qui s'affrontent. De cette généralité résultent des tensions critiques qui ne se ramènent pas à des conflits d'intérêts résolus par négociation ou marchandage. Les lignes de fracture n'épousent pas les délimitations de groupes ou de services. Chaque ordre de grandeur contribue à réduire à l'insignifiant, au circonstanciel, voire au défectueux, ce qui importait dans l'autre. La sensibilité à la demande de la clientèle <m> va à l'encontre de considérations techniques qui engagent l'avenir de manière irréversible <u> ; la diversité des gammes de produits s'oppose à une standardisation fonctionnelle. Considérons de même les savoir-faire informels, l'esprit-maison, les attaches locales, les liens de fidélité ou les présupposés partagés dans une communauté qui peut dépasser l'entreprise <d>. Ces traits doivent générer une confiance qui occupe une place centrale dans les organisations jugées aujourd'hui les plus adaptables parce qu'elles tirent bénéfice de liens de coopération. Or la mise en valeur d'attaches spécifiques et d'expériences locales garantissant ces relations de confiance va à l'encontre du suivi de la versatilité du marché <m>, ou encore du souci de modernisation des techniques <u> qui met en valeur les formes les plus standardisées de savoir, et leur renouvellement.

Des formes conventionnelles de coordination

Nous avons parlé jusqu'ici d'"impératifs", tout en observant leur prolongement dans des ressources objectives et en soulignant la dynamique d'ajustement que chacun d'eux permet. Ces deux considérations, sur les *objets* et sur la *dynamique*, éloignent du vocabulaire normatif des valeurs ou des idéologies, vers lequel pourrait glisser le terme d'"impératif". Il nous faut donc préciser notre outillage conceptuel. Comme les illustrations l'ont déjà montré, la référence à des impératifs communs est liée à une exigence de *coordination*. Nous nous sommes ainsi orientés vers l'analyse des modalités générales de coordination, qui permettent de dépasser les particularités d'une action dans une situation et de procéder à des rapprochements dans la pers-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

pective d'évaluations communes. Dotées d'une large validité, ces évaluations permettent l'extension de la coordination d'une action à l'autre, parce qu'elles prennent appui sur des formes *conventionnelles* de jugement.

Une organisation se distingue en effet d'autres cadres d'activité, comme une famille ou un lieu public, par le fait qu'elle est constituée de dispositifs qui favorisent ce type de coordination généralisable à des tiers anonymes. Les actions y sont largement dépendantes sans que les personnes s'y trouvent, les unes vis-à-vis des autres, dans un rapport de familiarité.

Les termes de "coordination" ou d'"action collective" peuvent évoquer l'image d'ordres imposés, de règles appliquées et d'individus mis au pas. Il est clair que ce n'est pas cette représentation qui permettra d'éclairer la dynamique d'ajustement qui nous intéresse ou, *a contrario*, les critiques portées à des rigidités, à l'absence de décentralisation et à des abus de pouvoir. Partant de l'action d'individus, nous devons reconnaître l'indétermination qui pèse sur l'appréhension de leur environnement et notamment de l'action des autres, indétermination qui limite notamment les possibilités de contrôle.

La coordination marchande est souvent présentée comme la seule réponse à ces critiques, parce qu'elle rendrait compatibles un ordre global et des ajustements décentralisés. Et pourtant elle ne permet pas de rendre compte de la complexité des organisations. Comme nous le signalions précédemment, même la théorie économique néoclassique s'est éloignée de la figure popularisée de l'équilibre général pour s'orienter, grâce à la prise en compte des anticipations et des limites dans l'information dont disposent les agents, vers l'analyse de dispositifs institutionnels (Tirole 1988). Les travaux rapprochés sous le terme d'"économie des conventions" participent de ce renouveau, en portant attention à la place des formes conventionnelles dans les interactions entre des agents ayant des capacités cognitives limitées (Thévenot 1986a et 1986b), (*Revue économique* 1989). Les recherches en sociologie des controverses et des disputes concourent à ce renouveau des sciences sociales en éclairant les différentes modalités d'épreuve de réalité (*Critique* 1991).

Nous nous sommes donc efforcés de rendre compte d'une pluralité de modes généraux de coordination tout en

cherchant à les rapporter à un modèle commun. L'attention à une pluralité de façons de s'ajuster et de se disputer risque d'entraîner la multiplication des ordres, idéaux-types, cultures ou rationalités incommensurables. Pour éviter l'arbitraire d'une typologie de plus, nous avons cherché à mettre en évidence les propriétés communes des modes de coordination que nous avons identifiés. Notre démarche s'est développée suivant les axes suivants :

1) Parmi toutes les modalités de coordination d'actions multiples, quelles sont celles qui sont dotées d'une *large validité* et qui sont donc les plus appropriées pour organiser des actions à distance, avec des personnes non familières, et ainsi à constituer la trame des organisations ?

2) Quels sont les *repères* qui permettent de maintenir la coordination, en dépit des indéterminations qui marquent le déroulement de l'action ? Si l'on s'intéresse à la coordination effective, et non pas seulement à des principes ou des valeurs, on doit porter attention au rôle des *objets* engagés qui vont servir de repères et de *preuves* dans les jugements portés sur la réussite de l'action.

3) Quelle est la *dynamique d'ajustement* aux circonstances de l'action, aux imprévus ? Ce troisième axe, difficile à développer dans une approche normative, est nécessaire pour rendre compte du caractère raisonnable d'un comportement qui tire les conséquences d'une épreuve de réalité pour effectuer des corrections et s'ajuster. Il permet de situer, *a contrario*, le défaut d'épreuve, à la fois injuste et inefficace, qui se manifeste par une rigidité des évaluations, une clôture sur des corps d'experts et sur des règles figées, et qui mène à des abus de pouvoir.

Pluralité des façons de juger et sens commun du juste

L'interrogation sur les exigences d'un jugement de large validité met en relation la question de l'*ajustement* avec celle de la *justice*. Le type de jugement que nous examinons ici se différencie d'une appréciation qui se fonde sur des repères locaux et personnels, qui se clôt sur une action limitée. Comment caractériser les *qualifications admissibles* parmi toutes celles dont nous nous servons pour l'évaluation ?

Cette interrogation nous mène vers les notions d'équité, de justice ou de légitimité. Les réponses à une telle interro-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

gation se divisent selon une opposition entre deux approches. Dans la première, on cherchera des exigences formelles du juste et des procédures qui les supportent. Dans la seconde, on reconnaîtra une multitude de spécifications du juste, sans commune mesure les unes avec les autres, que l'on rattachera à des communautés de personnes qui les partagent. Parmi les constructions de philosophie politique et les théories de la justice, l'opposition précédente se manifeste dans le rapport entre deux démarches exemplaires (Thévenot 1992b). Celle de John Rawls qui cherche, en se référant à Kant, à formuler les exigences du juste sous une forme procédurale (Rawls 1987). Celle de Alasdair MacIntyre, ouvertement aristotélicienne, qui rapporte des modèles d'excellences à des pratiques au sein d'une communauté (MacIntyre 1984). Dans les sciences sociales, l'économie contribuera à soutenir la première approche en mettant l'accent sur l'universalité d'un modèle élémentaire de choix rationnel. En revanche, l'ethnologie, la sociologie et l'histoire seront abondamment mises à contribution pour conforter la seconde et montrer combien les expressions du juste diffèrent suivant les cultures, les groupes sociaux, les sociétés et les époques. Le fait d'aborder les questions de justice à partir d'un domaine d'application, celui des entreprises et des organisations, oriente souvent vers la seconde approche. La référence à une éthique *d'entreprise*, comme à une culture *d'entreprise*, suppose qu'on attache la définition du juste et du bien à la communauté humaine que constituerait une entreprise. Cependant, dès que l'on s'intéresse au point de vue des personnes concernées, on voit poindre également la première approche, universaliste. Dans une enquête sur des "choix difficiles" ("tough choices") menée par une enseignante de "Business Ethics" de la Harvard Business School, les cadres interrogés définissent tantôt l'exigence éthique en termes de "vérité éternelle sur le bien et le mal" et de conviction établie dans le for intérieur ("that start from within"), tantôt en termes de "conformité aux normes ("standards") d'une profession ou d'un groupe, chaque groupe pouvant établir ses propres normes éthiques" (Toffler 1986, p. 10).

Certains auteurs se sont employés à dépasser l'opposition précédente. L'œuvre de Jürgen Habermas (1987) remet sur le chantier la composition qu'avait réalisée Max Weber entre une notion commune de rationalité, associée à l'exigence de

compréhension du sens de l'action, et une pluralité d'orientations possibles, composition qui s'exprimait notamment dans une pluralité de formes d'autorité légitime (Weber 1971). Habermas cherche à encadrer le pluralisme des normes, qui porte la menace du relativisme, par des exigences universelles de communication et de mise en discussion. La théorie de la justice de Michaël Walzer propose également une voie originale en faisant ressortir la confrontation critique, au sein d'un même société, d'une pluralité de "sphères de justice" qui ne sont pas simplement confondues avec des groupes sociaux ou des communautés adhérant à des valeurs différentes (Walzer 1983).

Dans le travail entrepris avec Luc Boltanski (Boltanski et Thévenot 1991), nous avons cherché à rendre compte d'une pluralité de formes de justification qui servent de référence dans des disputes et à montrer qu'elles relèvent toutes d'un même modèle rassemblant des exigences communes. Ces exigences communes supposent notamment de rendre compatibles une qualification ordonnée des gens, nécessaire à la coordination, et une "commune humanité" qui est un principe très général de traitement égalitaire des êtres humains. Cette double exigence opère une sélection parmi les façons de qualifier. Elle exclut les qualifications qui seraient attachées aux gens de manière permanente, comme celles exprimées dans des attributs de naissance (race, sexe, don, etc.), pour ne retenir que celles qui sont réévaluées au fil de leurs actions. D'autre part, la qualification doit être associée à une définition du bien commun.

Pour identifier les "ordres de grandeur" que nous voyons mis en œuvre dans les justifications ordinaires, et qui satisfont à ces exigences, nous en avons tout d'abord cherché une présentation systématique dans des philosophies politiques qui dessinent des cités ordonnées autour d'une mesure commune de ce qui importe. Smith nous démontre la possibilité de faire reposer l'ordre commun d'une cité *marchande* sur des relations de concurrence dans l'appropriation de biens rares. Dans la cité *industrielle* dont Saint Simon établit les plans, l'efficacité règle les rapports entre les hommes. L'œuvre de Bossuet témoigne de la généralisation de liens familiaux et de proximité dans une cité *domestique* où l'autorité se fonde sur la loyauté et la confiance. Rousseau contribue à une construction de l'intérêt général qui régit

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

l'ordre d'importance dans la cité *civique*. Augustin dessine une cité de *l'inspiration* où les manifestations singulières de la grâce fondent la grandeur. Hobbes offre le tableau d'une cité du *renom* dans l'opinion où les relations sont toutes entières gouvernées par la recherche de la renommée et de la gloire.

Objets et mondes communs

Cependant notre perspective n'est pas celle de la philosophie politique. Plutôt que par un accord sur des principes ou des valeurs (ou, dans une version critique, des idéologies), nous sommes intéressés par les modalités d'une coordination effective de cours d'actions. Nous nous soucions de disputes concrètes qui éclatent au moment où des jugements divergents s'affrontent en situation. Cette ouverture sur l'action fait entrer en scène des êtres qui n'avaient qu'une importance secondaire dans la tradition mentionnée précédemment : les objets. Dans la perspective de l'action, le jugement est soumis à *l'épreuve des faits*, et les *preuves* convoquées à l'appui sont supportées par des objets communs. Nous avons vu apparaître ces objets ci-dessus, en examinant les moyens mis en œuvre pour diffuser les outils de management autour du thème de la qualité, et nous avons déjà pu constater qu'à chaque impératif correspondait un type différent d'objets pertinents. Chaque ordre de justification est déposé dans un monde d'*objets qualifiés*, comme il l'est dans une façon de qualifier les personnes.

Nous avons cherché à constituer un premier inventaire de ces mondes d'objets à partir d'ouvrages destinés à conseiller des cadres d'entreprise sur les bonnes façons d'agir et sur les ressources adéquates à mobiliser. En choisissant de nous limiter à une sphère d'activité, nous voulions aussi tester l'hypothèse que l'ensemble des formes de justification identifiées pouvaient être mises en œuvre dans une même sphère, sans que chacune ne soit attachée à une sphère, à une communauté, ou un groupe social différents. De fait, nous avons pu vérifier cette hypothèse et réunir une série de six ouvrages pratiques destinés aux entreprises. Nous les avons mis en correspondance, un à un, avec les ordres de grandeurs et les œuvres de philosophie politique qui en offraient une présentation systématique. La cohérence des différents mondes

identifiés tient à une même forme de jugement, une même façon de faire la preuve. Cette entrée dans l'organisation par les formes de l'épreuve est donc transversale par rapport à des découpages fonctionnels ou disciplinaires entre gestion de la main-d'œuvre, organisation de la production, relations avec les fournisseurs et sous-traitants, traitement de la clientèle, etc.

Les dynamiques et leurs limites

Il ne suffit pas de prendre en compte les objets pour franchir la distance qui sépare principes et actions effectives. Nous risquons en effet de retrouver, avec l'hypothèse d'objets contraignants, un facteur de coordination trop puissant qui, autant que les notions de norme sociale ou de disposition permanente des personnes, contribue trop sûrement à des ordres pérennes dont nous voulons reconnaître les limites. Le cours de l'action fait surgir des imprévus et oblige à des ajustements. C'est dans ces *modalités d'ajustement* que réside la dynamique de la coordination, dans des critiques, corrections, apprentissages, innovations. Chacun des modes de coordination que nous avons identifiés présuppose une forme de jugement et une forme d'épreuve de réalité différentes, selon qu'on en appelle à la sanction du marché, à la mesure des performances, au poids de la réputation accumulée, à la solidarité collective, à l'inspiration ou à l'opinion générale. L'analyse que nous proposons rompt ainsi avec les oppositions coutumières entre un ordre matériel des techniques et des biens, un ordre politique et social des relations entre les hommes, un ordre idéologique des croyances et des représentations. Les types de jugement et les dynamiques de révision présentent, en dépit de leur diversité, des caractères communs.

L'abus de pouvoir des personnes et des objets

Une importante source de sentiment d'injustice naît de l'absence de cette dynamique de révision des grandeurs, ou de la mise en cause des conditions dans lesquelles elle s'effectue. La notion de "pouvoir", qui occupe une place si importante dans les sciences sociales, est ancrée dans ce sentiment. Son usage s'éclaire et se précise si on explicite les

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

exigences de justice qui doivent être bafouées pour que l'on parle de pouvoir, et non de capacité, de qualité, de compétence, etc. Pour que l'on montre du doigt le pouvoir du patron ou de l'ingénieur, il faut que l'épreuve qui permettrait de le remettre en cause fasse défaut.

De fait, chaque forme de grandeur se rigidifie dans une forme de pouvoir lorsque les qualifications ne sont plus mises à l'épreuve. La grandeur *domestique* porte ainsi le risque d'un abus de pouvoir souvent dénoncé en termes de *paternalisme*, de repli sectaire et xénophobe sur un *territoire*, de rigidification dans des *traditions* et des *hiérarchies* immuables. Cette rigidification est au centre des dénonciations de féodalités et d'anachronismes du pouvoir local des notables (Corcuff et Lafaye 1989), (Lafaye 1990b).

Dans l'ordre *industriel*, c'est l'abus de pouvoir des *experts* et des *techniciens* qui sera dénoncé, de même que la division du travail qui retire aux exécutants la capacité critique de participer à des jugements généraux d'efficacité et aux innovations qui en découlent. La cristallisation des jugements passés dans des dispositifs techniques qui ne laissent pas place à l'initiative bloque la relance de l'épreuve.

Dans l'ordre de grandeur *civique*, l'abus de pouvoir est celui de *représentants coupés* des représentés, de politiques qui soustraient les prises de décision à l'épreuve d'un débat démocratique.

L'organisation de compromis

Une autre source de dynamique et d'innovation est à rechercher dans la composition de dispositifs de *compromis*. Ils visent à ménager une compatibilité locale, dans l'espace et dans le temps, entre divers ordres de grandeur et l'on peut définir les organisations comme organisations de compromis entre ces différentes formes de coordination (Thévenot 1989b). La composition est délicate puisque chaque orientation est critique à l'égard des autres. Les appréciations *domestiques* sur la confiance seront de peu de poids dans la perspective d'un jugement *industriel*. A l'inverse, une batterie de ratios comptables paraîtra bien formelle en regard d'informations accumulées sur une longue durée, grâce à un réseau domestique de témoins qui font autorité. Une organisation qui éviterait les sources potentielles de tensions en ne

mettant en valeur que l'une des formes de jugement serait cependant aussi utopique qu'une société bâtie autour d'un unique ordre de grandeur. Les compromis frayés ne sont pas des arrangements entre personnes, mais des tentatives pour dépasser les tensions entre les différents ordres de grandeur.

La généralité des ordres de grandeur que l'on peut retrouver d'une sphère d'activité à une autre, ou d'une organisation à l'autre, en fait un instrument intéressant pour procéder à des comparaisons. Elle permet de ne pas faire reposer l'analyse uniquement sur la transaction marchande concurrentielle, reconnue comme seule forme de coordination générale, tout en descendant à un niveau plus élémentaire que celui des caractérisations par modèles nationaux, qu'ils soient culturels ou politiques. En repérant l'inégale présence de l'une ou l'autre de ces conventions de coordination et des ressources associées, en comparant les types de compromis passés, on peut rendre compte de différences à partir d'une grille d'analyse stable qui évite des typologies *ad hoc*.

Les compromis peuvent être repérés à différents niveaux. Si l'on s'attache aux dispositifs soutenant l'action politique, l'exercice de la justice ou la formation scolaire, l'identification des compromis contribue à caractériser l'État, notamment dans une perspective de comparaison internationale ou intertemporelle. Ainsi le compromis entre grandeur *civique* et grandeur *industrielle* est particulièrement étayé en France dans les appareils étatiques et notamment le droit social (Chateauraynaud 1989 et 1991), (Dodier 1989) et l'école républicaine (Derouet 1989). Un tel compromis est particulièrement propice à abus de pouvoir, comme on le voit dans le développement des qualifications les plus formelles et dans la centralisation des décisions (Corcuff et Lafaye 1989). Le formalisme bureaucratique qu'a démonté Weber se traduit par la rigidification de qualifications qui ne sont plus remises à l'épreuve, et par le maintien d'une classe d'experts qui contribue à dénier une capacité critique plus étendue.

Cependant, les mouvements de décentralisation et de modernisation de l'État conduisent à des modifications du poids des différents ordres de grandeur et à la mise en place de nouveaux compromis. Des recherches sur les transformations des rapports entre local et national faites à partir de

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

l'évolution de collectivités locales et des services de l'Équipement (Camus, Corcuff et Lafaye, 1993), (Corcuff 1993), (Corcuff et Lafaye 1989, 1991, 1993a et 1993b), (Lafaye 1989, 1990a et 1990b) ont notamment mis en évidence une critique managériale de l'"archaïsme" territorial, l'émergence d'une forme réseau et la pénétration d'une justification *mercantile* susceptible de réduire l'espace d'argumentation *civique*.

On peut aussi examiner les compromis qui, au niveau d'une organisation, contribuent à lui donner son caractère propre (Thévenot 1989a et 1990a). On distinguera ainsi différents "modèles d'entreprises", selon les modes de coordination qui y sont le plus instrumentés, et les compromis qui assurent leur coexistence (Eymard-Duvernay 1989), ce qui permet d'éclairer des modalités diverses de recrutement (Affichard et alii 1992) ou de licenciement (Bessy 1991 et 1993).

On peut enfin se servir de l'identification des différents ordres de grandeur pour rendre compte des conflits qui se déploient transversalement et impliquent à la fois des agents de l'État, des entreprises et des associations de défense, tels que les conflits sur les questions d'environnement (Lafaye et Thévenot 1993).

Conclusion

Le projet commun de sciences sociales divisées

Les sciences sociales partagent un projet commun : l'économie comme la sociologie visent à rendre compte de modes d'intégration d'actions individuelles. Cependant les notions classiquement utilisées diffèrent selon les disciplines et les courants, de la rationalité aux valeurs, en passant par les intérêts, les stratégies, les normes ou les cultures. Aussi ce projet commun tend à s'effacer derrière des oppositions apparemment irréductibles entre l'individuel et le collectif, entre les analyses en termes de comportements et celles qui mettent l'accent sur des orientations normatives.

La visée commune ressort plus clairement lorsque l'on reconnaît que les différentes disciplines élaborent des modèles de *coordination* des conduites humaines, en accordant au terme "coordination" une acception suffisamment large pour

ne pas préjuger des modalités d'intégration de ces conduites. Or chacun des modèles de coordination suppose à la fois des références communes et le jeu d'actes individuels. L'économiste le plus individualiste dans ses affirmations méthodologiques doit supposer que les acteurs disposent d'un ensemble de références communes pour que s'effectuent les transactions qu'il analyse. Le déplacement opéré depuis le modèle d'équilibre général jusqu'à l'outillage de la théorie des jeux se traduit d'ailleurs dans un changement d'hypothèses sur ce qui est tenu pour commun. Les biens marchands cessent d'être communément identifiés par suite d'asymétries d'information ; c'est un espace d'options, de stratégies et de gains communément évalués qui offre, avec des hypothèses sur la rationalité des autres protagonistes, le cadre commun dans lequel s'inscrit le raisonnement des acteurs. Quand au sociologue le plus engagé dans la mise en évidence des lois du collectif, il se soucie toujours, à un moment ou à un autre, d'en tirer des conséquences sur l'acteur individuel. Dans la construction de Durkheim, il est ainsi conduit à supposer des représentations collectives et l'intériorisation de normes. Dans le schéma classique de Max Weber et l'élaboration ultérieure proposée par Parsons, l'action sociale peut intégrer à la fois une orientation en valeur qui porte le poids du collectif, et une rationalité individuelle – dans le choix des moyens – qui s'inspire du modèle économiste.

La légitimité de la question de la légitimité

Le projet commun qui sous-tend le développement des différentes voies de recherche des sciences sociales invite donc à ne pas s'arrêter trop rapidement sur les oppositions qui scandent classiquement les débats, entre individu et collectif, ou entre rationalité et valeur. Il nous incite plutôt à mettre au jour des figures d'intégration qui sous-tendent différentes approches¹ et à en proposer de nouvelles. Dans le cadre de cet exposé, je me suis centré sur les modes de co-

1 Pour une telle confrontation de l'évolution respective des approches sociologiques et économiques de la coordination, et sur la mise en question de l'opposition entre norme et rationalité qui en résulte, voir (Thévenot 1994).

ordination qui relèvent d'un régime principal que nous avons appelé de *justification*. C'est en effet ce régime qui est impliqué lorsqu'il est fait référence à un intérêt général ou, plus généralement, à une forme de *bien commun*, ce qui est le cas des relations dont l'étude nous réunit.

L'attention à l'intérêt général incite à porter attention aux catégories développées en propre par la sociologie, telles que celles de *légitimité* et de *valeur*. Il reste que les sociologues sont divisés sur le traitement de ces questions. Les uns prennent au sérieux, dans la filiation de Durkheim, Weber et Parsons, les orientations normatives de l'action. D'autres les critiquent, soit en considérant des interactions *locales* et l'ancrage du sens dans un *contexte* qui met en cause toute tentative de généralisation, soit en jetant plus directement un *dis-crédit* sur le statut de valeurs dévoilées comme les masques d'intérêts particuliers².

Les deux types de critique sont éclairants pour notre sujet. La première met l'accent sur l'ancrage local des relations et la dynamique d'ajustement mutuel qui est à l'ordre du jour dans le mouvement de *décentralisation* et les relations de *partenariat*. La tradition interactionniste fait ainsi abondamment usage du vocabulaire de la *négociation* pour traiter de cette dynamique. Mais nous devons prolonger la démarche en étant attentif à la contrainte de généralisation impliquée par des références communes. Ce prolongement nous conduit à distinguer des régimes de coordination selon les exigences d'extension dans les évaluations qu'ils impliquent.

La seconde critique met bien en évidence le *soupçon* qui menace toute référence à un bien commun. De cet horizon du soupçon, nous avons cependant tiré des conséquences qui nous éloignent de l'orientation commune aux sciences sociales critiques développées en France dans les années 60-70. Tout d'abord, il y a lieu d'explicitier le *point d'appui* qui sert au chercheur dans son dévoilement. En mettant au jour la matrice de ce dévoilement, nous pouvons contribuer à élucider le fonctionnement des *sociétés critiques* que nous habitons. Le mouvement qui anime le chercheur manifeste un sens implicite de la justice qu'il est indispensable d'analyser.

2 Rappelons que Max Weber se trouve lui-même divisé sur cette question.

D'autre part, il n'y a pas de raison de réserver au chercheur le monopole de ce soupçon et l'aptitude à un dévoilement critique. Il faut plutôt étudier cette dynamique de mise en cause dans toute sa généralité, comme un moteur puissant des relations humaines. Enfin, l'attention à la capacité critique ne conduit pas nécessairement, ni les acteurs, ni l'analyste, à douter de toute référence au bien commun. Le programme de recherche doit plutôt rendre compte de la possibilité et des limites de ces références, dans l'horizon du soupçon.

Les limites des ordres et la diversité des régimes de coordination

Le vocabulaire des règles, des valeurs ou des cultures communes met en avant, à juste titre, les possibilités d'ordres. Nous avons cherché à mettre l'accent sur les limites de ces ordres, les actions n'étant jamais assurées d'être coordonnées, en dépit de références faites à des êtres collectifs, à des contraintes ou à des significations communes. Le terme de "coordination" ne doit donc pas faire illusion. Il ne trouve sa pertinence que dans un mouvement de *remise en cause*, de critique ou de crise, dans une dynamique d'ajustement et de création de nouveaux repères communs toujours révisables.

Le cadre présenté ici sommairement se limite à un type d'exigence de coordination qui peut être satisfait selon des modalités diverses, exprimées en termes de prix, d'efficacité, de confiance, etc. Ces modalités ont en commun de reposer sur des conventions d'évaluation communes et générales qui permettent de juger des défauts des actions menées, d'en tirer des conséquences et de procéder à des ajustements. C'est pour cette raison que ces modalités sont liées à un sens du juste, ou plutôt, de l'*injuste*. Les organisations sont loin d'être des univers de justice et l'action y est souvent régie par le recours à des contraintes ou par le poids de pouvoirs établis. Cependant, l'examen des modalités conventionnelles des jugements communs, qui se prêtent à la généralisation et à la mise à l'épreuve, constitue un préalable pour situer d'autres configurations et leurs limites. Même l'action *stratégique* suppose toujours que l'un des acteurs prenne appui sur des conventions dont il suppose que les autres les suivent.

L'entrée dans les problèmes de coordination par le jugement et sa mise à l'épreuve conduit à délimiter le *régime*

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

de justification que nous avons choisi d'étudier en premier lieu. Par des modes d'évaluation communs, il permet l'articulation de plans d'action ou de comptes rendus d'action engageant des acteurs qui, en dépit de leur diversité, sont traités en général. Il assure ainsi une certaine maîtrise de l'*action à distance*, et une gestion commune des défaillances, autant de caractéristiques qui sont mises à profit dans les organisations. Cependant, cette modalité de coordination conventionnelle ne régit pas l'ensemble des actions collectives. Notre programme de recherche se poursuit donc par une exploration d'autres régimes de coordination qui ne passent pas par ce traitement conventionnel (Thévenot 1990b), qui n'ont pas la même exigence de généralité et ne visent pas un jugement et un savoir commun.

Références bibliographiques

- Affichard, J., Combes, M.-C., Grelet, Y., 1992, "Apprentis et élèves de lycées professionnels : où sont les emplois stables ?", *Formation emploi*, n° 38.
- Bessy, C., 1991, "Licenciements économiques, formes de gestion de la main-d'œuvre et dynamiques de l'emploi", Centre d'Études de l'Emploi, *Dossier de recherche* n° 38.
- Bessy, C., 1993, *Les licenciements économiques ; entre la loi et le marché*, Paris, Éd. du CNRS.
- Boltanski, L., Thévenot, L., (éds.), 1989, *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, PUF.
- Boltanski, L., Thévenot, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Camus, A., Corcuff, P., Lafaye, C., 1993, "Entre le local et le national : des cas d'innovation dans le service public", *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre.
- Chateauraynaud, F., 1989, "La construction des défaillances sur les lieux de travail. Le cas des affaires de faute professionnelle", in Boltanski, L., Thévenot, L., (éds.), *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, PUF.
- Chateauraynaud, F., 1991, *La faute professionnelle*, Paris, Métailié.

Corcuff, P., 1993, "Traduction et légitimité dans la construction de l'action publique. Les relations entre agents de l'Équipement et élus locaux", in CRESAL (éd.), *Les raisons de l'action publique - Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, collection "Logiques politiques".

Corcuff, P., Lafaye, C., 1989, "Du fonctionnalisme au constructivisme. Une relecture critique du 'Pouvoir périphérique'", *Politix*, n° 7-8

Corcuff, P., Lafaye, C., 1991, "La traduction comme compétence", *Les dossiers des séminaires Techniques, territoires et sociétés*, Ministère de l'Équipement, n° 15-16.

Corcuff, P., Lafaye, C., 1993a, "Les dilemmes de l'équilibre social : une innovation locale dans le secteur HLM", *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre.

Corcuff, P., Lafaye, C., 1993b, "Territoire et réseau : légitimités en jeu à l'Équipement", in "La production de l'assentiment dans les politiques publiques", *Les dossiers des séminaires Techniques, territoires et sociétés*, Ministère de l'Équipement, n° 24-25.

Critique, 1991, "Sciences humaines, sens social", n° 529-530, juin-juillet (sous la direction de V. Descombes).

Derouet, J.-L., 1989, "L'établissement scolaire comme entreprise composite", in Boltanski, L., Thévenot, L., (éds.), *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, PUF.

Derouet, J.-L., 1992, *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*, Paris, Métailié.

Dodier, N., 1989, "Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité", in Boltanski, L., Thévenot, L., (éds.), *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, PUF.

Dodier, N., 1990, "Représentations de l'action et critiques des discours", in Pharo, P., Quéré, L., (éds.), *Les formes de l'action*, série "Raison Pratique", Paris, Éd. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Eymard-Duvernay, F., 1989, "Conventions de qualité et pluralité des formes de coordination", *Revue économique*, numéro spécial *L'économie des conventions*, n° 2, mars.

Habermas, J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard (traduit par J.-M. Ferry et J.L. Schlegel ; édition originale 1981).

Hirschman, A.O. 1990, *Les passions et les intérêts*, Paris, PUF.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

- Lafaye, C., 1989, "Réorganisation industrielle d'une municipalité de gauche", in Boltanski, L., Thévenot, L., (éds.), *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, PUF.
- Lafaye, C., 1990a, "Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale", *Revue française de sociologie*, XXXI-2, avril-juin.
- Lafaye, C., 1990b, "Praticiens de l'Équipement et légitimités quotidiennes", *Les annales de la recherche urbaine*, n° 43-44.
- Lafaye, C., Thévenot, L., 1993, "Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature", *Revue française de sociologie*, XXXIV-4, octobre-décembre.
- MacIntyre, A., 1984, *After Virtue*, Notre Dame, University of Notre Dame Press (première édition 1981).
- Rawls, J., 1987, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil (traduction et introduction de C. Audard ; édition originale 1971). *Revue économique*, numéro spécial *L'économie des conventions*, n° 2, mars 1989.
- Thévenot, L. (éd.), 1986a, *Conventions économiques*, Paris, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, PUF.
- Thévenot, L., 1986b, "Les investissements de forme", in Thévenot, L. (éd.), *Conventions économiques*, Paris, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, PUF.
- Thévenot, L., 1989a, "Économie et politique de l'entreprise ; économies de l'efficacité et de la confiance", in Boltanski, L., Thévenot, L., (éds.), *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, PUF.
- Thévenot, L., 1989b, "Équilibre et rationalité dans un univers complexe", *Revue économique*, numéro spécial *L'économie des conventions*, n° 2, mars.
- Thévenot, L., 1990a, "Les entreprises entre plusieurs formes de coordination", in Reynaud, J.-D., et alii (éds.), *Les systèmes de relations professionnelles*, Lyon, Éd. du CNRS.
- Thévenot, L., 1990b, "L'action qui convient", in Pharo, P., Quéré, L. (éds.), *Les formes de l'action*, série "Raisons pratiques", vol. 1, Paris, Éd. de l'EHESS.
- Thévenot, L., 1992a, "Les différentes natures de l'innovation. Une approche de la dynamique des organisations", in Bernard, P.-J., Daviet, J.-P., *Culture d'entreprise et innovation*, Paris, Presses du CNRS.

- Thévenot, L., 1992b, "Un pluralisme sans relativisme ? Théories et pratiques du sens de la justice", in Affichard, J., de Foucauld, J.-B. (éds.), *Justice sociale et inégalités*, Paris, Éd. Esprit.
- Thévenot, L., 1994, "Rationalité ou normes sociales : une opposition dépassée ?", in Gérard-Varet, L.-A. et Passeron, J.-C., (dir.), *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, Paris, Éd. de l'EHESS.
- Tirole, J., 1988, *The theory of Industrial Organization*, Cambridge, MIT Press.
- Toffler, Barbara L., 1986, *Tough Choices. Manager Talk Ethics*, New York, John Wiley & Sons.
- Walzer, M., 1983, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford, Basil Blackwell.
- Weber, M., 1971, *Économie et société*, tome premier, Paris, Plon (traduction de J. Chavy et E. de Dampierre ; première édition 1922).
- Zucker, E. (avec J.-C. Barbier, P. Corcuff et P. Strobel), 1993, numéro "Modernisation et innovations dans les services publics" de la *Revue française des affaires sociales*, vol. 47, n° 3, juillet-septembre.

**UNIVERSALITÉ
ET DIVERSITÉS NATIONALES
DE LA MODERNISATION
DES BUREAUCRATIES :
UNE ANALYSE COMPARATIVE
DES MÉTROS DE LONDRES ET DE PARIS**

par Jean-Pierre SEGAL *

Jusqu'où un modèle managérial peut-il transformer (et améliorer) le fonctionnement d'une bureaucratie mécaniste comme le métro ? Dans quelle mesure un tel modèle peut-il être appliqué à un univers professionnel souterrain où se manifestent autant de contingences techniques limitant l'espace des choix possibles en matière d'organisation ? Dans quelles limites, enfin, pareil modèle peut-il faire l'objet d'une appropriation véritable de la part de ceux qui sont en charge de le mettre en œuvre, compte tenu du poids considérable des traditions ferroviaires ?

Une recherche antérieure (Segal 1991), conduite au sein du métro parisien au moment même où s'amorçait une tentative sans précédent de modernisation des règles, de décentralisation des structures et, finalement, de transformation managériale des comportements, avait conduit à poser différentes questions ayant trait aux conditions de transfert d'un modèle managérial décalqué sur le modèle américain de base (Segal 1990), (Amado, Faucheux et Laurent 1989).

Le présent exposé se propose de commenter et discuter ces questions en s'appuyant sur deux corpus de données réunies au cours des deux dernières années.

* Chargé de recherches au Centre Gestion et Société (CNRS).

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

Le premier, qui est le plus fourni, consiste en une observation de longue durée du fonctionnement de différentes lignes du réseau parisien, fondée essentiellement sur des échanges de vues réguliers avec les interlocuteurs de notre première recherche et sur la réalisation d'entretiens supplémentaires auprès de responsables hiérarchiques de premier et second niveaux.

Le second est un éclairage extérieur de la situation française, s'appuyant sur les données réunies au sein du métro de Londres, engagé simultanément dans une réorganisation aux ambitions tout à fait comparables. Deux voyages d'étude, séparés par un intervalle de neuf mois, ont été menés, répondant à une invitation officielle obtenue par l'intermédiaire de la RATP.

Un écart significatif peut aujourd'hui s'observer au sein du métro entre les intentions affichées trois ans plus tôt et une réalité qui n'a pas changé autant qu'il était espéré, s'agissant du moins du "management au quotidien" des équipes de base. Et même si aucune voix ne s'élève pour plaider en faveur d'un retour en arrière, la confiance et le crédit accordés au "changement" paraissent en recul. En parallèle, le sentiment d'incertitude à l'égard de l'avenir a pris de l'importance.

Cette observation suscite deux ensembles de questions :

– Le premier renvoie à la pertinence de l'emploi d'un modèle managérial au sein d'un milieu professionnel aussi contingent que l'activité ferroviaire et dans un environnement aussi économiquement et politiquement instable que celui des transports publics urbains.

– Le second interroge les capacités des acteurs à mettre en œuvre des logiques de conduites et des systèmes de représentations aussi différents de ceux qui, jusqu'ici, constituaient leurs normes professionnelles.

Le présent exposé se propose d'explorer ces deux champs d'interrogations et d'analyser leurs possibles interférences.

Quatre hypothèses principales

Notre analyse s'organise autour de quatre hypothèses qui examinent, d'une part, les raisons pour lesquelles le métro peut être considéré comme une bureaucratie pure, au sens de

Weber, et d'autre part les limites actuelles de l'ancienne cohérence bureaucratique qui avait conservé si longtemps l'organisation en l'état.

1) La première hypothèse renvoie à l'impact de l'environnement économique et politique sur les structures de l'organisation.

L'hypothèse implicite est qu'une organisation bureaucratique a peu de raisons de changer de l'intérieur, comme l'ont montré de nombreux analystes des bureaucraties, à moins que l'environnement extérieur ne la presse de transformer ses modes de fonctionnement.

Quel impact cette pression extérieure qui, dans le cas d'un réseau de transport public s'incarne dans la tutelle publique de l'entreprise, a-t-elle sur l'organisation ? Les moyens requis pour mettre en œuvre les changements annoncés sont-ils ou non effectivement mis à disposition de l'organisation ? Telles sont les questions qui s'inscrivent dans ce champ.

2) Une seconde interrogation porte sur l'introduction, dans une industrie au process aussi rigide que le transport, d'un modèle managérial qui porte implicitement en lui-même l'idée d'adaptabilité aux turbulences de l'environnement. Cette question renvoie aux hypothèses classiques énoncées par Woodward, liant les schémas d'organisation aux contingences propres à un type d'activité. La question qui se pose aujourd'hui dans ce champ est d'apprécier le niveau supplémentaire de flexibilité pouvant être obtenu à travers une remise en question des rigidités héritées du passé.

3) La troisième interrogation porte sur le point de savoir dans quelle mesure pareille transformation peut s'effectuer avec l'adhésion de la hiérarchie en place. Le postulat sous-jacent renvoie à l'existence d'un héritage délicat prenant la forme d'un encadrement recruté, formé et finalement "produit" par l'"ancien système".

Cette question est inséparable du débat ouvert par les travaux du LEST, qui mettent en évidence des cohérences institutionnelles associant un système de formation, un mode d'organisation et une forme de régulation des relations sociales dans l'entreprise (Maurice, Sellier et Silvestre 1982).

Entrent également dans ce champ de réflexion deux enjeux importants de management. Quelle dose et quelle forme de "méritocratie managériale" peuvent être acceptées

dans un milieu nourri de références égalitaires, où la reconnaissance forte de l'ancienneté dans la gestion des carrières était traditionnellement considérée comme un mode acceptable de récompense ? Comment bâtir, en lieu et place des hiérarchies existantes ayant construit leur légitimité sur leurs compétences techniques, une nouvelle légitimité cohérente avec les missions d'animation et de conduite du changement qui nourrissent le rôle de "manager" (Segal 1987) ?

4) La quatrième et dernière interrogation porte sur la façon dont cette nouvelle logique managériale pourrait être reçue et finalement réinterprétée dans un univers professionnel aussi particulier que le métro. On peut, en effet, considérer la version "standardisée" du modèle managérial comme un produit culturel qui intègre les traditions politiques nord-américaines de responsabilité individuelle, de méritocratie et de "justice".

Cette approche conduit à regarder les cultures professionnelles et cultures nationales comme une contingence culturelle (Sainsaulieu 1990) qui peut faciliter ou contraindre la mise en œuvre effective de ce modèle de transformation de l'organisation.

Données recueillies

Les données sur lesquelles s'appuie l'analyse consistent pour l'essentiel en entretiens individuels auprès de différentes catégories de personnel du haut en bas de la hiérarchie, auxquels s'ajoutent de multiples discussions plus informelles avec différents exécutants de base. On s'est également penché sur les documents officiels (plan stratégique, rapports mensuels, journaux internes) qui formalisent les principes guidant la modernisation de l'entreprise. Au stade actuel de la recherche, aucun entretien individuel faisant appel aux techniques classiques de semi-directivité n'a encore été réalisé à Londres, contrairement à Paris.

Le type d'accès au terrain, à la fois comme invité officiel du métro de Londres et comme étranger, même anglophone, n'est pas non plus le même qu'à Paris où nous avons pu construire tout au long de notre travail un réseau d'interviewés. L'ouverture d'esprit et la sincérité d'expression de nos interlocuteurs anglais nous ont heureusement été très utiles ; nous avons réellement apprécié la franchise de nos interlocu-

teurs qui n'ont nullement cherché à donner une vision idyllique des transformations en cours de leur organisation.

Cet exposé entend développer et discuter nos quatre hypothèses, la comparaison entre les métros de Londres et de Paris étant utilisée comme un outil pour éclairer le niveau de cohérence qui caractérise, sur chacune de ces quatre dimensions, les tentatives en cours visant à adapter les anciennes bureaucraties à l'environnement économique où s'exprime l'influence grandissante du marché. La conclusion se penchera sur les articulations entre ces quatre approches visant à interpréter les difficultés actuelles du processus de "modernisation".

Pressions extérieures et changements bureaucratiques

Les analyses des dysfonctionnements des bureaucraties ont mis en évidence les causalités internes circulaires qui produisent et renforcent ce que Michel Crozier a décrit sous le nom de "phénomène bureaucratique" (Crozier 1963). Les pressions exercées de l'extérieur peuvent ainsi apparaître comme la principale cause de changement aussi bien que comme le levier ultime permettant de déverrouiller le jeu qui paralyse les bureaucraties.

Le défi managérial imposé au métro

Les systèmes publics de transports urbains ont toujours été soumis par leur tutelle, à l'image des autres services publics, à deux types d'impératifs : une pression économique prônant un retour à un équilibre financier, en raison de leur déficit structurel, et une pression politique répercutant l'importance des enjeux liés dans les grandes métropoles à la continuité des services collectifs de transport en exigeant la "paix sociale".

Longtemps, l'impératif de conservation d'une "paix sociale" a semblé dominant, celle-ci apparaissant comme le prix à acquitter pour assurer la continuité du service de transport, enjeu qui semblait plus immédiat qu'une maîtrise incertaine des coûts de fonctionnement. À l'inverse, l'impératif financier semble aujourd'hui devenu la priorité, même si la réduction du nombre d'emplois peut apparaître comme une cible discutable en période de chômage croissant.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

Le fait de concilier une réduction significative des coûts et des emplois et l'établissement d'un meilleur climat interne en matière de confiance mutuelle et de coopération, deux objectifs qui pourraient être analysés comme contradictoires, est précisément le défi proposé aux systèmes publics de transport par leur tutelle.

La communication interne officialise ce thème de la "pression extérieure", introduisant par là une donnée radicalement nouvelle dans un univers traditionnellement centré sur lui-même et protégé. Cette annonce peut faciliter, à certains égards, l'instauration d'un meilleur climat de confiance entre acteurs de terrain, surtout si les responsables locaux sont perçus comme ceux qui "défendent" l'organisation contre une "menace extérieure". Mais elle peut aussi bien fragiliser cette coopération et susciter un sentiment de défiance, si les dirigeants sont au contraire vécus comme ceux qui ont reçu mission de mettre en œuvre une politique jugée dévastatrice.

Les limites managériales d'une politique du court terme

Un contraste assez saisissant oppose les deux situations observées à Londres et à Paris. Tandis qu'à Londres, chacun paraît bien au fait du caractère durable des "nouvelles règles", le métro parisien semble engagé dans un processus de changement beaucoup plus étalé dans le temps qui génère une forte incertitude interne.

Le métro parisien subit l'incertitude qui globalement plane sur la transformation possible de la tutelle publique de l'entreprise et, du moins dans l'esprit de beaucoup des agents, sur la privatisation possible de certaines branches de l'entreprise. Toutes les décisions qui sont annoncées sont ainsi interprétées en fonction des stratégies que chacun imagine, suscitant une représentation très déstabilisée de l'avenir et très éloignée des références classiques en matière de "management du changement" qui préconisent la définition d'un projet clair et mobilisateur.

L'ambiguïté traditionnelle entre les priorités économiques et sociales de l'entreprise, avec ce qu'elle peut susciter comme fragilisation de l'autorité des responsables de terrain (Friedberg 1989), semble en revanche bénéficier d'un tel

contexte où le court terme s'impose, faute de visibilité du long terme.

La distance est forte entre le discours officiel qui entend "placer le voyageur au centre des regards des acteurs de l'entreprise", avec d'excellents arguments à faire valoir dans une perspective de meilleure prise en compte des enjeux extérieurs à l'entreprise, et une réalité quotidienne où le droit de regard, a fortiori d'intervention, de ce "nouvel acteur" reste embryonnaire.

Il ne s'agit pas ici de mettre en question la pertinence des objectifs qui sont affichés, mais de souligner le déficit de crédibilité interne que subit pareil message quand il s'inscrit dans un tel contexte.

Les managers locaux subissent eux-mêmes ce préjudice, quels que soient leurs mérites, et nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la consistance globale de la dynamique de changement à l'intérieur de laquelle s'inscrit leur action. Et ceux-là même qui avancent le plus vite dans la mise en œuvre d'orientations nouvelles au sein de leurs unités sont ceux qui subissent le plus directement les "effets de structures" qui affectent la cohérence de leurs actions.

Pour autant, nombreux sont ceux qui, tout en étant impliqués dans de réelles actions de changement au plan local (et ceux-là même parfois qui critiquent ce qu'ils vivent comme de l'attentisme), redoutent la mise en œuvre d'une logique managériale "pure et dure" qui signifierait pour eux "privatisation".

La détermination, une vertu britannique ?

On n'observe pas le même climat d'incertitude à Londres. Ceci ne signifie manifestement pas que les différentes catégories de personnel se satisfont des orientations prises et des assurances reçues quant à leur avenir. Mais du moins sont-ils clairement au fait des décisions prises au sommet de leurs structures.

Cette clarté des objectifs et cette fermeté d'action doivent sans doute beaucoup aux données du contexte de départ d'où est issue la modernisation du métro de Londres. Le message reçu de l'environnement n'était-il pas, lui aussi, clair et ferme à la fois ?

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

L'incendie de la station de King Cross, où des dizaines de victimes périrent en plein cœur de Londres en raison de la vétusté d'installations, produisit un choc culturel à la fois au niveau politique, où l'état de sous-investissement public frappant le métro londonien fut mis au jour, et au sein de l'entreprise, où l'urgence de produire un meilleur service fut également reconnue.

À Paris existe, au contraire, le sentiment chez beaucoup de personnels que le service offert en matière de transport est d'une grande qualité (ce qui est vrai) et s'interrogent à partir de cette prémisse sur la valeur ajoutée que pourrait apporter la démarche managériale (la maîtrise des coûts échappant à leur zone de visibilité).

La détermination dans la mise en œuvre du projet londonien, et sa cohérence avec les orientations prises par sa tutelle publique, s'illustrent en particulier dans la façon dont l'organisation a traité l'héritage que représentaient les multiples règles de travail de nature à contrecarrer ses projets. Dans un contexte social d'affaiblissement du mouvement syndical et de menace d'une complète privatisation du secteur des transports¹, le métro londonien a proposé un accord social interne totalement renouvelé, qui offre aux managers locaux de nouvelles souplesses cohérentes avec les buts qui leur ont été fixés. La renégociation des règles de travail, qui s'appuie notamment sur une simplification des qualifications à travers le développement de la polyvalence et la flexibilisation de la commande du personnel, rend simultanément possibles la réduction des coûts de fonctionnement et le développement d'objectifs de qualité de service.

Les contingences structurellement liées à l'exploitation ferroviaire

Que signifie concrètement l'introduction d'un "management moderne" dans une organisation telle que le métro ? Avant d'évoquer pareille entreprise, un retour en arrière paraît utile pour éclairer deux points cruciaux :

– D'où vient l'organisation présente (qu'il s'agit de moderniser) ?

¹ Les bus londoniens ont été privatisés et les chemins de fer le sont progressivement.

– Et comment les membres d'une "tribu" aussi particulière ont-ils pu accueillir un modèle aussi étranger à leurs traditions que le "management moderne" ?

Le modèle classique militaro-ferroviaire

Le métro de Paris apparaît en tous points conforme au stéréotype de la bureaucratie mécaniste (Mintzberg 1982), ayant été administré pendant des années selon une logique très proche des premières théories pures de la bureaucratie (Weber 1959), que l'on peut résumer de la façon suivante.

Les interférences avec le monde extérieur (et l'extérieur a dans l'univers souterrain du métro une signification bien particulière) sont largement ignorées sauf sur ces deux dimensions clés de la culture interne que sont la sécurité et la régularité des circulations, qui l'une comme l'autre justifient la pertinence d'une organisation "bureaucratique" au sens weberien.

Le voyageur n'est encore ni un "client" ni un "citoyen" bien qu'il contribue, à travers les impôts qu'il acquitte, à l'équilibre financier de l'entreprise. Il est "autorisé" à monter dans les trains pour autant qu'il respecte la réglementation existante et qu'il a payé son titre de transport. Il est à la limite considéré comme un "acteur humain imprévisible" susceptible de perturber la circulation idéale de trains vides. Le personnel, souvent recruté au sein de familles "métro", est souvent coupé des pratiques ayant cours dans d'autres environnements de travail.

Une discipline militaire veille au respect scrupuleux des règles de fonctionnement. On voit se développer une culture de la "faute" prêtant exclusivement attention aux manquements aux règles en vigueur.

Dans cette culture, le "bon agent" est vu comme celui qui a su ne pas "faire parler de lui". La discipline et la crainte de la sanction sont regardées comme des garants plus sûrs de la sécurité ferroviaire que la simple intériorisation de procédures ritualisées décrites par Merton (1966).

Les connaissances et aptitudes requises pour tenir un poste sont précisément codifiées, apprises, certifiées et reconnues sous forme de progression de carrière par l'entreprise. Les compétences techniques, comme il est de règle

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

générale dans les industries de process, sont les compétences les mieux reconnues (Woodward 1965).

Le contexte social est lui aussi tout à fait spécifique. La dimension routinière du travail, l'autoritarisme de la hiérarchie, l'isolement de l'extérieur ont produit une forte conflictualité sociale. Les conducteurs disposent avec la menace d'arrêt de travail d'un levier puissant de négociation pour défendre leurs intérêts catégoriels, mais ils sont aussi les fers de lance d'un mouvement social organisé visant à obtenir un ensemble de règles de travail censées protéger les salariés de toute forme d'arbitraire qui pourrait émaner de leur hiérarchie. Rigidités sociales et techniques se renforcent mutuellement.

Le modèle managérial comme remède à une crise rampante du modèle classique ?

La volonté de réduire les coûts, pour mieux insérer l'organisation dans une économie où les phénomènes de marché prennent toujours plus d'importance, est toujours apparue comme la raison principale invoquée pour justifier l'introduction d'une logique managériale au sein des bureaucraties publiques.

Le modèle managérial, qui repose sur le postulat selon lequel les individus sont fondamentalement autonomes et créatifs dans la mise en œuvre de leur propre stratégie, est-il bien adapté à l'environnement organisationnel décrit ? La question reste posée.

Pour autant, la rupture avec l'ordre traditionnel s'affirme non seulement comme une nécessité économique, imposée de l'extérieur par la logique de marché, mais encore comme une nécessité interne de réponse à un ensemble d'évolutions culturelles et sociales appelant une transformation de l'ordre "militaro-ferroviaire".

Trois dimensions méritent dans cette optique d'être considérées :

- l'effet continu d'ouverture sur l'extérieur que représente, à tous les niveaux de l'organisation, le recrutement de personnels d'une nouvelle génération, plus longuement scolarisés, mieux informés des changements affectant l'environnement économique ;

– l'impact organisationnel de l'automatisation, introduite il y a vingt ans, a bouleversé l'ancien système social qui avait donné une richesse humaine au métro parisien que les nouvelles technologies, en isolant les individus, ont largement fragilisée (Bouvier 1985) ;

– la crise ouverte, enfin, d'un modèle autoritaire rendu obsolète par l'évolution générale des rapports d'autorité, mais aussi du contre-pouvoir syndical qui équilibrait cette discipline, dans lequel les nouvelles générations se reconnaissent moins que leurs prédécesseurs, avait progressivement produit un effritement des normes internes.

Les difficultés managériales liées aux contraintes propres à l'exploitation d'un métro

Des préoccupations analogues sont exprimées à Paris comme à Londres, soulignant la réelle difficulté en matière de mise en œuvre d'une stratégie efficace de communication interne au sein du réseau.

Les responsables de niveau intermédiaire ressentent tout particulièrement cette contrainte et, à l'instar de l'ensemble des catégories de personnel qu'ils encadrent, n'échappent pas eux-mêmes à ce sentiment d'isolement. Et cette situation trouve sa source dans deux phénomènes face auxquels la rhétorique managériale se trouve à court d'arguments :

– d'une part, l'isolement de nombreuses catégories de personnel (le conducteur dans sa cabine, l'agent de station dans son bureau de vente, le régulateur dans son PCC), fortement dépendant des exigences des machines dont ils ont la charge ;

– d'autre part, l'amplitude horaire du service de transport rendu, qui implique l'organisation de roulements horaires et le relais permanent d'équipes de travail parfaitement substituables entre lesquelles la communication est délicate à établir.

Cette double rigidité de la routine de travail a suscité le développement d'une culture écrite (pour donner et transmettre des consignes ou faire descendre ou remonter des informations) et contribué à introduire une dose certaine, sinon d'anonymat (il s'agit d'un monde fermé), du moins de "routine de distanciation" entre individus ayant appris à se "croiser" plutôt qu'à "travailler ensemble". Et ces deux

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

dimensions, on le sent bien, se situent à l'opposé du "credo" qui nourrit implicitement le modèle managérial.

Dans ce modèle, en effet, il est attendu des membres de l'entreprise qu'ils assistent de façon régulière à des réunions de service, qu'ils aient de fréquentes occasions de se parler directement, qu'ils développent leurs capacités à "négocier" les objectifs personnels qui leur sont donnés, qu'ils disposent de véritables mesures des résultats de leurs actions, et qu'enfin ils puissent suggérer des voies d'amélioration ou d'élargissement des méthodes de travail en vigueur. Autant de dimensions qui deviennent problématiques au sein d'un réseau de transport ferroviaire urbain.

Une approche anglaise plus pragmatique et décentralisée

Comment les responsables du réseau adaptent-ils, à Paris et à Londres, leur stratégie à pareille situation ? La notion de stratégie n'implique pas seulement ici le diagnostic porté, qui semble identique des deux côtés de la Manche, mais encore l'utilisation des ressources organisationnelles disponibles qui sont distribuées de façons différentes dans chaque cas.

Force est de reconnaître le caractère significatif des évolutions qu'a connues le métro, et plus encore le RER, depuis le lancement de la décentralisation en 1989. Les structures de l'entreprise ont été bouleversées, avec comme axe stratégique de développement la mise en avant de l'autonomie et de la responsabilisation des unités opérationnelles de base. Et un processus de transfert de compétences jusque là détenues par les services fonctionnels ou les échelons supérieurs de la hiérarchie est bien engagé en direction de ces unités opérationnelles. Des expérimentations sont engagées qui conduisent à des réalisations souvent comparables à celles observables à Londres, la comparaison avec le RER étant parfois plus adéquate qu'avec le réseau ferré urbain. De réels transferts de compétence sont également réalisés en direction des cadres des unités opérationnelles et, parfois, vers les agents de maîtrise.

Beaucoup réfléchissent aux différents composantes et enjeux des actions de changement introduites, notamment en matière de formation des acteurs. L'entreprise, enfin, est également investie dans un vaste effort de recherche visant à

anticiper les effets sociaux et humains des transformations engagées.

Le sentiment demeure cependant que ceux qui "pensent" le changement sont, moins souvent qu'à Londres, ceux qui effectivement assurent au quotidien sa mise en œuvre au niveau local, la logique managériale de la décentralisation devant en permanence composer avec des "forces de rappel" dont on ne perçoit pas les équivalents dans le contexte londonien.

Le métro de Londres semble avoir progressé plus rapidement que son homologue parisien dans deux domaines qui ont été analysés par les dirigeants anglais comme les supports locaux les mieux adaptés à la mise en œuvre de leur stratégie de changement. De telles dispositions s'appuient sur un niveau de décentralisation plus poussé qu'à Paris, où le Département Métro n'est qu'une branche de l'entreprise RATP, placée sous l'autorité d'une Direction générale.

En premier lieu l'univers des stations, qui s'inscrit plus facilement dans une logique marchande que l'univers technicien du train, offre effectivement des opportunités permettant d'introduire une plus large polyvalence des personnels et de définir des objectifs quantifiables en matière de lutte contre la fraude ou de propreté.

Ces ruptures ont été introduites dans les petites stations de la grande banlieue londonienne, accompagnées d'une diminution sensible des effectifs employés, tandis que les stations centrales, beaucoup plus fréquentées, étaient dotées de renfort en "personnel anti-fraude". Un ensemble d'objectifs a été défini pour tous les managers locaux et des indicateurs quantifiés permettent de suivre les résultats des actions engagées.

D'autre part la communication interne a été très développée au niveau de chaque ligne du réseau, tandis qu'à Paris une telle revue reste l'apanage du Département Métro ou RER ou de la Direction générale. Il semble aussi que les journaux d'unités de base soient davantage utilisés à Londres comme outils de management, avec l'objectif local de promouvoir un esprit d'appartenance à la ligne.

Cet esprit de ligne paraît au contraire redouté à Paris, tant par les dirigeants (qui s'inquiéteraient d'une perte de cohérence des politiques internes) que par les personnels qui interprètent pareille initiative comme un signe avant-coureur

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

d'une privatisation redoutée. La communication, tant interne qu'externe, semble considérée en France comme un symbole de statut et de pouvoir que les dirigeants ne souhaitent pas nécessairement confier aux échelons inférieurs.

Un effet d'hystérésis au niveau hiérarchique

"Comment 'changer' en gardant les mêmes supérieurs ?" est une question que nos enquêtés du métro parisien ont fréquemment posée. Au-delà de cette irrévérence bien française à l'égard de la hiérarchie se trouve ainsi formulé un vrai enjeu affectant toutes les bureaucraties : que faire de la hiérarchie dont "héritent" les modernisateurs ?

Le modèle classique de la hiérarchie maison

Le métro parisien offre une bonne illustration d'un modèle classique de production "maison" de hiérarchie, système permettant d'offrir une "carrière" aux différentes catégories de personnel comme juste récompense de leur sérieux, de leurs compétences et de leur ancienneté, trois qualités légitimant d'être promu.

La "technicité" reste cependant la valeur dominante et demeure l'incontournable fondement d'une légitimité personnelle dans n'importe quelle fonction d'autorité. Les cadres ayant une formation d'ingénieur doivent ainsi apprendre la conduite d'une rame et être à même de faire la preuve de leurs aptitudes quand ils rendent visite à un conducteur dans sa loge.

La longueur de la ligne hiérarchique ne correspond pas aux critères de jugement d'une logique managériale qui ne manquerait pas de critiquer l'"empilement" des niveaux hiérarchiques successifs, avec comme corollaire inévitable la minceur des délégations d'autorité dont bénéficient les premiers échelons de la hiérarchie. Elle est regardée comme une chaîne "naturelle" de tâches offrant des positions successives qui, réunies, finissent par constituer une "carrière".

Le sérieux et la modestie sont davantage prisés que le sens de l'initiative ou que esprit de commandement qui, l'un comme l'autre, ne suffiraient pas à desserrer l'emprise du règlement. L'ancienneté, en revanche, donne l'expérience requise pour user avec efficacité des règles existantes et bâtir

un réseau de relations personnelles qui est d'un grand secours dans une organisation très cloisonnée.

Enfin, la faculté d'offrir une promotion sociale au sein de l'entreprise constitue la valeur positive par excellence d'une organisation qui ne dispose guère d'autres moyens pour offrir une compensation aux routines de travail patiemment assumées. On peut d'ailleurs s'interroger sur le point de savoir si l'importance quantitative de l'encadrement intermédiaire ne constitue pas la réponse apportée au désir exprimé par la base de pouvoir un jour accéder à des positions plus élevées. Force est aussi de reconnaître la capacité de cet encadrement intermédiaire à se rendre indispensable au bon fonctionnement du réseau, grâce en particulier à ses connaissances pratiques de l'organisation.

Une transition difficile vers un nouveau modèle

La rénovation de ce modèle classique n'a pas attendu pour s'opérer l'annonce officiellement faite d'une transition vers le modèle managérial. Les pratiques hiérarchiques ont beaucoup évolué depuis l'époque héroïque de la discipline militaro-ferroviaire. De nouvelles recrues, plus longtemps scolarisées et disposant d'une ouverture plus large sur l'environnement extérieur du métro, sont apparues aux différents niveaux de la hiérarchie. Des responsables issus d'autres départements de la RATP sont venus à l'exploitation afin d'introduire de nouvelles expériences et idées. Néanmoins, la plupart des cadres et des agents de maîtrise en fonction sont issus du cursus interne traditionnel. Par ailleurs, beaucoup de ceux qui sont venus du "dehors" ont fini par adopter les usages de la "tribu" pour mieux s'y faire accepter.

La promotion d'un nouveau modèle s'est trouvée en général bien accueillie par les responsables, qui aspiraient depuis longtemps à disposer de marges d'initiative leur permettant de réduire le fossé qui séparait jusque là l'image sociale du "cadre" et les responsabilités limitées dont ils disposaient.

D'autres encore souhaitent s'appuyer sur un possible renforcement de leur autorité (dès lors que leur responsabilité serait plus affirmée) pour rétablir plus fermement une discipline progressivement relâchée. Ceux-là ont dû parfois déchanter devant le peu d'enthousiasme manifesté par les

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

agents de maîtrise à s'inscrire dans cette stratégie de reprise en main.

Ces responsables, ayant encore à prendre la mesure de leurs nouvelles fonctions, sont confrontés à un manque crucial de disponibilité qu'ils n'avaient pas expérimenté auparavant. La difficulté dans laquelle ils se trouvent de communiquer autant qu'ils le souhaiteraient avec ceux qu'ils ont la charge de "conduire" constitue une seconde source de frustration pour eux.

Ce manque de temps est mis par eux en relation avec les nombreuses réunions auxquelles ils doivent assister en dehors de leurs unités (phénomène lié à la lenteur de la déconcentration administrative). Mais on peut aussi bien noter la difficulté qu'ils rencontrent dans la mise en place, à leur propre niveau, d'un processus efficace de délégation d'autorité. Leurs subordonnés immédiats, auxquels ils ont peu de temps à consacrer et souvent peu de nouvelles tâches valorisantes à confier, sont fréquemment livrés à eux-mêmes, satisfaits certes de leur autonomie nouvelle mais pas nécessairement en phase avec le projet de leur unité.

La confusion qui est instaurée entre le statut de cadre et la fonction de "manager" n'est probablement pas sans rapport avec cette situation. Plutôt que de regarder la fonction managériale comme un nouveau rôle, qui requiert de nouvelles compétences, de nouvelles formations et de nouveaux outils de gestion, les "indigènes" semblent regarder la figure exotique du "manager" comme le nouveau "costume" de l'ancien "chef".

Dans ce cadre, la délégation d'autorité demeure une marque personnelle de confiance manifestée par le supérieur en direction du subordonné, qui peut être suspendue sans préavis dès que la situation locale l'exige. La responsabilité du supérieur ne peut se partager véritablement entre les différents niveaux situés au dessous de lui, ses subordonnés eux-mêmes attendant toujours de lui qu'il manifeste son intérêt du terrain et, si nécessaire, ses compétences techniques. Le regard des agents, censé être désormais tourné vers le voyageur, reste largement tourné vers leur chef.

Les agents de maîtrise, à qui il est proposé de tenir le rôle de "patron" de leur équipe, manifestent une gêne certaine dans le maniement du modèle qu'on leur propose :

– D'un côté, ils attendent beaucoup de ce modèle comme porte de sortie d'un statu quo qui ne les satisfait pas. De ce point de vue, le nouveau rôle de "manager" peut être vu comme un moyen possible pour rétablir une légitimité de compétences, au moment où l'arrivée de nouvelles générations d'agents mieux formés venait potentiellement fragiliser leur position.

– De l'autre, ils craignent les conséquences prévisibles de la mutation managériale qu'on leur propose sur la pérennité des emplois qu'ils occupent. Ils ne sont pas sans savoir que le nombre de postes de "managers de premier niveau" pouvant être théoriquement défini est sensiblement inférieur aux effectifs actuels de leur catégorie.

Une transition pragmatique au sein du métro de Londres

Le métro de Londres qui rencontre manifestement le même problème de mutation culturelle paraît avoir adopté une orientation qui, là encore, frappe par son pragmatisme.

Les tâches managériales techniques et administratives semblent avoir été séparées et partagées de façon plus claire, et attribuées à ceux des personnels existants qui semblaient posséder le profil le mieux adapté.

Des outils nouveaux de management, tels que des tableaux de bord nourris d'indicateurs décentralisés de résultats, ont été mis en place plus rapidement qu'à Paris où le processus est seulement amorcé.

Tandis qu'à Paris les agents de maîtrise conservent des attributions relevant de ces trois domaines, avec une préférence marquée pour la technique et peu de goût pour l'administration, leurs homologues anglais disposent de champs séparés de compétences, assortis d'horaires de travail cohérents avec leurs missions.

Ils semblent posséder également des profils personnels différents assortis de statuts sociaux hiérarchisés. Les surveillants traditionnels, issus du rang, et les anciennes hiérarchies intermédiaires semblent être généralement destinataires des tâches administratives et techniques. Certains, apparemment, s'en satisfont, la position de "manager" étant regardée comme relevant d'un autre univers social que le leur. Des compensations financières ont par ailleurs été proposées aux agents

possédant une forte ancienneté pour accélérer leur départ en retraite.

Une claire discontinuité se manifeste entre les positions de "manager" et les autres positions même au niveau des agents de maîtrise, accompagnée d'une volonté de professionnalisation des nouveaux managers passant par la formation mais aussi par un usage opérationnel de nouvelles techniques de gestion (budget, indicateurs, tableau de bord). Il n'est pas attendu des nouveaux occupants de ces fonctions qu'ils manifestent des qualités exceptionnelles de "leaders", qu'ils peuvent ne pas avoir, mais plutôt d'être à même d'atteindre les cibles quantitatives qui leur sont données en s'appuyant sur les compétences managériales qui leur ont été transmises.

La question quasi existentielle de savoir si l'on est, ou si l'on n'est pas capable, d'endosser subjectivement le rôle de manager semble sans objet à Londres, tandis qu'elle alimente à Paris les préoccupations de beaucoup. Le rôle y apparaît certes enviable, car il est plus ou moins vécu comme relevant d'un rang social plus élevé. Mais pour cette raison même, le rôle semble difficile à tenir et parfois impossible, en raison de l'ombre portée par le "vrai patron" qui continue d'être en mesure d'imposer ses volontés et son influence.

Modèle managérial et contingences culturelles

Le modèle managérial n'est pas seulement une technique rationnelle d'allocation des ressources internes et de contrôle des actions verticales et horizontales engagées au sein de l'entreprise. Il intègre aussi une représentation culturellement forgée de ce qui permet de considérer (ou de ne pas considérer) comme "juste", "honnête" et "normale" une action visant à promouvoir davantage de coopération et de confiance entre les acteurs de l'organisation.

La lecture et, a fortiori, l'appropriation de ce modèle sont étroitement liées aux modalités selon lesquelles les référentiels des acteurs interagissent et réinterprètent les références culturelles qui nourrissent le modèle nord-américain qui, jusqu'ici, sert de standard managérial (Segal 1990). Les bureaucraties, soit disant impersonnelles, échappent-elles à cette contingence culturelle ? La question est aujourd'hui en débat (d'Iribarne 1994). Pareil enjeu ne manquera pas d'af-

fecter aussi bien le processus en cours de "débureaucratisation".

S'agissant des métros de Paris et de Londres, les cultures de métiers, toujours prégnantes, sont à prendre en compte au même titre que les cultures nationales. En fait, la formulation correcte du problème posé est bien celle de savoir comment ces deux références culturelles (professionnelles et nationales) interagissent avec le modèle managérial qui s'introduit aujourd'hui dans l'univers ferroviaire.

La comparaison des attitudes observées à Paris et à Londres à l'égard de la logique profonde du modèle managérial laisse entrevoir l'existence d'un important contraste entre, d'un côté, une forme d'aisance culturelle des managers anglais et, de l'autre, un certain inconfort de leurs équivalents français qui s'interrogent encore sur la légitimité des modalités selon lesquelles leur rôle est défini, leur action mesurée et leur performance récompensée.

Le changement culturel des transports urbains

Les références culturelles des personnels du métro étaient traditionnellement techniques, à Paris comme à Londres. La finalité ultime était bien de faire fonctionner les trains. La sécurité ferroviaire était bien l'incertitude principale qui justifiait la prééminence des ingénieurs à la tête de la compagnie et des techniciens au niveau du terrain. Dans cet univers techniciste, chaque niveau hiérarchique pouvait savoir précisément ce qu'il avait à faire et à contrôler. Peu d'interférences (en dehors de la descente des consignes et du contrôle) existaient entre les rôles définis à chaque niveau. L'application des règles tenait lieu de "rail" organisant la coopération.

L'équilibre financier et les problèmes sociaux de sécurité dans les villes ont aujourd'hui émergé comme des enjeux cruciaux supplémentaires au sein du métro. Le management, dans son acception la plus large, apparaît, du moins aux niveaux hiérarchiques supérieurs, comme la réponse adéquate à ces questions nouvelles que, manifestement, la rationalité technicienne ne peut à elle seule résoudre.

Pendant, la culture technique et l'héritage bureaucratique sont toujours fortement prégnants au niveau du terrain où les personnels, à Paris comme à Londres, restent au quo-

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

tidien demandeurs d'une forme de réduction d'incertitude faisant appel aux règles et à la technologie. Les enjeux financiers et commerciaux n'émergent qu'aux niveaux plus élevés où des différences se manifestent entre les deux entreprises.

Notre hypothèse principale est que le manager britannique parvient aisément à passer d'un modèle bureaucratique à un modèle managérial, de par les proximités existant entre ce modèle et ses propres références culturelles. En dépit d'une volonté réelle de solder tout ou partie de l'héritage bureaucratique, les managers français ne font pas preuve d'une aisance équivalente.

Pourquoi les responsables français ont-ils du mal à entrer dans le modèle managérial ?

Décrivant le système d'action français, d'Iribarne (d'Iribarne 1989) analyse la propension qu'ont les Français à définir eux-mêmes le contenu de leur travail, se référant aux normes professionnelles constituées qui correspondent à leur métier ou à leur position. "Faire son travail" est une notion claire pour chacun, dès lors qu'on se situe au sein d'un "vrai métier", où les normes professionnelles établies représentent une forme de bien collectif que les "gens du métier" se doivent de respecter, transmettre et, si nécessaire, actualiser. Cette médiation les met à l'abri d'une dépendance mal tolérée à l'égard de la personne du supérieur, qui devra respecter ce désir d'autonomie professionnelle s'il ambitionne de bâtir un climat de confiance et de respect mutuels avec ses subordonnés.

La version classique (i.e. américaine) du modèle managérial heurte cette logique de diverses leçons. Recevoir, en premier lieu, des objectifs quantifiés peut apparaître comme un manque de confiance : celui qui a l'intime conviction de "faire son travail" n'attend pas d'instructions mais plutôt de la considération. Les subordonnés français n'ont pas le sentiment qu'ont les salariés américains de travailler "pour" leur patron immédiat, mais plutôt d'utiliser leurs compétences professionnelles dans l'emploi que l'organisation leur a donné.

L'obsession américaine de trouver des instruments explicites de mesure des performances peut apparaître ina-

dapté à l'intérieur du système de représentation qui accompagne une solide identité professionnelle. Ce qui est mesurable n'est pas nécessairement ce qui est "vraiment" important et ce qui a de la "valeur" n'est pas nécessairement convertible en argent.

Ceux qui en France occupent une fonction "managériale" n'ignorent rien d'une telle situation, qu'ils expérimentent eux-mêmes avec leur propre supérieur. Attendant d'abord de leurs subordonnés un "sens global des responsabilités", ils sont souvent peu empressés à "diviser en tranches" ce qui forme à leurs yeux un "tout".

La régulation managériale, remède à l'anomie bureaucratique ?

En revanche, et là réside toute la complexité de la situation d'une bureaucratie ferroviaire, à cheval entre l'univers des règles administratives et celui du métier, pareil dispositif perd rapidement ses vertus, dès lors qu'on entre dans un univers de "pseudo métiers", privé des normes, des repères et du sens qui accompagnent un "vrai métier". Le rejet des normes bureaucratiques génère une forme redoutable d'anomie qui mine alors l'ensemble des conduites des acteurs de terrain.

C'est bien en réaction à pareil symptôme, autant sans doute que par désir mimétique de mettre le métro aux standards "modernes" appliqués dans son environnement, que la logique managériale a pu prendre sens au sein de l'organisation. Ne fournit-elle pas, à défaut de "sens" pour les raisons qu'on explore ci-dessous, un système de repérage et de normes dont les acteurs de l'entreprise avaient un besoin crucial ?

Pour autant, les lectures qu'en font les acteurs de base restent profondément marquées par cette "aspiration" à l'"auto-régulation de compétences", qui suscite de formes résistances à l'égard de toutes normes "parachutées" du sommet de l'organisation.

Enrichir de sens ces normes, et les différencier des "consignes réglementaires" de l'"ancien monde", constitue un enjeu majeur du processus engagé.

La responsabilisation personnelle comme contrepartie honnête de l'autonomie

Les managers britanniques que nous avons rencontrés ne semblaient pas partager pareille interrogation sur le bien-fondé des objectifs qu'ils reçoivent ou qu'ils fixent eux-mêmes à leurs subordonnés. Et leur comportement donne à voir un contraste intéressant avec les comportements français, qui peut s'interpréter à travers une double hypothèse.

D'une part, le désir d'autonomie et l'individualisme semblent au moins aussi forts en Angleterre qu'en France. Mais, là où en France l'introduction d'une logique managériale paraît perçue comme un accroissement de dépendance, elle semble analysée de façon inverse par les managers anglais. Ceux que nous avons rencontrés ont fait part de leur satisfaction de pouvoir "faire marcher leur boutique" avec le "concours" d'autres "gentlemen" qui, à une échelle plus réduite, font de même. Leur propre représentation, forgée par leur culture, de ce qu'une organisation "saine" devrait être semble tout à fait en phase avec le modèle qu'on leur demande de mettre en œuvre.

La responsabilisation personnelle, dans cette référence, leur apparaît comme la contrepartie normale d'une autonomie aussi désirable à leurs yeux. De même leur paraît-il "normal" que leur responsabilité globale soit partagée, en dessous d'eux, entre des "junior managers" qui, eux-mêmes, tiennent le même raisonnement.

En second lieu le clivage social qui sépare, dans la société anglaise, les "managers" des "employés" (Ouroussof 1993) semble les mettre à distance des conflits de références observés à Paris entre les différents niveaux hiérarchiques. Des données supplémentaires seraient ici à réunir, notamment sur la sociologie de l'encadrement, pour permettre de tester cette hypothèse.

Conclusion

L'observation de longue durée de l'introduction d'un modèle managérial au sein du métro parisien, comme la comparaison plus courte réalisée avec le métro de Londres, nous ont apporté deux types de questions qui débouchent sur une interrogation centrale.

La première catégorie de questions renvoie aux modalités selon lesquelles une version "standardisée" du modèle managérial peut être mise en application dans un environnement professionnel aussi contingent. Les enjeux principaux sont ici de savoir à quelles conditions (en termes d'adaptation et d'innovation) les effets attendus peuvent être effectivement obtenus, tant en matière de productivité, de qualité de service, que d'implication du personnel et de coopération interne.

La seconde catégorie fait référence à l'univers, analysé en parallèle, des représentations d'acteurs relevant d'un certain environnement professionnel et d'une certaine culture. La question est ici de savoir comment cette représentation particulière qu'est le "management" est localement réinterprétée et plus ou moins appropriée ou rejetée.

La question centrale est évidemment celle de savoir comment bâtir un modèle d'organisation répondant aux exigences de "modernisation" imposées à l'organisation par son environnement et aux contingences, techniques et culturelles, des métiers ferroviaires.

Davantage de connaissances à réunir

L'introduction d'un modèle managérial au sein d'organisations aux passés bureaucratiques et centralisés peut être regardée comme reflétant une tendance lourde.

Certes, les savoirs managériaux empiriquement développés dans le cadre de ce processus de longue haleine ne doivent pas être confondus avec la rhétorique managériale qui a aujourd'hui cours au sein de ce type d'organisation. Pour autant, il apparaît aussi que le développement de ces savoirs ne peut ignorer cette rhétorique qui, aujourd'hui, occupe le devant de la scène.

L'analyse comparative qu'on a développée fait apparaître quatre formes différentes de contingences pesant sur la mise en œuvre du modèle : les contingences structurelles propres à une industrie de process ; le poids d'un environnement social, politique et économique qui peut encourager ou, au contraire, freiner cette dynamique ; l'héritage hiérarchique laissé par l'ancien système ; enfin, l'acceptabilité culturelle des principes de base du modèle. Cette analyse suggère ainsi qu'il n'existe pas un seul "bon" ou "mauvais" usage de ce

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

modèle standard, mais plutôt une variété de contextes au sein desquels ce modèle se trouve plus ou moins adapté.

Davantage de travail de terrain serait nécessaire, non seulement au sein des bureaucraties centralisées mais aussi dans d'autres formes d'organisation, pour étudier ce processus en cours de "mutation managériale" et faire apparaître les processus d'apprentissage à travers lesquels s'opère une adaptation du modèle standard aux contextes locaux. S'agissant de l'activité ferroviaire, il apparaît que l'édification d'un modèle réellement adapté aux contingences particulières de cette activité n'est encore qu'à ses débuts.

Le projet managérial comme représentation sociale

"Management" et "manager" sont des mots qui suggèrent aux personnels du métro parisien des significations et des sentiments variés.

Dans un certain sens, le management apparaît comme un symbole de modernité, porteur d'espoir en un futur meilleur. Les cadres moyens et supérieurs paraissent convaincus de la nécessité de renforcer leur statut professionnel, dévalorisé par le centralisme bureaucratique. Le management semble la voie à suivre pour atteindre cet objectif.

Dans le même temps, le management apparaît aussi comme un symbole d'incertitude et de crainte à l'égard d'une réduction prévisible des effectifs. Il peut en effet apparaître, notamment au niveau maîtrise, comme un révélateur redoutable de la minceur des responsabilités jusque là confiées à ceux qu'on entend désormais appeler "managers". Au niveau des exécutants, ce modèle peut aussi être vécu comme le vecteur d'une "reprise en main" et du renforcement du suivi direct de leurs actions.

Comprendre la dynamique de changement au sein des bureaucraties demande que se développent des recherches supplémentaires examinant les contradictions qui se nouent entre, d'une part, les représentations que les acteurs ont de leur travail et de leur organisation et, d'autre part, les représentations de ces mêmes réalités qui sont incorporées au modèle de management qui leur est proposé ou imposé.

À la recherche d'une cohérence globale

Jusqu'où peut-on réellement séparer ces deux champs d'investigation ?

D'un côté, on peut admettre qu'une mise en application pragmatique du modèle managérial agit sur les représentations de départ des acteurs. Ce qui était idéalisé ou redouté a priori devient une expérience concrète qui enrichit. Dans quelle mesure, jusqu'à quel point ces représentations d'acteurs changent ou ne changent pas dans le cadre du processus du changement ? Il importe de développer des recherches dans cette direction.

De l'autre, il est possible d'interpréter les hésitations des managers parisiens, et notamment leur difficulté à entrer dans le modèle de délégation d'autorité en forme de "poupée russe", non seulement comme un pur symptôme bureaucratique de défense du pouvoir, mais aussi comme un symptôme interculturel qui s'inscrit dans un autre champ, celui des représentations.

Références bibliographiques

AMADO, FAUCHEUX, LAURENT, 1989, "Changement organisationnel et réalités culturelles", in CHANLAT, J.-F., *Identité, organisation et culture*, Presse de l'Université Laval, collection Sciences de l'Administration, Québec.

BOUVIER, P., 1985, *Technologie, travail, transport*, Librairie des Méridiens, Paris.

CROZIER, M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris.

FRIEDBERG, E., 1987, *Dialoguer et non commander*, Centre d'analyse, d'intervention et de formation, Paris.

d'IRIBARNE, P., 1989, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Seuil, Paris.

d'IRIBARNE, P., 1994, "The Honour Principle in the 'Bureaucratic Phenomenon'", *Organisation Studies*, n° 5/1.

MARGAIRAZ, M., 1990, *Histoire de la RATP*, Albin Michel, Paris.

DÉCENTRALISATION ET COORDINATION

- MAURICE, SELLIER, SILVESTRE, 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle*, PUF, Paris.
- MERTON, R.K., 1966, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon, Paris.
- MINTZBERG, H., 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Éditions d'organisation, Paris (édition française).
- OUROUSSOFF, A., 1993, "Illusions of Rationality. False Premises of the Liberal Tradition", *Man*, June.
- SAINSAULIEU, R., 1987, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- SEGAL, J.-P., 1987, "Le prix de la légitimité hiérarchique : une comparaison franco-américaine", *Gérer et comprendre, Annales des mines*, n° 7, juin.
- SEGAL, J.-P., 1991, *General Supervisory staff in the Metro in the face of Decentralisation*, CNRS Gestion et société.
- SEGAL, J.-P., 1990, "Management Control, Keiei Kanri et Contrôle de gestion : les techniques de gestion sont-elles importables ?", *Compétences financières*, CEPP Publications, vol 12.
- WEBER, M., 1959, *Économie et société*, Plon, Paris.
- WOODWARD, J., 1965, *Industrial Organization, Theory and Practice*, Oxford University Press.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : L'actualité politique et scientifique des problèmes de décentralisation.....	7
par <i>Joëlle AFFICHARD</i>	
Théorie des incitations et analyse des procédures de la décentralisation.....	19
par <i>Louis-André GÉRARD-VARET</i>	
Analyse des situations de relations stratégiques : approche par la théorie des jeux.....	39
par <i>Sylvain SORIN</i>	
Approche de la décentralisation par l'économie des conventions.....	47
par <i>Olivier FAVEREAU</i>	
Les repositionnements induits par la décentralisation et le développement des partenariats : approche par la sociologie de l'action organisée.....	57
par <i>Erhard FRIEDBERG</i>	
Intérêt général et utilité publique : une approche de philosophie politique.....	69
par <i>Christian LAZZERI</i>	
Libre-administration et théorie générale du droit : le concept de libre-administration.....	81
par <i>Michel TROPER</i>	
Tensions critiques et compromis entre définitions du bien commun : l'approche des organisations par la théorie de la justification.....	93
par <i>Laurent THÉVENOT</i>	
Universalité et diversités de la modernisation des bureaucraties : une analyse comparative des métros de Londres et de Paris.....	117
par <i>Jean-Pierre SEGAL</i>	

Collection *Logiques sociales*

fondée par Dominique Desjeux

et dirigée par Bruno Péquignot

En réunissant des chercheurs, des praticiens et des essayistes, même si la dominante reste universitaire, la collection *Logiques Sociales* entend favoriser les liens entre la recherche non finalisée et l'action sociale.

En laissant toute liberté théorique aux auteurs, elle cherche à promouvoir les recherches qui partent d'un terrain, d'une enquête ou d'une expérience qui augmentent la connaissance empirique des phénomènes sociaux ou qui proposent une innovation méthodologique ou théorique, voire une réévaluation de méthodes ou de systèmes conceptuels classiques.

Dernières parutions :

Patrick Legros, *Introduction à une sociologie de la création imaginaire*, 1996.

Joëlle Plantier (dir), *La démocratie à l'épreuve du changement technique. Des enjeux pour l'éducation*, 1996

Catherine Sellenet, *La résistance ouvrière démantelée*, 1997.

Laurence Fond-Harmant, *Des adultes à l'Université. Cadre institutionnel et dimensions biographiques*, 1997.

Roland Guillon, *Les syndicats dans les mutations et la crise de l'emploi*, 1997.

Dominique Jacques-Jouvenot, *Choix du successeur et transmission patrimoniale*, 1997.

Jacques Commaille, François de Singly, *La question familiale en Europe*, 1997

Antoine Delestre, *Les religions des étudiants*, 1997.

R. Cipriani (sous la direction de), *Aux sources des sociologies de langue française et italienne*, 1997.

Philippe Lyet, *L'organisation du bénévolat caritatif*, 1997.

Annie Dussuet, *Logiques domestiques. Essai sur les représentations du travail domestique chez les femmes actives de milieu populaire*, 1997.

Jean-Bernard Wojciechowski, *Hygiène mentale, hygiène sociale : contribution à l'histoire de l'hygiénisme*. Deux tomes, 1997.

René de Vos, *Qui gouverne ? L'État, le pouvoir et les patrons dans la société industrielle*, 1997.

Emmanuel Matteudi, *Structures familiales et développement local*, 1997.

Françoise Dubost, *Les jardins ordinaires*, 1997.

Monique Segré, *Mythes, rites, symboles de la société contemporaine*, 1997.

Roger Bastide, *Art et société*, 1997.

Achévé d'imprimer en mars 1997

sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery – 58500 Clamecy

Dépôt légal Éditeur : mars 1997

Numéro d'impression : 702097

Imprimé en France

DÉCENTRALISATION DES ORGANISATIONS ET PROBLÈMES DE COORDINATION : LES PRINCIPAUX CADRES D'ANALYSE

Depuis la fin de la décennie soixante-dix, les grandes entreprises ont progressivement adopté des formes d'organisation décentralisées destinées à les rapprocher de leurs marchés et à améliorer leur efficacité. Avec la réforme institutionnelle de 1982 puis les programmes de modernisation de l'État et des services publics, les organisations publiques ont été à leur tour confrontées aux exigences de la décentralisation.

Parallèlement dans les différentes disciplines des sciences humaines, économiques et sociales, le thème de la décentralisation et de ses conséquences sur les organisations a connu un intérêt considérable ces dix dernières années. Le modèle du marché a été transporté dans des espaces qui excèdent les limites classiques de son application telle que l'ont définie initialement les économistes.

Théoriciens et praticiens se posent, dans des cadres différents mais dans des termes parfois très voisins, des questions portant :

- sur la définition de l'intérêt général, la légitimité de l'action, et en particulier de l'action publique,
- sur les problèmes de coordination des actions des agents, et sur les diverses logiques dans lesquelles elles se situent,
- sur l'efficacité des différentes formes d'organisation, et notamment des formes décentralisées par rapport aux formes hiérarchiques.

Sur ces sujets, les études de cas et les ouvrages orientés vers la promotion des nouvelles formes d'organisation sont nombreux. L'objet est ici différent. Il s'agit de présenter un panorama des cadres théoriques dans lesquels peut-être pensée la question de la décentralisation, à la lumière des travaux de recherche les plus récents. Ce volume se veut un instrument de travail à l'intention des acteurs publics et de leurs partenaires, ainsi que des étudiants.

Économiste, administrateur de l'INSEE, Joëlle AFFICHARD a été chef du service de la recherche au Commissariat général du Plan et est actuellement directeur scientifique de l'Institut International de Paris La Défense. Elle a coordonné des programmes de recherches et dirigé plusieurs publications collectives issues de ces programmes (portant sur l'histoire de la statistique, sur la justice sociale et les inégalités, sur la modernisation de l'État et les nouvelles formes de régulation de l'action publique).



9 782738 452559

ISBN : 2-7384-5255-8

Collection « Logiques Sociales »
dirigée par Bruno Péquignot