

L'analyse des systèmes d'acteurs

Diagnostics de territoires

Cahier n°1

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU			
Titre : L'analyse des systèmes d'acteurs			
Sous-titre : <u>Cahier n°1</u> Diagnostics de territoire et système d'acteurs		Date d'achèvement : Avril 2001	Langue : Français
Organisme auteur : CERTU		Rédacteurs: Philippe Bernoux Jean-Yves Bion Jean-Claude Cohen Coordonnatrice : Martine Meunier-Chabert	Relecteurs assurance qualité : Jean-Yves Bion Martine Meunier-Chabert
Résumé : Ce cahier N° 1 est le premier d'une série qui rendra compte des interventions, travaux et réflexions réalisés au cours du projet transversal et qualifiant, conduit avec les CETE, sur le thème des diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs. A propos des territoires, depuis de nombreuses années les services extérieurs de l'État produisent simultanément des analyses locales techniques et des points de vue politiques discrets. On voudrait montrer l'intérêt qu'il peut y avoir à marier ces deux approches pour « comprendre le territoire » et se situer dans un véritable « processus de connaissance géopolitique ». En introduction Jean-Yves Bion propose donc de nous dire comment il est possible d'intégrer dans l'analyse de territoire les perspectives de la sociologie des organisations. Comment articuler diagnostic territorial et système d'acteurs ? Ensuite, Philippe Bernoux nous dresse le panorama des principaux concepts de la sociologie des organisations. A partir d'un résumé de ses ouvrages il expose les principaux concepts de base de l'analyse stratégique : « rationalité limitée », « zones d'incertitude », « système d'action concret », etc. Enfin, à travers un bref exposé de l'approche par la « sociologie des conventions », il montre la pertinence de ces nouvelles approches sociologiques. Le cas Secobat fournit une illustration de l'utilisation de ces concepts à l'intérieur de l'organisation. Puis Jean-Yves Bion, nous invite à passer à l'approche « des systèmes d'action collective organisés ». A partir des concepts de l'analyse stratégique il nous montre comment on examine les stratégies d'organisations dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques au travers de l'exemple des contrats de Pays dans la région Centre. Enfin, Jean-Claude Cohen avec la méthode MACTOR, nous fournit un exemple intéressant "d'opérationnalisation" des concepts. La quantification des relations, et la confection de deux matrices, celle des relations acteur/acteur et celle acteur/objectif, permettent la « modélisation » des relations entre acteurs ainsi que le décryptage de leurs stratégies, des coalitions et des antagonismes existants dans les systèmes d'action.			
Mots clés : Système d'acteurs – analyse stratégique – politique publique – partenariat			Diffusion : restreinte
Nombre de pages : 100 pages	Prix : gratuit	Confidentialité : Non	Bibliographie : Sommaire

SOMMAIRE¹

Préambule

Le groupe de travail « diagnostic de territoire et système d'acteurs »

par Martine MeunierP.3

Introduction :

« Que peut apporter l'analyse du système d'acteurs au diagnostic de territoire ? »

par Jean- Yves BionP.4

Les apports de la sociologie des organisations

par Philippe Bernoux.....P.9

De l'analyse des organisations à celle des systèmes d'action organisés

par Jean-Yves Bion.....P.51

Analyser les jeux d'acteurs dans les démarches territoriales

« Une technique simple d'échange et de représentation des informations : la méthode *MACTOR* »

par Jean-Claude CohenP.77

Annexe.....P.101

¹ Bien que l'assemblage des différentes contributions obéisse à un ordre de logique et de continuité du propos, chacune des contributions peut être lue de façon indépendante

Préambule

Le groupe de travail “diagnostic de territoire et systèmes d’acteurs”

La diffusion de ce premier cahier s'inscrit dans une démarche qui s'intéresse aux rapports que nourrissent l'élaboration des diagnostics de territoires et l'analyse de leurs systèmes d'acteurs.

A l'origine, il s'agissait pour le CERTU de répondre à une attente forte du réseau scientifique et technique de l'équipement qui demandait d'approfondir la réflexion sur ce thème.

En juillet 2000, lors de la présentation de la synthèse des diagnostics d'agglomération réalisés par les DRE et DDE, la DGUHC décidait de poursuivre la réflexion en vue de capitaliser les savoir faire. Aussi, est-il apparu important au CERTU, d'initier une approche qui ferait toute sa place à l'analyse du système d'acteurs, et qui tiendrait compte des remarques faites par la DGUHC qui avait relevé un déficit des analyses sur ce point, dans les diagnostics d'agglomération. D'ailleurs, cette proposition répondait aussi à une attente du CODOR.

La démarche actuelle peut se résumer par la question suivante : en quoi l'analyse du système d'acteurs local est-il déterminant pour la compréhension des diagnostics de territoire ? Le travail a consisté à centrer les études sur les stratégies d'acteurs et sur l'appréciation des interventions de la puissance publique sur les territoires.

Cette expérimentation mobilise tout le réseau des CETE. Elle est conduite à partir de cas réels impliquant les services extérieurs concernés et en collaboration avec des équipes d'universitaires locaux. Une assistance est apportée aux équipes d'études des CETE par le LATTS, ce travail ayant aussi pour objectif d'assurer une meilleure qualification du réseau technique sur ce thème.

Le comité de suivi² qui a été constitué pour l'occasion comprend des représentants des DDE et des DRE, de la DGUHC et du PUCA.

Il nous est apparu intéressant de capitaliser les apports des différentes contributions et les principaux acquis de cette démarche au fur et à mesure du déroulement de l'action et de les diffuser dans une série de cahiers.

Ce cahier N°1, qui concerne "l'analyse des systèmes d'acteurs", est le premier de cette série.

² pour la composition du comité de suivi élargi, se reporter à l'annexe en fin de document p. 101

Introduction

« Que peut apporter l'analyse du système d'acteurs au diagnostic de territoire? »

Jean-Yves Bion

D. Béhar³ remarquait, à propos du comportement des DDE, «une pratique éprouvée de l'Etat local qui depuis des lustres, produit simultanément des analyses locales techniques et des points de vue politiques discrets» et il ajoutait : « L'enjeu d'un véritable positionnement stratégique de l'Etat sur les territoires consiste maintenant à fondre les deux au sein d'un processus de connaissance géopolitique ». A travers ces propos se trouve tracé le cadre de cette action « Diagnostic de territoire et système d'acteurs ».

Par cette introduction et à travers les commentaires des quatre mots clefs qui composent le titre de l'action, il est proposé de clarifier ces concepts, afin de permettre à chacun de mieux situer son travail, tout en s'efforçant de répondre aux questions suivantes :

- Comment articuler le diagnostic territorial et le système d'acteurs ?
- Comment réconcilier le temps de l'analyse de contexte, fourni par le territoire, et la démarche stratégique des acteurs ?
- Comment un diagnostic stratégique peut permettre d'éviter de réduire les logiques d'acteurs à de simples jeux de positionnement politique ?

De l'étude au diagnostic

Avec le développement des bases de données et des SIG, faire un diagnostic de territoire est désormais plus facilement à la portée des chargés d'études des différentes DDE. Il est possible d'analyser les divers aspects d'une zone (pris au sens d'espace) bien définie dans des limites précises.

Selon les besoins, l'analyse peut être menée de façon sectorielle, (zonages divers des POS, cartes des localisations de l'habitat des PLH, carte des infrastructures routières des DVA, cartes des paysages, etc. Le diagnostic peut être plus global et avoir l'ambition d'embrasser les divers aspects d'un territoire. Les cartes thématiques et sectorielles peuvent alors se superposer et leurs informations se combiner pour aboutir à une vue synthétique de la zone : démographique (cartes des densités), économique et emploi (localisation des emplois, des activités économiques, des déplacements domicile/travail), environnemental (cartes des

³ Daniel Béhar Rapport pour le Ministère de l'Équipement PUCA Les DDE et les politiques d'aménagement ACADIE ; Juillet 1999

espaces boisés, des zones agricoles, cartes pédologiques ou paysagères, espaces de loisir, etc.). On pourra aussi, le cas échéant, positionner sur des cartes les villes, les infrastructures, les équipements (ainsi que leurs aires d'attraction et de chalandise).

Si le « diagnostic » du docteur a pour fonction de dénoter les forces et les faiblesses du malade en vue de lui adresser la potion magique qui le remettra sur pied, de même, on peut imaginer que le diagnostic de territoire va s'efforcer de pointer les atouts et les handicaps d'un espace en vue d'élaborer une stratégie d'action, mettre au point le « lifting » qui va lui permettre de faire bonne figure dans la dure concurrence des territoires qui s'amorce à l'échelle européenne.

Le diagnostic a donc pour objectif avoué, ou implicite, de jeter les bases d'une stratégie d'action pour l'acteur qui l'a effectué ou commandé. En effet on ne fait que rarement un diagnostic pour le plaisir de l'analyse et souvent ces diagnostics incluent des visées prospectives susceptibles de caler une action.

On soulignera donc, au passage, qu'un diagnostic est rarement neutre et « objectif », mais qu'il prend en compte, souvent de manière sous jacente, les visées stratégiques de l'acteur qui l'effectue ou de celui qui le commande...sans toutefois inclure de manière explicite des considérations d'ordre politique.

Ceci nous amène à parler du « territoire », car c'est bien de « diagnostic de territoire » dont il s'agit !

De l'espace au territoire

Lorsque l'on aborde le territoire il convient de prendre en compte, non seulement l'espace géographique, mais aussi les acteurs qui le construisent⁴. En effet, *le territoire est toujours un construit d'acteurs. Le territoire, est toujours le territoire de quelqu'un.* C'est quelque chose entre le terroir (les acteurs du lieu) et l'espace (la zone vide d'acteurs).

Pierre Muller définit ainsi le terroir⁵ : les sociétés traditionnelles comme celles de l'ancien régime, sont avant tout des sociétés composées d'assemblages plus ou moins bien intégrés de *terroirs* relativement autonomes. C'est le terroir qui confère aux individus leur identité fondamentale, on est avant tout de quelque part. Chaque terroir fonctionne comme un système relativement clos capable de se reproduire.

Qu'apporte de plus le terme de territoire par rapport à celui d'espace ? L'acteur (désigné par certains géographes sous le terme de communauté ou de société locale) est l'élément de base de la construction du territoire puisqu'en « s'appropriant concrètement ou abstraitement un espace, l'acteur territorialise l'espace »⁶, définir des enjeux à travers un diagnostic territorial, par exemple, est justement l'occasion pour certains acteurs d'exprimer leur perception et est un moyen de construire un territoire à partir de l'espace. Nous retiendrons comme

⁴ cf; "DVA, partenariat et scénarios de développement urbain", guide Certu, 1997, P. 62 à 65

⁵ Pierre Muller . Les politiques Publiques PUF Que sais je ? 1990 127 P.

⁶ Raffestin Claude pour une géographie du pouvoir 1980 Genève LITEC 250 P.

définition du terme d'*enjeu* « l'expression d'une représentation collective de l'espace »⁷.

Ce modelage de l'espace par le social et par les représentations de l'espace social contribue à le spécifier et à le différencier. Pour Bourdieu « il n'y a pas d'espace, dans une société hiérarchisée, qui ne soit hiérarchisé »⁸

Toutefois, le territoire ne peut être considéré comme une entité à périmètre déterminé qui reçoit des projets. C'est, au contraire, un système vivant qui se structure en fonction de la dimension et de l'importance des projets et des dynamiques qui y prennent corps. Les démarches d'observation traditionnelles s'appuyant principalement sur l'analyse de données s'avèrent souvent inaptes à rendre compte des dynamiques à l'œuvre sur un territoire. **C'est l'analyse du système d'acteurs qui peut permettre de rendre compte de ces dynamiques.**

De l'acteur au système

Qu'appelle-t-on un acteur ? Ce peut être une personne, un groupe d'individu, une organisation ou une institution, avec un ou plusieurs porte-parole. D'après M. Crozier⁹, cet acteur est un acteur stratégique. Les éléments majeurs d'un territoire sont par conséquent ses acteurs publics et privés. C'est pourquoi, la priorité est à donner au repérage et au positionnement des acteurs et de leurs maillages. Savoir comment le commanditaire du diagnostic s'inscrit parmi les acteurs locaux et comment il se détermine par rapport à ces derniers, en est évidemment le corollaire indispensable.

Alors que l'identité d'un individu autrefois se définissait essentiellement par l'appartenance à un terroir, **désormais c'est certainement l'identité professionnelle qui est structurante.** De fait *les territoires sont construits par les actions et les projets des acteurs*, par les politiques publiques sectorielles qu'ils mettent en œuvre. Ce sont, en effet, les projets des acteurs qui alimentent la dynamique territoriale. Ainsi, il est admis que le développement local ne se décrète pas, mais au contraire, qu'il se construit avec des acteurs à partir de projets, et désormais la loi Voynet, parle de **territoire de projet que l'on oppose à territoire institutionnel.**

Le recensement des acteurs-clefs d'un territoire est donc contingent au problème posé ou au projet étudié. Aussi, les périmètres des territoires d'action peuvent varier, et les limites des territoires deviennent floues, en ce qu'elles varient en fonction des différents acteurs impliqués dans le même projet. Chaque acteur a, bien souvent, sa propre aire d'action (DDE, Mairie, Région, acteur privé, association, etc.) qui peut ne pas coïncider avec celles d'autres acteurs impliqués dans le même projet.

Ainsi, avec les projets, les périmètres deviennent flous et à géométrie variable, en fonction des aires d'action des divers partenaires. La définition du périmètre perd de son importance par rapport à la constitution d'un système d'acteurs agissant en partenaire autour d'un projet.

⁷ Gumuchian Hervé De l'espace au territoire 1988 Grenoble UFR de géographie 214 P.

⁸ Bourdieu P. La misère du monde Paris Le Seuil 1993 948 P.

⁹ M. Crozier et E. Friedberg. L'acteur et le système 19

Pour éclairer notre propos nous citerons François d'Arcy ¹⁰ parlant de la région urbaine dont il est possible d'avoir deux conceptions :

Pour les uns, la région urbaine est *un territoire*. Les enjeux principaux et les contradictions posés par son développement sont situés aux marges de l'agglomération. La question essentielle alors est de savoir comment réaliser une adéquation du territoire fonctionnel et du territoire institutionnel. Dans cette conception, les conflits principaux naissent entre la ville centre et la périphérie, ou entre l'agglomération et ses marges.

Pour d'autres, la région urbaine est une nouvelle traduction spatiale du développement économique. *Des pôles distincts se mettent à faire système* : nœuds autoroutiers, "archipels économiques", aéroport, plate-forme logistique. Il convient alors de parler *de système*¹¹ et non plus de territoire. Alors les acteurs privés du développement prennent nécessairement une place importante dans la planification et l'aménagement de la région urbaine, la définition des limites et des périmètres perd de son intérêt.

Du système d'acteurs au diagnostic stratégique

Alors que les géographes parlent de diagnostic de territoire ce sont les sociologues qui mettent en avant le système d'acteurs. La sociologie des organisations décline ce concept en « *analyse systémique et analyse stratégique* », en « *système d'action concret* »¹², et en « *système d'action collective organisée* »¹³.

M. Crozier nous fait remarquer que **les frontières entre l'organisation et son environnement ne sont pas étanches, il n'y aurait pas, d'un côté des organisations, organisées, et de l'autre, des champs inorganisés.** Au contraire, les limites sont souvent impossible à tracer et il faut convenir « qu'il n'est pas de champ qui ne soit organisé en terme de pouvoir ». C'est pourquoi, E.Friedberg préfère employer le concept de « système d'action collective organisée » qui n'enferme pas les jeux d'acteurs dans les limites de l'organisation. L'environnement d'une organisation est d'ailleurs composé d'autres organisations, et que ce soit la mise en œuvre d'une politique publique¹⁴, la « gouvernance » d'un territoire, ou l'élaboration d'une stratégie de développement, ces exercices nécessitent le partenariat et la coordination de nombreux acteurs ou organisations.

C'est donc l'analyse du partenariat, du système d'acteurs autour d'une opération ou d'un projet, qui va mobiliser notre intérêt et nous permettre de renouveler et d'enrichir notre analyse. En général c'est à travers des entretiens ouverts avec les

¹⁰ François d'Arcy. Colloque "Des régions urbaines, des réalités, des projets" Entretiens Jacques Cartier. Lyon les 3 4 et 5 Décembre 1995.

¹¹ Cf. "DVA partenariat et scénarios de développement urbain"op.cit.

¹² M. Crozier et E.Friedberg. L'acteur et le système . Sociologie politique Seuil 1977
Philippe Bernoux . La sociologie des organisations , Points Seuil,1985.

¹³ Erhard FriedbergLe pouvoir et la règle Sociologie Seuil 1993

¹⁴ Yves Meny et JC Thoenig Politiques publiques Paris PUF Collection Thémis 1989
Pierre Muller « les politiques publiques PUF Que sais je ? Aout 1990

différents protagonistes de l'opération étudiée, que vont être recueillis les différents éléments de l'analyse.

La première opération va donc consister à bien *identifier tous les acteurs d'une opération*, à essayer ensuite de percevoir *les stratégies de chacun*, certains diraient *leurs logiques d'action*. Ces derniers, en effet, ne poursuivent pas tous les mêmes objectifs. Quelles relations entretiennent-ils entre eux ? Quelles *coalitions* se forment ? Quelles alliances se nouent ? Peut-on reconstituer un *sociogramme* de cette action collective ? .

Cette approche du territoire par son *système d'acteurs*, nous amène à réintégrer dans notre diagnostic un certain nombre de considérations qui peuvent servir à *élaborer une théorie de l'action collective* ou à mettre au point une stratégie en vue de la réalisation du projet d'un acteur particulier. On en arrive ainsi à la notion de *diagnostic stratégique*. C'est à dire à l'établissement d'un diagnostic pour un ou plusieurs acteurs, dont le but est de déterminer une *stratégie d'action*, à partir de l'analyse du contexte.

Le diagnostic peut servir la stratégie d'un acteur. Ainsi, peut-on percevoir, par exemple, que c'est en fonction de la configuration du système d'acteurs, que la DDE se trouvera en mesure de saisir des opportunités de positionnement de leadership sur une opération. Celui-ci en effet, ne se décrète pas, il se mérite, de même que la légitimité n'est pas un attribut, mais procède d'une reconnaissance par les autres partenaires.

L'élaboration de ce diagnostic stratégique, peut aussi servir le système d'acteurs du projet, et son établissement peut être fait non plus pour les acteurs du projet, mais par les acteurs du projet, dans ce cas le chargé d'étude n'est là que pour l'accompagnement du processus d'élaboration. Ce diagnostic peut être présenté alors comme une œuvre collective des différents partenaires du projet, il s'agit là d'une œuvre discutée et négociée. Parfois même, la phase de négociation et le *processus* d'élaboration du diagnostic peut revêtir plus d'importance que le document final qui acte les *compromis* et des nombreux ajustements qui ont eu lieu dans les groupes de travail, durant le processus d'élaboration du document.

Pour établir un diagnostic stratégique, trois conditions sont à réunir :

- 1°) avoir une idée claire de la commande et de qui la commande,
- 2°) définir les enjeux stratégiques des différents acteurs,
- 3°) prendre en compte dans l'analyse des éléments autres que factuels, mais aussi politiques, voire affectifs.

Ainsi, le *diagnostic stratégique* peut devenir « un processus de connaissance géopolitique » susceptible d'être utile à l'action et au positionnement des commanditaires de l'exercice.

Les apports de la sociologie des organisations¹⁵

*Montage de textes de philippe Bernoux en appui de sa conférence au Certu ,
Mars 2000*

(Dans un souci pédagogique les relecteurs se sont autorisés à surligner certains passages du texte)

¹⁵ Le texte qui suit, donné en accompagnement d'une conférence, est composé d'extraits des ouvrages *La sociologie des organisations* et *La sociologie des entreprises*, parus aux éditions du Seuil, Coll de poche Points. Sa reproduction en dehors d'un usage purement interne est donc strictement interdite.

SOMMAIRE

<u>1 - La sociologie : les règles et le sens</u>	P.11
11 - L'approche de Durkheim	P.11
12 - L'approche de Max Weber	P.12
<u>2 - Les différentes approches des organisations</u>	P.16
21 - la rationalisation bureaucratique	P.16
<i>211 - Le modèle weberien, premier modèle sociologique:</i>	
<i>rationalité et bureaucratie</i>	P. 17
<i>212 - Les mises en cause du modèle weberien</i>	P. 20
22 - L'analyse stratégique	P. 24
<i>221 - La division, coordination, coopération</i>	P.28
<i>222 - 1^{er} concept : le pouvoir</i>	P.29
<i>223 - 2^{ème} concept : l'incertitude</i>	P.32
<i>224 - 3^{ème} concept : système d'action concret</i>	P.32
23 - L'approche par les conventions	P. 33
<u>3 – Analyse de cas</u>	P.43
LE CAS SECOBAT	
31 - Présentation du cas	P.43
32 - Interprétation	P.48

Il s'agit d'une présentation résumée de la sociologie des organisations et de son application à des situations d'entreprises ou d'organisations publiques.

1 - La sociologie : les règles et le sens

Au point de départ, se trouve la référence à la définition de la sociologie. Qu'est-ce que la sociologie ? Au delà de l'affirmation qu'elle est la science des phénomènes sociaux, définition assez large pour qu'il soit facile de s'entendre sur elle, on se heurte à des conceptions différentes de ce que sont ces phénomènes sociaux. La tradition a retenu **deux courants principaux. Celui représenté par Durkheim** selon lequel la sociologie étudie les règles que se donne toute société, faits sociaux qui peuvent être étudiés objectivement à l'aide de méthodes rigoureuses – et c'est pourquoi on nommera cette démarche une sociologie positiviste – et **celle dont Weber est l'initiateur, sociologie de l'action** qui consiste à rechercher le sens que ceux qui agissent donnent à leur propre action – et on l'appellera sociologie compréhensive - .

11 - L'approche de Durkheim :

Selon Durkheim, la nature irréductible des faits sociaux se reconnaît à la contrainte qu'ils exercent sur les individus ("pouvoir de coercition" qui font que les manières de penser et d'agir s'imposent aux individus). **Le sociologue va donc observer les règles qui ont cours dans toute société ou que celle-ci se donne.** Ces règles vont des plus formelles (la Constitution ou la Loi) aux plus informelles (les manières de table, les différents rites de la vie, etc...). Elles se traduisent en faits sociaux que l'on peut observer, objectiver, et qui sont extérieurs à la volonté de ceux qui les accomplissent. Par exemple, les manières d'être au travail, le respect ou le non-respect accordé aux anciens dans les ateliers, les rites d'intronisation des nouveaux, sont des comportements accomplis sans que jeunes ou anciens aient une claire conscience de leur signification sociale.

D'où viennent ces règles ? Elles peuvent être transmises par la tradition, la société - réponse souvent attribuée aux culturalistes -. Mais leur enracinement dans la tradition n'éclaire qu'en partie la question. Le pouvoir de coercition dont parle Durkheim vient-il de structures extérieures au groupe qui les met en œuvre, ou bien le groupe lui-même se dote-t-il lui-même de contraintes ? Et si oui, lesquelles

faut-il privilégier ? La réponse à ce débat renvoie à celui de la domination et de l'autonomie. Un groupe se donne-t-il des règles ou celles-ci lui sont-elles imposées de l'extérieur ? Et s'il est impossible de trancher le débat sans mêler les deux approches, quel est le poids réciproque des règles imposées et des règles construites par le groupe ? Ou encore, quels sont les domaines qui sont éclairés davantage par l'une que par l'autre ? Pour le changement dans les organisations, quelle réponse est la plus éclairante pour quel domaine ? La réponse est d'importance.

Dans l'approche par les règles, le comportement des individus s'explique par la prise en compte de leur environnement comme un état de choses qui s'impose à eux. Cette thèse signifie que l'on ne peut rattacher directement des comportements aux préférences individuelles et que pour les comprendre il faut passer par l'environnement social qui s'impose aux individus lesquels détermineront leur choix par rapport à lui. Par exemple, "je peux balancer pour savoir si je veux devenir médecin ou biologiste. La société, les structures sociales ne me dictent en aucune manière le choix que je dois faire. En revanche, je ne peux choisir le niveau de prestige social associé aux deux professions : leur valeur relative est un fait qui s'impose à moi et qui, par là, m'est extérieur" (Boudon, 1979, p.236). La source du choix demeure l'individu. Mais il est absurde de rattacher l'intérêt de l'individu à son choix sans médiation sociale. Cet intérêt est toujours médiatisé par l'environnement.

Dans cette approche, la place de la division du travail est centrale. Comment l'interpréter ? Durkheim l'explique par la croissance de la densité sociale qui a modifié l'environnement et donc a multiplié la capacité de choix des individus et par là les a poussés à diversifier leurs compétences. "A partir du moment où cet environnement fut plus dense, il devint plus facile et plus rémunérateur pour chacun de s'adonner aux activités dans lesquelles il pensait pouvoir mieux réussir. La densification sociale est donc la cause principale du processus qui conduit à la formation d'un marché de compétences" (p.234). Les raisons de la division du travail ne sont donc pas seulement économiques, celle-ci n'existe pas uniquement ni même principalement en vue des résultats qu'elle obtient. Son rôle premier est de créer de la solidarité. **Le lien social ne se crée pas par similitude, mais par complémentarité. La division du travail est la source du lien social.**

L'approche par la contrainte et la règle n'élimine pas la notion de liberté. Au contraire, la liberté elle-même est le produit de la réglementation. Et un philosophe moraliste comme Paul Ricoeur de souligner, s'inscrivant dans la réflexion de Durkheim : "Certains sociologues ont défini l'action humaine comme une conduite soumise à des règles. On identifie alors l'éthique à la socialisation de l'individu. (...) (elle doit être) capacité pour chacun de reconnaître la supériorité de la règle, le pouvoir de l'assumer ou de la refuser, ce qui équivaut à inscrire dans la notion de règle la référence à une position de liberté..." (Ricoeur, 1990, p.64).

Si la sociologie de la règle éclaire leur création dans les sociétés, elle ne dit pas les raisons de l'adhésion. Il ne suffit pas de dire qu'elles sont créées, il faut aussi comprendre comment, lorsque les circonstances changent, les individus perçoivent ce changement et, avant qu'ils décident de nouvelles règles, produisent des représentations ou des images suffisamment fortes pour entraîner l'action. Lorsque de nouvelles situations se présentent, il y a un moment intermédiaire où les individus perçoivent que les règles ne suffisent pas et qu'il faut en inventer de nouvelles. Progressivement se met en place l'idée d'un nouvel ordre envisageable, ce que Lucien Goldmann (1971) appelait le concept de "conscience possible". L'histoire fourmille d'exemples où, avant un événement fondateur, les individus qui allaient en devenir les acteurs n'avaient qu'une vague conscience d'un possible nouveau. Les troubles qui précédèrent la prise de la Bastille, notamment la prise des armes et des canons aux Invalides au matin du 14 juillet, donnent aux émeutiers la conviction d'un autre possible. La Bastille prise, cet autre commence à prendre corps, à ébranler la règle de l'absolutisme, ce qui va entraîner de nouveaux troubles, lesquels à leur tour permettront d'autres actions, etc... **Dans les organisations, les responsables peuvent avoir conscience de changements à introduire alors que les autres acteurs n'en ont qu'une idée lointaine, à moins que ce ne soit l'inverse, les exécutants voient ce qu'il faudrait faire tandis que les dirigeants en restent à la situation actuelle qui leur paraît satisfaisante. Ce décalage entre acteurs est un des problèmes concrets les plus difficiles du changement.** On reviendra plus bas sur ce point.

L'approche par la règle met en lumière un des points forts du changement organisationnel: il faudra toujours en venir à une transformation des règles. Toutes les théories se réfèrent d'une manière ou d'une autre à un changement de ce type.

12 - L'approche de Weber :

L'autre approche de la sociologie est celle de Weber, qui la définit par la compréhension du sens que l'acteur donne à son action, par l'intention qu'il confère à ses actes. Il s'agit d'une compréhension et d'une interprétation qui permet de saisir les raisons subjectives de l'action et donc qui n'a pas pour souci premier de donner une explication de type causal. "Nous comprenons le mouvement du bûcheron ou l'acte d'épauler un fusil non seulement actuellement mais dans sa motivation, si nous savons que le bûcheron accomplit son acte soit pour gagner sa vie, soit pour des besoins personnels, soit pour des raisons de santé (forme rationnelle), ou bien, par exemple, parce que énervé, il abrégait ; de même nous comprenons le geste de la personne qui épaulé un fusil si nous avons qu'elle fait cet acte soit pour fusiller quelqu'un sur ordre, soit pour combattre des ennemis (forme rationnelle) ou bien par vengeance (forme affectuelle, et par conséquent irrationnelle en ce sens). Nous comprenons enfin dans sa motivation une colère si nous savons qu'elle a pour origine une jalousie, une vanité malade, un honneur blessé (donc si elle est conditionnée affectuellement : forme irrationnelle par motivation)." (Weber, 1922/1971, p.8). Comme tout autre, l'acte d'épauler un fusil ne se comprend que par l'intention de celui qui agit. L'exemple peut paraître loin du monde des organisations. Il en est, en fait, très proche. Le cas du freinage illustre de la même manière la difficulté à connaître le sens que les acteurs donnent à leurs comportements. Les ouvriers peuvent freiner pour obtenir un meilleur rapport qualité/prix, insuffisant à leurs yeux : "pour ce qu'on est payés, pas la peine de se casser", ou bien pour embêter le contremaître et le mettre en porte à faux par rapport à sa hiérarchie. Ou encore, pour faire modifier les taux des pièces, en cas de salaire indexé sur le rendement. Enfin, ils peuvent vouloir faire modifier le système de salaire, passer à la mensualisation ou à un autre système. Ou faire ouvrir des négociations sur d'autres problèmes, etc... (Bernoux, 1985, 5ème ed., pp.299-301). **C'est ce sens qu'il faut tenter de décrypter pour comprendre l'action.**

Les raisons du comportement des individus sont plus que multiples, elles sont infinies. La difficulté de les appréhender vient d'abord de ce que les autres acteurs projettent leurs propres attentes et leurs préjugés sur ces comportements et trouvent les explications qui y correspondent. Il est très difficile à quelque acteur que ce soit de sortir de son monde d'interprétation pour chercher des explications. Il les trouve spontanément dans son expérience et ses préjugés. Reprenons le cas

du freinage. Il est exemplaire. Les interprétations spontanées vont de l'intérêt supposé des individus (par exemple : ceux qui freinent sont ceux qui n'ont pas de besoins d'argent - et devant un public de jeunes, ce sont les vieux qui sont supposés ne pas avoir ces besoins, tandis que les jeunes, et c'est évident pour ce public, en ont un besoin pressant - mais devant un public plus âgé, ce sont les plus âgés qui ont le plus besoin d'argent : les enfants coûtent très chers quand ils sont grands, il faut préparer sa retraite, etc...) aux préjugés de toutes sortes, le plus souvent sur les grandes catégories sociales (les gens du Sud sont moins travailleurs que ceux du Nord - le climat chaud ne prédispose pas au travail - les noirs sont paresseux, les maghrébins sont indisciplinés, ils ne veulent pas être commandés, etc..., ou alors les femmes sont ceci, les jeunes celà, etc...).

"Face au réel, ce que l'on croit savoir clairement offusque ce qu'on devrait savoir. Quand il se présente à la culture scientifique, l'esprit n'est jamais jeune. Il est même très vieux car il a l'âge de ses préjugés. Accéder à la science, c'est spirituellement rajeunir, c'est accepter une mutation brusque qui doit contredire un passé" (Bachelard, 1970, p.14).

Il est donc très difficile de comprendre les raisons des comportements. C'est pourtant le passage obligé pour rendre compte de l'action. La seule méthode possible consiste alors à répertorier les possibilités concrètes offertes à chacun des acteurs et à tenter de reconstituer concrètement son propre environnement. Lorsque les solutions qui lui sont offertes peuvent être répertoriées, alors seulement il est possible de faire des hypothèses sur les comportements qu'il adoptera et sur les raisons de ses choix. Ceci suppose une analyse de l'environnement et des contraintes très concrètes auxquelles l'acteur a à faire face. Le sens ne peut être donné de manière abstraite, à partir de considérations générales sur la nature humaine et ses besoins supposés, ou sur une vision structuraliste des contraintes que la société impose aux individus et auxquelles ils sont supposés ne pouvoir se dérober. Le sens est donné par l'acteur en situation et par les arbitrages que lui-même opère entre ses désirs et les contraintes concrètes qui l'environnent.

Les règles se combinent toujours avec le sens, les unes n'excluent pas l'autre, il n'y a pas de priorité. Ces deux approches sont complémentaires et seule cette complémentarité permet de rendre compte du changement et de l'acceptation du changement.

2 - Les différentes approches des organisations

Trois modèles se sont succédés qui correspondent chacun à un niveau d'appréhension et de fonctionnement de l'organisation.

21 - Rationalité et bureaucratie

La première description sociologique de l'entreprise, proposée par Max Weber, l'a été dans les termes d'une bureaucratie rationnelle. Au départ de la théorie de l'entreprise, il y a donc l'idée d'un modèle de rationalité qui, pour les sociologues, se conjugue avec bureaucratie, pour les économistes avec individu et marché. Ce rapprochement entre sociologues et économistes est-il si étrange? Pas vraiment, si l'on en croit les théoriciens de l'individualisme méthodologique (Boudon, Bourricaud, 1982, art "individualisme"). Selon eux, "le principe de l'individualisme méthodologique fait l'objet d'un large consensus en économie" (... tandis) "qu'il n'est pas difficile de montrer que la plupart des sociologues classiques, qu'il s'agisse de Weber, Marx ou de Tocqueville en ont reconnu l'importance" (id, p. 287). **Ce principe consiste à expliquer un phénomène social comme "la conséquence du comportement des individus appartenant au système social dans lequel le phénomène est observé"** (id., p.286). Si, par exemple, on explique la mobilité sociale par le développement économique, on peut comparer deux pays qui ont un niveau de mobilité différent. Mais alors l'explication vient de la comparaison des deux pays et non de celle des comportements proprement individuels. Max Weber expliquant que la sociologie est la science du sens que l'acteur donne à son action, utilise une argumentation d'individualisme méthodologique. Ce qui compte est bien le sens que chacun donne à ses actes, même si l'accumulation de ces actes constitue le phénomène social étudié. Pas plus le rapprochement effectué par les sociologues entre rationalité/bureaucratie/individu, que celui qui a soutenu la théorie économique rationalité /individu /marché n'ont fait problème au début, au contraire. On verra qu'ils posent question aujourd'hui.

-211 - Le modèle weberien, premier modèle sociologique

L'analyse sociologique de l'entreprise converge avec celle des économistes dans sa prise en considération du modèle rationnel. Les premiers sociologues, appliquant ce modèle à l'entreprise, réduisent celle-ci à une organisation sous son aspect le plus formel et leurs premières analyses ne s'intéressent quasi exclusivement qu'à cet aspect. L'entreprise devient un objet structuré par un système de règles posées à priori.

Max Weber n'a pas cherché à faire une théorie de la firme ou de l'entreprise. L'objet principal de sa recherche est plus large. Il veut tenter de comprendre le sens que représente l'action rationnelle pour les acteurs du modèle qui s'est imposé en Occident, à la fin du XIX^{ème} siècle. A ses yeux, en effet, l'action rationnelle est la caractéristique, l'originalité du capitalisme. Elle s'incarne dans un modèle particulier de fonctionnement, la bureaucratie. Celle-ci, informée par l'action rationnelle, a permis le développement de la société industrielle: "A aucune autre époque, ni dans aucune autre contrée (que l'Europe du début du XX^{ème} siècle), on aura éprouvé à ce point combien l'existence sociale tout entière, sous ses aspects politiques, techniques, économiques, dépend inévitablement, totalement, d'une organisation de bureaucrates spécialisés et compétents" (Weber, 1920, p.14). La théorie est celle de l'action rationnelle. Elle permet de poser les principes généraux définissant l'entreprise à travers une description de la bureaucratie, modèle correspondant au type de domination capitaliste.

L'entreprise capitaliste rationnelle est la forme d'organisation de l'activité économique qui a une signification et une valeur universelle. Elle a permis le triomphe de la civilisation européenne. La rationalité fait la différence avec tout ce qui a existé auparavant: entreprise capitaliste et entrepreneur capitaliste sont répandus dans le monde depuis longtemps, bien avant la fin du XIX^{ème}. Il y a toujours eu, à toutes les époques, des marchands, des banquiers, des associations et sociétés en commandite, des crédits de fonctionnement finançant "des guerres, la piraterie, des opérations immobilières... ils ont joué le rôle d'entrepreneurs coloniaux, de planteurs possesseurs d'esclaves, utilisant le travail forcé...". "Mais dans les temps modernes, l'Occident a connu en propre une autre forme de capitalisme: l'organisation rationnelle capitaliste du travail (formellement) libre" (1920, p.18-19).

L'entreprise, lieu de cette organisation rationnelle capitaliste du travail, se caractérise par:

- le lien "aux prévisions d'un marché régulier et non aux occasions irrationnelles ou politiques de spéculer" (id.). Il s'agit donc d'une action économique non spéculative, ou non uniquement spéculative, orientée sur un marché régulier ou le calcul rationnel et la prévisibilité sont possibles;
- la séparation du ménage et de l'entreprise;
- la comptabilité rationnelle;
- l'organisation rationnelle du travail (id.).

La description de la bureaucratie trouve place dans le chapitre d'Economie et Société consacré à la domination et à la légitimité. Max Weber l'introduit à cet endroit, car son objectif est d'analyser non pas d'abord les formes de l'organisation sociale, mais le sens que l'individu donne à son action. Les formes découlent du sens, non l'inverse. (cf supra, le paragraphe sur les motivations). **La bureaucratie est une des manières de résoudre, dans une société donnée, le problème de la domination définie "comme la chance, pour des ordres spécifiques.... de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé" (1922, p.219).**

Pour montrer l'importance de la bureaucratie, Max Weber s'appuie sur la célèbre typologie des trois types de dominations traditionnelle, charismatique et rationnelle. Selon lui, **toute société est structurée par des relations de domination et donc d'obéissance.** Il est alors extrêmement **important de savoir quel type de domination entraîne quel type d'adhésion**, la légitimité étant fondée sur "le caractère propre de la motivation qui commande l'obéissance". Les deux premiers types de légitimité ont caractérisé les sociétés non capitalistes. Est traditionnelle, la domination fondée sur la croyance au caractère sacré des traditions anciennes et à la légitimité de ceux qui ont été appelés par la tradition à exercer l'autorité. Est charismatique la domination fondée sur un dévouement hors du quotidien et justifiée par le caractère sacré ou la force héroïque d'une personne et de l'ordre révélé ou créé par elle.

Au mode d'action de la société capitaliste correspond le mode de légitimité rationnel-légal. "Est rationnelle la domination fondée sur la croyance à la légalité des ordonnances comme à la légalité des titres de ceux qui exercent la

domination". La légitimité de type légal-rationnel caractérise la société industrielle. L'autorité s'y impose "en vertu de la légalité, en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une compétence positive fondées sur des règles établies rationnellement" (Weber, 1959, p.102). L'administration bureaucratique signifie la domination en vertu du savoir: c'est son caractère fondamental spécifiquement rationnel. Or la société industrielle capitaliste s'appuie davantage que celles qui l'ont précédé sur le savoir spécialisé, qui donne donc à son détenteur une très grande position de puissance.

Au type de légitimité rationnel-légal correspond une forme d'organisation que Max Weber appelle bureaucratie et qui se caractérise par les éléments suivants (la description de Max Weber, un peu compliquée, comprend 10 points, bien résumés par H. Mendras, 1967, p.188. dont nous nous inspirons):

- 1/ l'individu n'est pas propriétaire de sa fonction et il ne peut la transmettre; il y a suppression de l'hérédité;
- 2/ la bureaucratie fonctionne selon les règles et refuse toute acception de personne comme tout cas particulier; les pouvoirs sont limités par les règles impersonnelles; les règles sont écrites;
- 3/ les postes sont rigoureusement définis;
- 4/ à la définition des postes correspond la spécialisation des fonctions et des compétences de l'individu qui les remplit;
- 5/ une organisation bureaucratique est organisée comme une hiérarchie; celle-ci est chargée du contrôle des opérations faites dans l'organisation et dont la régularité est une condition de la reproductibilité;
- 6/ une bureaucratie emploie des fonctionnaires, c'est-à-dire des spécialistes à plein temps et qui y font carrière; ce qui assure la continuité de l'organisation.

Rationalité et bureaucratie: ces concepts liés expliquent et caractérisent pour Weber le développement des sociétés industrialisées. Il "désire montrer jusqu'à quel point l'organisation bureaucratique est une solution rationnelle à la complexité des problèmes modernes" (March et Simon, 1971, p.36). Un des aspects majeurs de cette rationalité est la notion de prévisibilité, assurée par la bureaucratie mieux que dans un autre système à travers l'ensemble que constituent les règles, postes, fonctions, la prise en compte de la spécialisation et l'équilibre de l'ensemble.

-212 - Les mises en cause du modèle weberien

L'image positive de la bureaucratie donnée par Weber s'est beaucoup ternie par la suite et le débat s'est engagé sur l'universalisme du modèle weberien appliqué aux entreprises. Dans les textes de Weber, le fonctionnaire apparaît comme l'agent de la modernisation capitaliste. Or l'image traditionnelle du fonctionnaire, la représentation commune de sa fonction, est au contraire celle d'une incapacité à être agent de changement. Derrière son guichet, le fonctionnaire, peu attentif aux demandes du public, se centre davantage sur les problèmes internes du fonctionnement du service, quand ce n'est pas sur ses propres problèmes d'avancement et de carrière. Fonctionnaire est synonyme de refus de changement, d'application tatillonne du règlement, d'usage de la protection accordée par le statut dans un sens de passivité. Les fonctionnaires ont mauvaise presse aujourd'hui et ne sont sûrement pas assimilés au dynamisme des entreprises modernes. La source de cette image est dans un dysfonctionnement, au moins apparent, des organisations bureaucratiques. Le modèle weberien a vu se produire un certain nombre d'effets inattendus.

Weber notait déjà que "la domination bureaucratique signifie :

"- la tendance au nivellement, dans l'intérêt du recrutement universel, de ceux qui sont les plus qualifiés dans leur spécialité;

"- la tendance à la ploutocratisation, dans l'intérêt de la formation la plus longue possible

"- La domination de l'impersonnalité la plus formaliste: sans haine et sans passion, de là sans "amour" et sans "enthousiasme", sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction "sans considération de personne" (.....)

"- Normalement, l'esprit de la bureaucratie rationnelle s'exprime par (.....) le formalisme, réclamé par tous ceux qui sont intéressés de quelque façon que ce soit à la sécurité des chances personnelles de vie - parce que sinon l'arbitraire en résulterait (.....)

"- L'inclination des fonctionnaires à traiter dans un sens matériel et utilitaire les tâches d'administration qui sont les leurs au service du bonheur des administrés" (1922, p.231).

Un ensemble de critiques ont été adressées à la bureaucratie.

- **La première a été présentée par Merton** (1957, cité par March et Simon). Elle porte sur les conséquences de l'exigence de contrôle venant de la hiérarchie. Cette exigence entraîne une insistance sur la régularité des comportements: la hiérarchie a "besoin d'avoir une certitude à l'égard des comportements et d'être à même de les prévoir" (March et Simon, 1958/1971, p.38. Nous nous appuyons beaucoup sur ce passage dans ce paragraphe). "Les techniques de contrôle employées pour s'assurer cette garantie se fondent sur (...) le schéma "mécaniste" de la conduite humaine. On institue des programmes-types d'exécution et le contrôle consiste surtout à vérifier que ces programmes sont suivis dans la réalité" (id.). Le résultat en est :
 - un amoindrissement des relations individualisées. La bureaucratie devient un ensemble de relations entre fonctions et rôles. Le fonctionnaire ne réagit plus face aux autres comme à des individus, mais comme à des représentants de ces fonctions (exemple : l'avancement à l'ancienneté),
 - l'intériorisation des règles fait que les règlements acquièrent une valeur intrinsèque qui devient indépendante des objectifs de l'organisation,
 - l'utilisation des règles comme technique de prise de décision aboutit à amoindrir la recherche de solutions alternatives.

Ces trois points se combinent pour rendre de plus en plus prévisible le comportement des membres de l'organisation, ce qui aboutit à un accroissement de la rigidité des conduites. Mais "la diminution des relations individualisées facilite le développement d'un esprit de corps, en agrandissant les limites dans lesquelles les objectifs sont perçus comme étant partagés par tous les membres du groupe"(id.). Les exigences de régularité sont satisfaites, la défense de l'activité individuelle est plus facile, mais l'adaptation à des exigences particulières venant de la clientèle n'est plus considérée comme un enjeu par les fonctionnaires. **Le système s'adapte mal à des situations changeantes et/ou individualisées. Le problème des relations à la clientèle devient majeur dans le cas de la bureaucratie.**

- **La seconde critique, venue de Selznick**, met l'accent sur les conséquences imprévues qu'entraîne la délégation d'autorité qui, l'auteur le rappelle, a pour but de faciliter l'exercice du contrôle. La délégation telle qu'il la conçoit est à entendre au sens immédiat : le subordonné peut accomplir de manière habituelle certains actes que le supérieur l'a autorisé à faire. Elle entraîne une

recherche de prévisibilité (quels actes peut-on autoriser telle personne à accomplir?), renforce l'exercice de compétences spécialisées, donc augmente l'expérience et, finalement, réduit la distance entre objectifs et réalisations dans les domaines qui ont été au préalable délimités et spécialisés. Ce qui paraît positif aux yeux de Selznick. Toutefois **la délégation induit la départementalisation dont un effet pervers est la divergence des intérêts dans l'organisation** : "la délégation crée la départementalisation et augmente la divergence des intérêts entre les sous-groupes de l'organisation. Le besoin de conservation des sous-groupes leur impose de privilégier leurs propres objectifs par rapport au programme total de l'organisation" (id. p.41). Ceci augmente les conflits entre les groupes spécialisés - tous les sous-groupes, pratiquement - et l'organisation. La conséquence la plus importante est **que "le contenu des décisions (...) dépend de façon croissante de considérations de stratégie interne, surtout s'il existe une faible intériorisation des objectifs de l'organisation par les participants"** (id.).

Le conflit entre sous-groupes se renforce de ce que chacun d'eux produit sa propre idéologie et intériorise ses objectifs, qui sont subalternes pour l'organisation mais premiers pour les individus. Cette intériorisation est renforcée par les décisions quotidiennes, qui créent des précédents, installent des logiques non traduisibles aux autres sous-groupes. La délégation a ainsi des conséquences fonctionnelles positives en ce qu'elle permet un contrôle tout en renforçant l'autonomie et en motivant les individus, mis dans une situation où leur action prend un sens et où ses conséquences sont visibles. Mais la délégation a aussi des conséquences dysfonctionnelles car elle déforme les objectifs de l'organisation, renforce l'idéologie des sous-groupes et l'intériorisation d'objectifs subalternes qui deviennent premiers. En d'autres termes, créer de l'identité de groupe par autonomisation ne peut être acceptable pour une organisation que si des mécanismes compensateurs maintiennent présents, dans les sous-groupes rendus autonomes, les objectifs généraux et, sinon l'idéologie, au moins les valeurs de l'organisation. **On est en présence de phénomènes connus : l'autonomisation, voire la marginalisation de groupes à identité forte, comme des groupes de métiers très typés** (métiers traditionnels d'ouvriers qualifiés, mais aussi modernes - le milieu des informaticiens en serait un bon exemple aujourd'hui) et leurs difficultés d'adaptation.

La divergence des intérêts est une conséquence, pour les sous-groupes, du besoin de privilégier leur conservation. Elle se traduit par la mise en oeuvre de logiques particulières exprimant la défense de leur survie tout autant que leur manière de faire, leur savoir-faire et leurs logiques. On est en présence de problèmes d'identité des groupes, de définition de leurs frontières autant que de questions d'arbitrages entre des solutions possibles.

Le problème central du fonctionnement d'une organisation bureaucratique devient ainsi celui de la coordination des activités de ses membres. Mais il faudra du temps pour théoriser ce qui n'est pas encore une évidence.

- **L'apport de Crozier dans le “Phénomène Bureaucratique”**

Quels sont les traits généraux du phénomène bureaucratique selon Crozier ? Trois principes le régissent:

- **un principe égalitaire**, correspondant ici à l'application du règlement d'ancienneté ;
- **un principe hiérarchique** de cloisonnement, les catégories du personnel sont tranchées et peu changeantes ;
- **un principe d'impersonnalité des règles et des procédures**, permettant d'éliminer le plus possible l'arbitraire dans le commandement.

Le dysfonctionnement principal, c'est à dire l'ensemble des conséquences inattendues et contraires aux principes et aux objectifs de l'organisation, est considéré comme celui qui vient des relations de pouvoir. Il a sa source :

- 1/ dans le développement d'un ensemble de règles impersonnelles définissant les fonctions, prescrivant les conduites à tenir, présidant au choix des personnes, assurant une grande indépendance et sécurité au fonctionnaire mais enlevant tout pouvoir au hiérarchique ;
- 2/ dans la pression en faveur de l'impersonnalité qui pousse à une très grande centralisation des décisions mettant supérieurs et subordonnés à l'abri de toute pression personnelle, les abritant de l'arbitraire ;
- 3/ cette absence de pressions hiérarchiques suppose un grand isolement des différentes catégories hiérarchiques. Isolé dans des strates qui communiquent très peu entre elles, l'individu est soumis à une pression d'autant plus forte du groupe, créant un très grand conformisme.

Faiblesse du pouvoir central, isolement de l'individu, peur des relations face à face, sont les dysfonctionnements caractéristiques de ce modèle.

Comme il subsiste toujours un certain nombre de **zones d'incertitudes**, c'est à dire des problèmes dont la solution n'est pas prévue par le règlement, c'est autour d'elles que vont se développer des relations de pouvoir parallèles où ceux qui disposent de ressources particulières (position stratégique dominante venant d'une compétence particulière, de la maîtrise de communications, de la connaissance du fonctionnement de l'ensemble) peuvent obtenir un pouvoir sans rapport avec leur position hiérarchique réelle. Face à ces dysfonctionnements, le renforcement de l'impersonnalité et une centralisation accrue sont les seules méthodes possibles, parce que les seules permises par le système de règles des entreprises, de réduction de ces nouvelles relations de pouvoir. **On a ainsi le cercle vicieux d'une organisation bureaucratique où les dysfonctions ne se réduisent que par un renforcement de leurs propres causes.**

22 - L'analyse stratégique

L'analyse stratégique apparaît comme théorie explicative à partir du moment où les modèles de type déterministe sont mis en cause. Aujourd'hui, elle est exposée de la manière la plus claire par Crozier et Friedberg (1977), puis par Friedberg (1992), eux-mêmes inspirés d'auteurs américains comme March et Simon (1971) qui se placent dans un courant appelé parfois néo-rationaliste. Crozier et Friedberg critiquent les théories classiques de l'organisation (bureaucratie, taylorisme, psychologisme, structures formelles) en raison soit du postulat du "one best way", **postulat qui conduit à penser que pour tout problème, il y a une bonne solution, et une seule, soit du déterminisme latent qu'elles contiennent.** Ils pensent aussi que la question de la coordination a été mal posée dans ces théories. **Le "one best way" suggère que l'appel à l'expert est suffisant.** Or, celui-ci lorsqu'il dit ce qu'il faut faire, le fait indépendamment du groupe qui a à exécuter les décisions d'une part, du système de relations existant dans l'organisation d'autre part, et donc sans prendre en compte la coordination telle qu'elle se fait ou ne se fait pas, est suffisant. **Le taylorisme est écarté enfin en raison d'une conception trop étroite du travailleur,** supposé n'être mû que par l'intérêt

économique. Il repose sur un homo oeconomicus (rationnel et déterminé) qui n'existe pas dans la réalité. L'observation montre au contraire qu'il se comporte en acteur capable de faire des choix qui n'ont pas qu'un fondement d'intérêt économique, au sens traditionnel du terme.

Pour les mêmes motifs, **les théories des relations humaines, des besoins et des motivations sont critiquées** parce que, postulant une nature, elles aboutissent à des comportements se déroulant "dans le vide", c'est à dire indépendamment du contexte et des situations de travail. Elles présupposent que les situations n'influent pas sur les choix que peuvent faire les individus. Elles donnent de l'individu une image passive, comme s'il répondait quasi mécaniquement et toujours de la même manière aux stimuli. Or, l'expérience et les théories sociologiques de l'organisation ont montré que ce n'est pas une nature humaine abstraite, définie en termes généraux, qui dicte leur conduite aux individus. L'explication doit prendre en compte les situations qui expliquent le sens que ces individus donnent à l'action qu'ils entreprennent.

Enfin et surtout, l'analyse stratégique se démarque des thèses structuralo-fonctionnalistes (Parsons, Merton, Selznick) en remettant en cause d'une part l'aspect rationnel des rôles et d'autre part la conformité quasi naturelle des occupants d'un rôle aux attentes de leurs partenaires (cette critique vise aussi l'école interactionniste du type de celle de Goffman par exemple).

L'analyse stratégique telle qu'elle est présentée par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), se fonde sur **quatre postulats**:

-1°) **L'organisation est un construit**, en aucun cas une réponse aux contraintes. Ces sont les acteurs qui construisent ensemble les réponses à ces contraintes. Il s'agira d'expliquer comment se fait cette construction.

- 2°) **Les hommes n'acceptent jamais d'être traités comme des moyens au service des buts des organisateurs** Chacun a ses buts, ses objectifs propres.

- 3°) **L'accent est mis sur la liberté de l'acteur et sur son autonomie**. Ici, le rôle n'est pas présenté selon la manière classique en sociologie comme une attente de comportements dans des positions

définies socialement. Il est vu sous l'aspect de la liberté d'interprétation de l'acteur qui en modifie toujours définition et contenu.

-4°) **Les stratégies des acteurs** - on retient le terme d'acteur, éliminant celui d'individu et/ou de groupe - **sont toujours rationnelles**, mais d'une rationalité limitée et contingente. Il ne s'agit pas seulement de limites venant des imperfections des connaissances et de l'information. Mais plutôt d'un phénomène lié aux représentations et aux capacités cognitives : **chacun voit l'organisation sous l'aspect de ses objectifs** (les commerciaux valorisent leur fonction contre les gens de production qui font de même, etc.). Chaque acteur a un champ de compétence particulier et des connaissances limitées par ce champ. Chacun ne peut pas ne pas défendre son domaine et le fait d'autant plus ardemment qu'il puise ses convictions dans sa pratique quotidienne, dans sa logique.

Le concept de stratégie est donc central. Mais à condition de ne pas le réifier : l'acteur n'a que rarement des objectifs clairs ni des projets cohérents. **Son comportement est actif, rationnel mais sa rationalité se définit plus par rapport aux opportunités que lui offre l'organisation et aux comportements des autres acteurs que par rapport à des objectifs ou des projets cohérents.** Il ne choisit jamais la solution optimale, mais "il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction" (id., p.46). Il peut être offensif, cherchant des opportunités pour améliorer sa situation, ou défensif, maintenant sa marge de liberté et sa capacité à agir. Enfin, la stratégie d'un acteur s'appréhende à travers les régularités de ses comportements.

L'analyse stratégique introduit donc le concept d'acteur. Au sens théâtral de l'interprétation des rôles. Mais sans éliminer le contexte créé par l'organisation, sans se contenter de partir de l'acteur, de ses objectifs et de la logique de son action, indépendamment de ce contexte. On aboutirait à des impasses comparables - mais inversées - à celles des modèles antérieurs en raisonnant sur un acteur coupé de son environnement et défini alors de façon abstraite. **L'acteur comme l'organisation, ne peut s'analyser indépendamment de son environnement.** Celui-ci se manifeste à travers des réseaux et des relais, comme "les fournisseurs, les banquiers, les sous-traitants, les agences de placement de la main d'oeuvre, voire les syndicats ouvriers, les réseaux de représentants, (...). Ce peuvent être des associations de parents d'élèves, (...), des élus politiques..." (id.,

p.142). Ces relais ont un double rôle : ils informent l'organisation et ils la représentent. Ils jouent le rôle de réducteurs d'incertitude, élargissant les systèmes et sous-systèmes de jeux qui structurent les organisations.

Les mêmes prémisses - raisonner sur l'acteur indépendamment de l'organisation - aboutissent à d'autres simplifications vigoureusement dénoncées par nos auteurs (id., chap 1). La première est **celle qui cherche à expliquer les relations entre l'individu et l'organisation à partir de besoins, matériels ou psychologiques, des individus**. Les dysfonctionnements de l'organisation seraient alors expliqués par la non satisfaction, l'absence de "congruence" (id. p.41, citant Argyris, 1965) entre les besoins des individus et les structures de l'organisation. Rappelons ici que la satisfaction des "besoins" des individus comme principe d'analyse de l'entreprise - même si ceux-ci en tirent un salaire, un intérêt au travail, etc... - n'a aucun intérêt pour la compréhension du fonctionnement d'une organisation. D'abord parce que les besoins sont infinis, que tout le monde y est assujetti, et qu'alors ils ne jouent plus le rôle de variables, mais de constantes. Ensuite, parce que la valorisation de tel besoin est du ressort de chaque individu, donc qu'ils ne peuvent être hiérarchisés pour un ensemble. Enfin, parce que dans tout groupe, donc dans l'entreprise aussi, ils sont transformés en enjeux et que c'est ceux-ci qui doivent être l'objet de l'analyse.

L'autre simplification dénaturant le raisonnement à partir de l'acteur est celle qui repose sur **l'analyse en termes de marché. La relation entre l'individu et l'organisation se nouerait selon un modèle d'équivalence du type contribution-rétribution**. L'individu ou acteur attend des rétributions de l'organisation et ne s'impliquera dans sa contribution que si les rétributions le satisfont. Raisonner ainsi, c'est simplifier les critères du comportement de l'acteur en ne les rapportant qu'à lui-même. Dans ce modèle, l'individu ne raisonne qu'en tenant compte de son cadre individuel de référence, de son milieu d'appartenance et du milieu vers lequel il aspire. Son environnement organisationnel ne joue aucun rôle. Or, dans les faits, s'il est vrai que l'individu prend en compte ses aspirations et ses projets, ses comportements sont liés aux opportunités que lui offre la situation d'action dans laquelle il est engagé. Chacun peut aspirer à tel poste ou telle fonction pour une infinité de raisons. Celles qu'il se donne à lui-même - se valoriser, avoir du pouvoir, briller dans son entourage, gagner plus d'argent, etc. - ne permettent pas de mieux comprendre le fonctionnement de l'entreprise. Il change aspirations et projets en fonction des opportunités qui lui

sont fournies. **Il est donc indispensable de partir non des aspirations ou besoins** - on serait dans un modèle individualiste-déterministe, besoins et aspirations dictant la conduite - **mais des secondes, les opportunités.** La théorie qui guide l'analyse ici n'est pas l'individualisme, mais l'individualisme méthodologique où les actes individuels, orientés par le contexte d'action, sont la source des comportements.

221- La division, coordination, coopération

Deux familles d'esprit ont théorisé les relations division/coopération. Dans la première, l'exigence de coordination est pensée à partir du sommet. On peut prendre pour exemple les textes de Fayol (1979) qui définit l'autorité comme "le droit de commander et le pouvoir de se faire obéir" (p.21). Le chef détient une autorité statutaire de par sa fonction. Il est de plus, bien entendu, souhaitable qu'elle s'appuie sur une autorité personnelle faite d'intelligence, de savoir, de don, etc.. Mais si ces deux modes d'exercice de l'autorité sont indispensables, la seconde n'a, aux yeux de Fayol, de sens qu'à partir de la première. On trouve cette vision de l'autorité et du pouvoir dans les modèles qualifiés habituellement de tayloriens. Et cela se comprend aisément si l'on se rappelle que dans le modèle taylorien, la science, en particulier celle de la direction appartient en propre aux membres de la direction, non à ceux qui exécutent. **Cette division, la plus significative du taylorisme, renvoie directement à une organisation fondée sur un modèle d'exercice hiérarchique et autoritaire du pouvoir.**

A l'opposé, un ensemble d'auteurs, pensant que la coordination ne peut se faire efficacement que de manière horizontale, mettent, dans la relation de pouvoir et d'autorité, l'accent sur la nécessaire approbation par les exécutants des ordres reçus. Un des plus connus est Chester I. Barnard (1938) selon lequel "l'autorité c'est, dans une organisation, le caractère d'une communication (ordre) formelle en vertu duquel un collaborateur ou un "membre" de l'organisation accepte qu'elle dirige son action, c'est à dire qu'elle dirige ou détermine ce qu'il fait ou ce qu'il ne doit pas faire, pour autant que l'organisation soit concernée. Selon cette définition, la notion d'autorité revêt deux aspects: premièrement, un aspect subjectif et personnel, l'acceptation (en italiques dans le texte) d'une communication faisant autorité, (...); et deuxièmement, un aspect objectif, le caractère en vertu duquel elle est acceptée, c'est à dire le système de coordination.... "(p.161-184). Barnard ajoute que si celui qui reçoit l'ordre

l'accepte, l'autorité de celui qui l'a donné est renforcée. Autrement dit, ce sont les personnes qui reçoivent l'ordre qui décident si cet ordre fait autorité ou non, et non pas "les personnes en position d'autorité" ou celles qui émettent cet ordre. Et Barnard d'expliquer longuement que cette thèse est tout à fait contraire à l'opinion la plus répandue à son époque. Il ajoute: "L'autorité est une autre façon de parler du consentement et de la capacité des individus de se soumettre aux nécessités des systèmes coopératifs. L'autorité provient des limites technologiques et sociales des systèmes coopératifs d'une part, et des individus d'autre part. En conséquence, **le statut de l'autorité dans une société constitue en quelque sorte une mesure à la fois du développement des individus et des conditions technologiques qui prévalent dans cette société à un moment donné**" (id.).

222 – 1^{er} concept : le pouvoir

Quand ils construisent et utilisent le concept de pouvoir, Crozier (1963) puis Crozier et Friedberg (1977) rappellent qu'ils s'appuient sur des observations empiriques des comportements des acteurs et sur celles du fonctionnement de l'organisation. Dans le cas du Monopole Industriel, ils montrent que le jeu autour de la relation de pouvoir explique les attitudes et les comportements des acteurs d'une part, structure le fonctionnement de l'ensemble d'autre part. Les chefs d'atelier, démunis "n'ont aucun moyen d'exercer réellement l'autorité hiérarchique que leur confère l'organigramme" (1977, p.52). L'agressivité de l'autre acteur, les ouvriers d'entretien, s'explique par la situation usurpée de pouvoir que leur donne la maîtrise de la zone d'incertitude pertinente, à savoir les pannes. Ils détiennent un pouvoir illégitime. Nos auteurs partent donc du vécu de la relation de pouvoir par les ouvriers d'entretien et de l'agressivité qu'ils développent dans ce modèle hiérarchique. Comme tout acteur, ces ouvriers mènent des stratégies pour augmenter leur allocation de ressources, pour maintenir à distance et dans un état d'infériorité les autres acteurs, en particulier leurs hiérarchiques. Ils se donnent ainsi le maximum de chances de faire triompher leur rationalité sur celle des autres. **Le pouvoir peut alors se définir comme la capacité d'un acteur, dans sa relation à l'autre, de faire en sorte que les termes de l'échange lui soient favorables. Il s'agit de mobiliser des ressources dans une relation qui, dans une organisation, est toujours une contrainte majeure. Les acteurs ne peuvent éviter de rentrer en relation car c'est le système de relations qui construit la coopération.** La relation de pouvoir est vue ici sous l'aspect où elle construit l'organisation, non sous celui où elle la détruit. Le pouvoir n'est pas la

guerre, ni même forcément le conflit. Crozier et surtout Friedberg (1992) le regardent comme une relation de construction de l'organisation.

La question est de savoir quel modèle permet de rendre compte de l'ajustement des volontés des acteurs. **Dans un modèle de type coopératif**, cet ajustement suppose que le fondement de la relation de travail soit défini à travers une volonté de coopération où des acteurs, possédant des spécialités différentes, s'associent pour exécuter ensemble la même tâche. On est dans un modèle contractuel du même genre que celui que les juristes appellent institutionnel (Camerlynck, Lyon-Caen, 1975, p.344). Le pouvoir a un rôle de coordination entre des rationalités différentes portées par des spécialités diverses. **Chacun a intérêt à privilégier une manière de faire qui lui paraît plus intéressante que l'autre et qui, en définitive, lui donne des avantages.** Par exemple, un chef de chantier ayant à coordonner les activités de corps de métier différents sait qu'il doit obtenir une coopération qui ne va jamais de soi. Il a affaire à des acteurs qui ont des ressources techniques fortes, qui cherchent à maximiser leurs avantages, le rôle du responsable étant alors de garder un équilibre entre ces entités diverses, de comprendre et de respecter leurs logiques, et de favoriser les coopérations.

Les volontés des acteurs peuvent aussi s'ajuster à **travers l'autre type de modèle, le hiérarchique**, qui aurait été - cette thèse classique a été récemment controversée - le modèle des premiers temps de l'industrialisation. **Il correspondait au modèle rationnel-légal wébérien** et sans doute au modèle présent dans l'environnement, dans les modèles véhiculés par la société dans son ensemble, là où l'influence de l'absolutisme royal était encore présent, en France par exemple. Ce modèle hiérarchique est lié à la perspective juridique traditionnelle, classique et individualiste, de définition de l'entreprise. Selon cette perspective, "la vie de l'entreprise se ramène à l'exercice par l'entrepreneur des droits qu'il tient de la propriété et du contrat" (id., p.343). A partir de là, le lien qui lie le salarié à l'employeur est défini à travers le contrat de travail, et décrit comme un lien de subordination. C'est à dire que le contrat a un caractère personnel par lequel le travailleur se met à la disposition d'autrui. Ce qui est premier ici est la subordination du travailleur qui attend du chef d'entreprise la définition de sa tâche, et en particulier de ses activités de coopération. Dans ce cas de figure, il est logique d'affecter la tâche de la coopération à la direction, comme l'a écrit Fayol. La fonction du pouvoir est donc non pas seulement de s'assurer de la coopération, comme dans le modèle coopératif, mais de la créer. La définition de la relation de

travail à travers le lien de subordination aboutit à ne pas affecter comme tâche aux travailleurs la création et la gestion de liens de coopération. Ils ont à faire leur travail et à se taire. L'atelier taylorien est un atelier qui pourrait théoriquement fonctionner sans que les ouvriers se parlent.

Dans les entreprises, c'est bien la coopération qui pose problème. Si la hiérarchie a seule la mission de l'assurer, elle a du mal à y parvenir. A certaines périodes, ce lien a pu être assuré par des structures intermédiaires classiques, comme par exemple les corps de métier. **Aujourd'hui, le modèle hiérarchique ne permet pas, ou mal, d'assurer la coopération qui se fait à travers un jeu complexe de pouvoir.**

Le pouvoir apparaît comme une relation incluant réciprocité et négociation. Cette relation fonctionne comme un échange qui modifie la place respective des acteurs. Au lieu de donner à voir les individus dans un modèle hiérarchique formel où chacun a son statut et le garde, cette manière de lire la relation de pouvoir permet de comprendre qu'elle peut servir à une redistribution des ressources affectant le niveau relatif de capacité stratégique des acteurs. Même si la relation de pouvoir est déséquilibrée, elle tire ses ressources d'une légitimité dont chaque acteur peut être porteur et dont aucun exercice de l'autorité ne peut se passer. En utilisant ce concept weberien de légitimité, l'analyse stratégique reprend à son compte l'idée que la connaissance du sens que l'acteur donne à son action permet de comprendre la construction des relations. **L'efficacité de la relation hiérarchique est liée à son acceptation.**

Friedberg (1993) insiste sur cet aspect structurant des relations de pouvoir. Il le définit comme "l'échange déséquilibré de possibilités d'action, c'est à dire de comportements entre un ensemble d'acteurs individuels et/ou collectifs" (p.113). **Le pouvoir est donc inséparable de la relation**, il est intransitif : la relation est personnalisée et s'exerce à travers un ensemble de médiations. Le supérieur investi de l'autorité hiérarchique doit toujours reconstruire avec chacun de ses subordonnés la relation de pouvoir. La relation d'autorité, définie comme la relation formelle existant dans une chaîne hiérarchique, est transitive : dans une chaîne hiérarchique, du fait de sa position, A a de l'autorité sur B, C et D. Mais il faut se rappeler que le lien entre pouvoir et coopération est irréductible : "On entre dans une relation de pouvoir parce que l'on doit obtenir la coopération d'autres personnes pour la réalisation d'un projet" (id, p.115). Friedberg se place donc dans

une perspective d'action, s'intéressant aux mécanismes par lesquels le pouvoir peut être mobilisé et transformé en résultats concrets. D'où le désintérêt pour les définitions et typologies en termes d'influence et de domination. Cette position privilégie l'action et fait équivaloir domination, influence et pouvoir à travers les effets relationnels et les mécanismes de mobilisation.

223 - 2^{ème} concept : l'incertitude.

Le second concept central de l'analyse stratégique est celui d'incertitude. Il permet de comprendre la place accordée au pouvoir. Beaucoup d'auteurs ont souligné le fait que les organisations sont soumises à des incertitudes et qu'il s'agit d'un problème fondamental. Mais dans l'analyse stratégique, l'incertitude ne désigne pas seulement les turbulences imprévues, internes ou externes, auxquelles toute organisation est soumise. Elle est définie aussi comme une interaction, dans le cadre du jeu entre les acteurs, elle est celle que chaque joueur utilise pour que les autres, partenaires- adversaires, ne puissent deviner ni percer son jeu. A partir du moment où les rôles sont moins contraignants, les tenants de l'analyse stratégique, fidèles à leur critique du fonctionnalisme, inversent la thèse des attentes de rôles. Les fonctionnalistes insistaient sur l'ajustement des rôles et la conformité des attentes, là où chacun se comporte en fonction de ce qu'il pense de ce que les autres attendent de lui. Ici au contraire, l'accent est mis sur l'imprévisibilité que chacun laisse planer sur la manière dont il remplira son rôle, imprévisibilité qui a pour objectif d'élargir sa marge de liberté et d'arbitraire, tout en contrôlant celle de l'autre. Si l'incertitude vient des conditions relationnelles de fonctionnement, si elle n'est pas réductible même dans les secteurs les plus automatisés, cela signifie que l'entreprise doit assurer aux exécutants une autonomie suffisante pour qu'ils puissent faire face à toutes les incertitudes qu'ils rencontreront (de Terssac, 1990, p.34).

224 - 3^{ème} concept : système d'action concret

Le troisième concept central de l'analyse stratégique est celui de système d'action concret. Il désigne la manière dont les acteurs régulent leurs relations, les règles qu'ils se donnent (formellement ou non, cette dichotomie est dépassée ici) pour faire fonctionner - selon leurs propres logiques, avec les conflits dans lesquels ils rentrent et les incohérences qu'ils engendrent - l'organisation, les alliances qu'ils nouent. Le système d'action renvoie donc à l'idée de stabilité des jeux, de coordination plus ou moins facile des actions et, finalement à l'équilibre

entre le changement des structures et leur maintien. **Le concept de système d'action, mettant l'accent sur la relation, prend son sens par sa liaison avec celui de pouvoir.**

Pouvoir, incertitude, système d'action sont les outils d'analyse du fonctionnement des organisations dans le cadre de l'analyse stratégique. S'inscrivant dans une sociologie de l'acteur, ils rendent compte des stratégies menées par ces acteurs, permettent de les comprendre et de les anticiper. L'analyse stratégique a fait entrer dans l'entreprise le concept de sujet-acteur, opposé à celui d'objet-agi. Du coup, elle a permis de mieux comprendre les composantes de la décision. Dans les organisations et les entreprises, où chaque acteur est confronté quotidiennement à une multitude de décisions, elle est un outil de compréhension de leur construction. **Elle permet d'avoir un guide pour prévoir les stratégies des acteurs, donc pour organiser l'action en fonction de ce que l'on sait de leurs logiques, de faire entrer en entreprise l'idée de rationalités différentes.** Elle aide à penser, par exemple, le fait que les services des méthodes ne sont pas seuls à dire le rationnel, lors de changements comme l'implantation de nouvelles technologies. Les gens de fabrication et les opérateurs ont une rationalité qui est aussi à prendre en compte et qui l'est de plus en plus si l'on en croit les descriptions des évolutions de l'entreprise aujourd'hui.

23 - L'approche par les conventions

L'intérêt de l'approche à travers l'analyse stratégique est de focaliser le regard sur l'acte de construction de l'entreprise par les acteurs, plus précisément encore au moment de sa construction ou reconstruction. **On y voit les acteurs qui construisent un système, des règles, un réseau et la manière dont ils s'y prennent. On les voit agir.** L'utilité de cette manière de regarder a été consacrée par le succès de l'analyse stratégique. Elle présente aux membres de l'entreprise une manière de décrypter le fonctionnement de celle-ci, les jeux et les stratégies, **de comprendre comment sont prises les décisions autrement qu'à travers une rationalité à base technicienne ou économique.** Non que les contraintes soient exclues. Mais les théories les réintègrent à travers les jeux des acteurs, les systèmes de règles et les traductions.

Pour autant, cet ensemble conceptuel ne permet pas de répondre avec assez de précision à la question de ce qui, au delà des stratégies fait coopérer et tenir ensemble les acteurs. Cette théorie donne à voir la construction en termes de pouvoir, de système et de règles. Ce sont ces éléments qui permettront de comprendre la manière dont se bâtit et se structure la coopération. Cependant, si celle-ci et le système de relations ne vont pas de soi entre des acteurs aux logiques et aux rationalités différentes, comment se maintiennent-elles sur la durée? Paradoxalement, le thème de la permanence de la coopération ne semble pas avoir été approfondi dans cette théorie alors qu'elle l'avaient initié. Dans leurs perspectives, l'ensemble se construit par des régulations et fonctionne à travers des relations de pouvoir. Mais dans cet ensemble théorique, la reconnaissance d'acteurs autonomes n'implique pas assez clairement celle de la coopération. **L'accent est mis sur le moment de la construction, plus que sur celui qui fonde la permanence des accords**, même si ceux-ci ne peuvent vivre qu'en se renouvelant. Cette absence vient de ce que ces théories ont été construites en réaction contre une vision générale où l'unité était donnée à priori, soit à partir de la définition des fonctions, soit à partir des intérêts des individus, où une entreprise était censée marcher d'elle-même à condition que le cadre formel soit correctement défini, ou bien que les individus qui la composent soient estimés de qualité correspondante aux exigences des situations. Contre cette perspective s'est construite une théorie de l'acteur.

Mais cette théorie ne souligne pas assez la permanence des liens. La théorie économique ignorait, voire récusait leur existence : dans la relation marchande, rationalité de l'individu et transparence du marché suffisent à décrire le système. Or le fait organisationnel ne peut se comprendre sans l'existence de liens entre les acteurs contraints à une coopération qui ne peut se réduire à un échange marchand.

L'organisation comme système de conventions et d'accords

Toute théorie part de la perception, par ses auteurs, de certains problèmes fondamentaux qui n'auraient pas reçu de solution ou de réponse satisfaisante. Ce sont des questions que l'on croit posées par l'actualité, ou de vieilles questions qui resurgissent, quelquefois à travers le vécu des théoriciens, et auxquelles ils pensent qu'il est urgent de répondre et de le faire en termes concrets. Les théoriciens de l'école des conventions cherchent à répondre à une question peu ou

mal traitée jusqu'ici à leurs yeux, celle de la juxtaposition de principes hétérogènes pour expliquer le fonctionnement d'un groupe humain, société ou entreprise, "ce qui fait tenir". Ils insèrent leur problématique dans la volonté "d'aborder la question générale de la coordination des actions individuelles afin de comprendre comment se constitue une logique collective et quelles ressources elle doit mobiliser pour se stabiliser" (Orléans, 1994, texte de présentation de l'ouvrage). On est donc bien au cœur de la question de la coopération. L'accent sera mis sur la manière dont s'élaborent les compromis et les accords, non à travers les jeux d'acteurs, mais dans les justifications sur lesquels reposent ces accords.

Les chercheurs de l'économie des conventions cherchent les voies de construction du social dans le choix de la règle d'accord, de la référence à une forme universelle dépassant les particularités des personnes. Le concept d'accord est utilisé pour répondre à la question de la nécessité, dans toute société, d'accorder les principes différents dont se réclament individus et groupes dans leur action.

Les conventionnalistes vont porter leur attention sur les formes de généralité qui fondent le raisonnement, "qualifiant ce qui importe et fondant un ordre de grandeur (ce que nous avons appelé **une cité**, par référence à la tradition philosophique - par exemple la grandeur "industrielle" met l'accent sur la production - grandeur d'efficacité, - fonde une équivalence sur le futur (les objets produits possèdent cette équivalence), - pense la standardisation). La spécification de ces mondes passe aussi par l'identification des objets qui sont à prendre en compte pour l'action (ce que nous avons appelé une nature, pour insister sur l'évidence naturelle attachée à ces objets)" (Thévenot, 1990, p.356).

Les natures sont nommées ainsi parce qu'elles désignent ce qui paraît naturel dans un groupe. **Il y en a six : inspirée** (la créativité), **domestique** (l'art des relations familiales, de la tradition), **du renom** (relations publiques, vedettes, opinion), **civique** (le fait de tous, l'égalité), **marchande** (biens convoités par tous, équivalence monétaire), **industrielle** (impératif de productivité). On va mettre l'accent sur ce qui est reconnu allant de soi et équivalent à l'intérieur du groupe humain composant ce qui est appelé la cité.

Prenons l'exemple de la nature industrielle. Le principe supérieur commun est l'efficacité. Les auteurs commentent: "La relation d'équivalence entre les êtres de la nature industrielle est fondée sur l'efficacité, la performance, la capacité à répondre aux besoins, à assurer une fonction : 'le responsable a besoin d'outils et de méthodes simples et efficaces qui lui permettront d'être performant'. Cette capacité est ce qui assure l'avenir. Inversement, demain suppose toujours une plus grande efficacité, celle des 'machines de demain ', de 'l'ouvrier de demain ' (...), de 'l'organisation de demain '". (p.166).

L'état de grand est désigné par les mots : Performant (efficace, fonctionnel, opérationnel, positif, professionnel, qualifié, qualité de), Dynamique (évolution en, expansion en, novateur), Fiable prévisibilité, stabilisé, sûr), Normal (correct), Cohérent (structuré), Réaliste (faisable, vraisemblable), Rationnel (logique, scientifique), Objectif (mesurable, bien défini, homogène, modélisable, significatif), Fondamental (de fond, général, global). "La grandeur des êtres de la nature industrielle, l'efficacité de leur fonctionnement normal, leur performance, leur qualification, leur qualité fonctionnelle ou professionnelle, supposent toujours une assurance sur l'avenir caractérisé par leur prévisibilité, leur fiabilité, leur stabilité. Les êtres grands sont réels et objectifs, dans les limites de leur faisabilité : les projets doivent être à la fois novateurs, manifester une évolution, une expansion, et être réalisables (...), réalistes, opérationnels, sûrs ou vraisemblables" (p. 166).

Le répertoire des objets comporte les termes de : Moyen, Calendrier, Atelier, Environnement, Tâche, Ligne directrice, Objectif, Stratégie, Contrainte, Facteur, Critère, Liste, Hypothèse, Norme, Ensemble, Niveau, Moyenne. Les relations naturelles entre les êtres de la cité industrielle se traduisent par les termes : utiliser, implanter, améliorer, adapter, stabiliser, standardiser, optimiser, analyser, prévoir, communiquer, contrôler, définir, exiger, manager, cohésion, complexe, correspondre, avoir besoin. **Un état de petit et déchéance de la cité** se traduit en: absent (chômeur, déqualifié, handicapé, improductif, inactif, inadapté), détérioré (panne, dysfonctionnement), gâchis, inefficace, peu évolué, aléatoire, subjectif.

Les natures se comprennent aussi à travers les dénonciations qui sont la manière dont s'exprime l'affrontement entre les natures différentes. Le mot de conflit est banni de l'ensemble conceptuel car **ce qui intéresse les conventionnalistes n'est pas l'affrontement entre des acteurs, mais la manière**

dont s'expriment puis se résolvent les désaccords. Dans la nature industrielle, la dénonciation se fait à travers la critique de la technocratie. Par exemple, la formation donnée dans la cité industrielle, c'est à dire appuyée sur le principe supérieur commun de cette nature, à savoir l'efficacité, est dénoncée dans la nature civique comme coupée de la vie, mutilante parce que rapportée seulement à l'efficacité, sous forme scolaire. La formation syndicale par contre est considérée comme ayant peu de choses à voir avec la pratique scolaire habituelle. Dans celle-ci on ingurgite des connaissances qui sont sciemment coupées de la vie et qui s'adressent à des individus pour leur promotion individuelle. Au contraire, la formation syndicale n'a de sens que si elle est conçue comme un enrichissement collectif. De même, est dénoncée la bureaucratie qui qualifie les compromis industriels, à laquelle est opposée l'image du fonctionnement collectif, du jeu des adhérents, du contact permanent avec le syndicat, de la pyramide de responsabilités assurant un fonctionnement démocratique.

Après les dénonciations viennent les compromis. Entre natures industrielle et civique, ils se font à travers les droits des travailleurs, sont équipés par le syndicalisme et par les dispositifs qualifiés de sociaux. Les dispositifs écrits sont les accords d'entreprise, les conventions, la négociation contractuelle, les concessions, les compromis, la politique sociale, les réunions paritaires.

Pour donner un autre exemple, L. Thévenot analyse le taylorisme en mettant l'accent sur la mise en état (en italique dans le texte) des ouvriers pour leur faire épouser les formes générales sur lesquelles repose le modèle taylorien. Celui-ci se caractérise par une forme d'accord imposé, visible par exemple à travers l'insistance de Taylor sur l'exclusion des ententes que les ouvriers auraient pu ou auraient été tentés de faire. C'est cela qui est original dans le taylorisme dans lequel il ne faut pas voir d'abord, comme on le fait souvent, l'oppression de l'ouvrier ou le contrôle social ou encore la valeur marchande extorquée par le patron. L'essence du taylorisme se perçoit dans l'étude des instruments sur lesquels est basé le modèle, instruments divers (de la collaboration intime entre la direction et le personnel en passant par le chronomètre, la prime et l'éducation de l'ouvrier) que l'on rapportera à un même ensemble le considérant comme une forme. Analyse qui n'est ni purement économique ou sociologique, mais qui tend à dépasser les explications données par ces deux disciplines pour proposer une analyse par l'accord qui sous-tend tout modèle.

Il ne faudrait pas, disent les auteurs, interpréter notre effort de théorisation du social dans la perspective d'une théorie du consensus ou d'une théorie fonctionnaliste. C'est plutôt une analyse et une classification des points critiques de la vie sociale et de la manière des les résoudre : comment comprendre le conflit et la négociation dans une société, sinon en légitimant son action à partir de principes généraux ? Ils ont cherché à classer (c'est le propre de toute science) et donc à donner un principe d'intelligibilité.

Dans un autre domaine que celui de la construction des natures, les conventionnalistes ont tenu à se situer par rapport à l'analyse économique classique. Ils réfutent les postulats et les hypothèses de l'école neo-classique en proposant des contre-hypothèses :

- 1ère hypothèse: "les relations marchandes et les contrats d'échange entre les personnes les affranchissent de toute référence extérieure dépassant la rencontre de leurs volontés" (J-P Dupuy et al, Revue Eco, 1989, p.142). - La contre hypothèse des conventionnalistes est que "l'accord entre des individus, même lorsqu'il se limite au contrat d'un échange marchand, n'est pas possible sans un cadre commun, sans une convention constitutive"(id.)

- 2ème hypothèse: "le cadre néoclassique peut s'étendre continûment à l'analyse de relations non strictement marchandes (notamment les relations organisées au sein de l'entreprise...) en gardant intactes les définitions de la rationalité et du calcul d'optimisation" (id. p.143). - La contre hypothèse des conventionnalistes est que cette continuité est factice car il faut ajouter sans cesse des notions qui ne relèvent pas de ce cadre. Par exemple, il existe des ressources qui ne peuvent trouver de prix sur un marché. Ou encore, la notion de "coût de transaction" désigne des coûts qui grèvent les relations marchandes (l'incertitude sur les prix ou les fournitures - aujourd'hui les relations donneurs d'ordre - sous-traitants) et qui font préférer des actions régies par d'autres formes de coordination (c'est la thèse de la création de l'entreprise moderne de Chandler, cf chap. 2). Ou encore, la prise en considération d'une incertitude relative à la quantité de biens échangés. Par exemple, les néoclassiques sont amenés à recourir à des institutions extérieures au marché pour garantir la qualité des biens.

La convention occupe une grande place dans cette théorie au point de lui avoir donné son nom. **"Une convention, c'est un ensemble d'éléments qui, à tout instant, pour les participants à la convention, vont ensemble et sur lesquels, par conséquent, ils partagent un commun accord... Une convention est un**

système d'attentes réciproques sur les compétences et les comportements, conçus comme allant de soi et pour aller de soi. C'est par là même qu'une convention est efficace" (Favereau, 1984). "Les comportements attendus n'ont pas besoin d'être conçus à l'avance, écrits, puis ordonnés pour être obtenus" (Salais, 1989, p.213). Il n'est pas sûr que l'auteur serait d'accord pour dire que cette définition de la convention est proche de celle des rôles dans les termes classiques de la sociologie, mais il décrit bien des comportements attendus auxquels se conforment les individus. Le terme "convention" vient de "convenir", venir ensemble, être d'accord. Le terme "contrat" de "contrahere", resserrer, borner et mettre à leur place. **"La convention est...une forme qui permet de coordonner des intérêts contradictoires qui relèvent de logiques opposées, mais qui ont besoin d'être ensemble pour pouvoir être satisfaits"** (id.). On voit tout l'intérêt de cette approche en ce qu'elle met en lumière les raisons de ce qui fait les accords implicites sur lesquels repose la vie sociale.

Dans l'entreprise il existe de nombreuses conventions, par exemple celle de la relation de travail. Selon la définition classique de l'intérêt, l'entreprise réunit deux intérêts, celui de l'entrepreneur, intéressé par le produit et celui des travailleurs, intéressés par le salaire. **La situation est donc indissolublement conflictuelle et coopérative.** Ces deux intérêts ne pouvant faire autrement que de vivre ensemble, ils sont donc susceptibles d'être analysés comme des conventions. "Le principe de la relation de travail échappe au paradigme du marché parce que la relation se déroule dans le temps et parce que l'objet véritable de l'échange - le produit - n'existant pas encore, n'est pas présent au moment où l'échange doit se faire. Mais en même temps, la relation de travail se déroule dans un cadre général marchand; le produit du travail verra sa valeur prévue validée ou non par son prix global lors de la vente des produits" (Salais, 1989, p.199).

Il y a donc contradiction (autre que celle de l'entrepreneur et du travailleur) au moment de l'échange créant l'accord de travail: le produit n'existe pas, il est à venir ; ce qui fait équivalent pour le futur, dans la convention de travail, est le salaire que l'entrepreneur s'engage à verser quel que soit le résultat de la vente du produit. La construction d'une équivalence entre le temps et le salaire sera nommé la convention de productivité. Au moment de la vente du produit, on trouve une évaluation ex post de la validité de la convention de productivité. La résolution de la contradiction est du domaine de l'ajustement prévisions-réalisations. Cet ajustement est correct si l'entrepreneur a trouvé son intérêt. Il y a une incertitude.

On l'appellera la convention de chômage. On est donc pris entre deux principes d'équivalence, travail-produit et travail-salaire. La convention de productivité assure un compromis entre ces deux principes d'équivalence.

"Un échange marchand pour être viable doit reposer sur un principe d'équivalence commun" (id, p.202). Or, la relation de travail se crée à partir de "deux opérations successives dans le temps : la passation des contrats de travail lors de l'embauche, la mise en oeuvre de la force de travail dans la production" (id.). Dans le premier cas, il y a équivalence temps de travail futur-salaire ; pas dans le deuxième, temps de travail effectué-produit. La première équivalence est d'essence marchande, pas la seconde. On est dans un ordre différent. Il n'y a incertitude que sur la seconde, qui relève de l'ordre de la productivité. L'entrepreneur s'engage au moment de la conclusion du contrat de travail sur la première équivalence temps de travail futur-salaire. L'incertitude règne sur la seconde, la productivité. Comment réduire cette incertitude ?

Même si la question avait déjà été envisagée, en particulier par les juristes réfléchissant sur la théorie du contrat de travail la réponse par l'équivalence entre des natures ouvre des voies fécondes à sa résolution. La question qui est d'importance théorique dans le cadre des économies des conventions, est d'importance pratique pour le fonctionnement concret des entreprises. En effet, si le salaire relève de la nature marchande, la productivité, elle, relève de la nature industrielle ou domestique. Peut-on faire une équivalence entre ces deux natures ? Y a-t-il compatibilité entre une relation marchande et une relation non marchande? Cette relation sera qualifiée de confiance dans l'ordre domestique, de production dans l'ordre industriel ? L'expérience tend à prouver **que le passage d'un ordre à un autre est difficile**. Une des sources de cette difficulté est l'incertitude sur la productivité qui est à venir. Cette incertitude a été résolue de différentes manières. Dans le mode d'organisation taylorien l'entrepreneur a mis en place des méthodes de mesure de la productivité (essentiellement, mesure de la quantité de travail et salaire lié à cette productivité).

Au centre des difficultés de construction des conventions et des règles, il y a le fait que, selon l'heureuse expression d'O. Favereau, "les règles sont là pour résumer un apprentissage, c'est à dire l'acquisition de savoirs antérieurs" (1989, p.290, s'appuyant sur K. Popper). Les règles suivent donc l'acquisition de savoirs. Ce mode d'acquisition pèse sur les rationalités et sur les logiques des

comportements d'optimisation. Faisant une critique de la notion de contrainte d'accord, l'auteur note que pour des contraintes comme celle de budget ou de fonction de production, contraintes en apparence très sévères, le statut de règle appliqué à ces fonctions ne doit pas faire perdre de vue que les règles ne sont là que pour permettre un apprentissage et que parler de règle-contrainte c'est supposer résolu le problème. Il faut parler de la logique de rationalisation des règles avant de parler de leur contractualisation, écrit Favereau, à propos des règles comme dispositifs cognitifs collectifs (p.294).

On voit tout l'intérêt de cette nouvelle construction théorique. Elle oblige à mettre l'accent sur la manière dont, à l'intérieur des natures qu'il faut définir - qu'est-ce qui est grand à l'intérieur d'une nature, sur quoi est-on spontanément d'accord ? - , les justifications permettent de faire apparaître puis d'objectiver les désaccords et, finalement, de comprendre comment s'élaborent les compromis. **Les natures ou cités sont des construits sociaux, et en ce sens les conventionnalistes s'inscrivent dans une ligne de réflexion déjà rencontrée dans les théories de l'acteur. Focaliser l'observation sur les compromis et leur contenu parce que ceux-ci disent l'essentiel de ce sur quoi tient une entreprise comme une société, est fondamental.** Plutôt, par exemple, de tenir un vague discours sur le changement des mentalités suite aux contraintes économiques et au chômage, il est beaucoup plus rigoureux et donc plus riche de chercher, à travers les dénonciations - au sens des conventionnalistes - de chercher la manière dont se justifient, puis se construisent les accords. Il est plus instructif pour comprendre l'évolution des relations dans les entreprises aujourd'hui de voir comment sont justifiés les nouveaux compromis sociaux. On pourrait, par exemple, prendre le changement des outils de la régulation sociale et ce qu'en disent les partenaires sociaux pour connaître l'évolution des lieux de l'accord.

Pour autant, peut-on, sans plus éliminer les cas où, faute d'être parvenues à un accord, les entreprises ont montré qu'elles étaient mortelles. Certains théoriciens des conventions semblent ne pas envisager cette "contrainte". Le rejet du champ du conflit ou des rapports de pouvoir parce qu'ils ne permettent pas de voir "ce qui fait tenir les situations de travail" revient à faire l'impasse sur le fait que, justement, certaines ne tiennent pas (Chateauraynaud in Boltanski-Thévenot, 1989, p.259). Il est tout à fait légitime de vouloir regarder le "ce qui fait tenir". Mais cette volonté de focaliser son attention sur les contraintes de la mise en relation ne doit pas faire taxer d'illégitimes ou de secondaires les analyses qui

observent les stratégies amenant à l'échec. De plus, même si elles ne mènent pas jusqu'à l'échec, ces stratégies inspirées de logiques de rationalité limitée, précèdent et sont la matière des accords et de ce qui fait tenir. **Nous donnons volontiers acte de ce que l'analyse stratégique, à trop focaliser sur les conflits et le pouvoir, finit par faire perdre de vue le fait que l'entreprise tient par un ensemble de compromis.** Mais il est tout aussi arbitraire de traiter comme phénomènes secondaires "les situations de différend durable" et "l'existence de prétentions au pouvoir" (p.260) au profit des configurations permettant d'éprouver le dispositif des ressources constitutives des situations de travail. **La vie quotidienne de l'organisation est composée à la fois de conflits et de difficultés de contractualisation qui, dans certains cas mais pas dans tous, finissent par aboutir à des compromis et des accords.**

De plus, la volonté de ne pas faire intervenir les acteurs ou les actants dans l'analyse des entreprises paraît mutilant. Ou, du moins c'est ainsi que nous l'interprétons, cette absence empêche de situer, pour l'homme d'entreprise, les enjeux des conflits ou des tensions. A éliminer les jeux des acteurs, on se condamne à ne pas utiliser un outil d'analyse où les logiques qui vont finalement donner lieu à des compromis et à des accords sont détectées avec aisance puisqu'on peut les identifier facilement. Peut-être la différence entre la théorie des conventions et celle qui part de l'acteur est-elle dans la pratique de l'analyse qui peut en être faite par les acteurs eux-mêmes?

3 - Analyse de cas

31 - Présentation du cas SECOBAT¹⁶ :

L'introduction d'un système informatique dans une entreprise de services

Description générale

Il s'agit d'une très grosse entreprise de vente aux professionnels de tous matériels concernant le second oeuvre du bâtiment : plomberie, sanitaire, serrurerie, électricité, etc. En tout, plus de 20 000 articles. L'entreprise est divisée en un siège social et un magasin central occupant environ 800 personnes, plus une centaine d'agences réparties sur toute la France, comptant chacune entre 5 et 20 personnes. Au total plus de 2 000 salariés.

C'est une société anonyme dont le capital est détenu quasi exclusivement par des membres de la famille B.. Le fondateur s'est retiré il y a quelques années. Un membre de la famille lui a succédé pendant quelques années, mais, devant son incompétence, celle-ci a élu un PDG non membre de la famille. Actuellement, seul le directeur financier, M. Y., en est membre. Beaucoup de directeurs d'agence en sont proches, ayant été récemment rachetés par l'entreprise qui a cherché une implantation sur toute la France. Ces directeurs se perçoivent un peu comme des membres de la famille qui, pour le moment, les traite comme tels.

Le projet

Un projet de Système interactif d'aide à la décision (SIAD) est soumis par le directeur commercial, Mr. X, au comité de direction. Il répond à des problèmes concrets de gestion : planification des ventes, choix des investissements, des achats, études de marché, problèmes de transport, gestion budgétaire, etc. Il doit permettre une plus grande précision des objectifs commerciaux et de leur contrôle. Leur définition fait actuellement intervenir les responsables des agences, les cadres commerciaux, Mrs. X et Y, et le directeur général. L'aspect interactif du SIAD doit permettre de tester certaines hypothèses d'évolution des marchés réels et potentiels à tous les niveaux et d'en mesurer les conséquences sur les résultats commerciaux de l'entreprise. La richesse

¹⁶ Ce cas est tiré de l'ouvrage de Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, Paris, Seuil, Coll Points, 1985, 4ème ed

des informations tant internes qu'externes que contient la base de données et la souplesse d'utilisation de l'information, due à son aspect interactif, permettent de compenser l'imprécision des procédures de gestion commerciale et par conséquent, de lever en partie le "flou" derrière lequel les services commerciaux de l'entreprise avaient l'habitude de se retrancher.

Les acteurs

Les acteurs, individus ou groupes (cf organigramme p. 47) directement concernés sont :

- a) M. X et certains cadres commerciaux du siège. Leur objectif est de définir une politique commerciale plus ambitieuse et pour cela, d'appliquer des méthodes de gestion commerciale plus rigoureuses nécessitant l'appui de l'outil informatique.
- b) Le directeur financier, M. Y. Son objectif consiste, dans une conjoncture économique difficile, à équilibrer ses comptes d'exploitation; limité dans ses connaissances en gestion commerciale et progressivement inquiet des méthodes proposées par M. X, il craint que cette politique commerciale ne soit trop ambitieuse.
- c) Un bon nombre de cadres du siège (commerciaux et surtout financiers) rejettent le système, connaissant mal l'origine de l'information et les modèles utilisés par le système. Beaucoup plus que la précision des objectifs ("en matière de gestion commerciale, l'expérience suffit"), l'important pour eux est d'avoir les moyens de justification vis-à-vis de leurs supérieurs, de la direction générale et surtout vis-à-vis des responsables d'agence chargés de définir les actions pour les réaliser. Cette relation cadres-dir^r d'agence est particulièrement importante. De plus, les cadres du siège sont divisés entre "clients" de M. X et les autres. Aux tensions dues au SIAD, vient se surposer cet autre type de conflit. Il y a, parmi les cadres, plusieurs acteurs.
- d) Les directeurs d'agence. Chargés localement de la vente, ils doivent définir les programmes d'action devant conduire à la réalisation des objectifs et en sont responsables devant la direction générale. La plupart de ceux-ci, anciens montés par le rang, ou anciens petits patrons rachetés par l'entreprise, liés ou alliés à la famille propriétaire majoritaire des actions (M. Y en est le membre présent dans l'entreprise), ne souhaitent pas un changement qui aboutirait à plus de précision dans la définition et le contrôle des objectifs. Pour eux, le commercial, c'est l'intuition, le flair. Ils cherchent à conserver leur indépendance relative, éviter les contrôles trop serrés. Leur pratique de la fonction leur permet d'avoir de "bons" résultats.
- g) Le P.D.G. semble préférer la nouvelle orientation. Mais il n'a pas de légitimité en ce domaine. De plus, il ne détient pas le capital de la société, est donc minoritaire au conseil d'administration dont M.Y est un membre influent.

Le Système interactif d'aide à la décision proposé par M. X, devient ainsi une source de conflit entre les groupes et s'inscrit dans leurs stratégies . Comment l'appréhender ?

Les enjeux

Quels sont les enjeux des acteurs ? En termes d'objectifs, le SIAD implique une politique commerciale précise et donc l'abandon de la stratégie traditionnelle empirique. Or, jusqu'ici, l'équilibre du système a été assuré à partir de cet empirisme. Les directeurs d'agence se donnaient des objectifs ambitieux qui leur permettaient de briller aux yeux de la direction générale. S'ils n'arrivaient pas à les atteindre, ils invoquaient la crise toujours latente dans le secteur économique concerné ; de plus, ces objectifs, calculés seulement à des niveaux très globaux, n'avaient guère de sens en termes d'activité commerciale. Lorsque c'était le cas, l'échec des objectifs commerciaux des directeurs d'agence n'apparaissait pas clairement.

Dans cette entreprise, en effet, tout le système d'action se fait autour du flou : flou de la définition des objectifs, flou dans l'origine des bénéfices, flou des rapports entre acteurs où la notion de gestion rigoureuse est ignorée car elle comporte trop de risques pour les acteurs.

Si le SIAD est introduit, un nouvel équilibre ne peut se faire que par pression de la direction générale sur les directeurs d'agence. La politique commerciale floue impose moins de contrôle et moins de perte d'indépendance. Son échec est difficilement mesurable.

Les scénarios possibles

Les politiques commerciales possibles entraînent des contraintes fort différentes pour les acteurs. Choisir un système informatique du type SIAD, c'est renforcer un système de contraintes et de contrôle par le renforcement du pouvoir des acteurs en situation d'experts. Mais le SIAD est loin d'être le seul choix possible. Le développement peut être assuré :

- par le statu quo, qui assure une évolution limitée mais apparemment sûre,
- par les méthodes traditionnelles de meilleure définition des objectifs, d'étude de marché et de formation des vendeurs,
- par l'informatique classique,
- par l'introduction du SIAD.

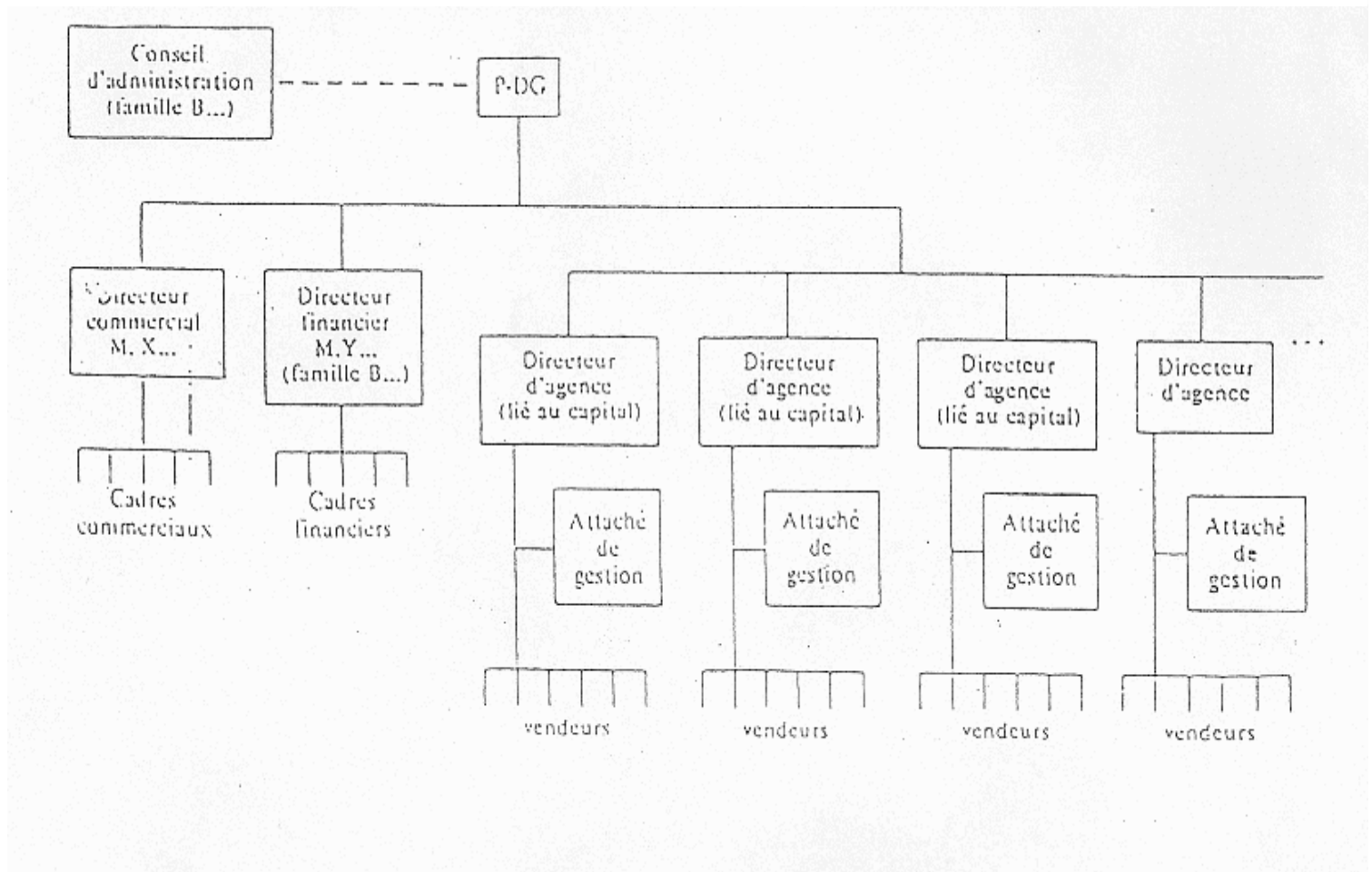
Le SIAD apparaît à certains comme la solution la plus performante et la plus moderne pour la réussite de l'entreprise. Mais il peut déstructurer le système d'action existant et

en créer un autre, en même temps qu'il représente un renforcement du pouvoir de certains acteurs et de contrôle sur d'autres. Pour le moment, la caractéristique du système est la régulation des relations entre acteurs par le recours à l'expérience, le flou.

L'action

Elle commença à une réunion du conseil de direction où M. X obtint, facilement et à l'unanimité, une décision favorable et des moyens pour engager une recherche sur un système plus performant d'assistance à la vente. Il s'entoura d'experts de haut niveau, et au bout de deux ans mit le SIAD au point. Après une session de formation de directeurs d'agence, il pressa le PDG de lancer le SIAD. A ce moment, celui-ci était devenu un enjeu entre tous les acteurs de la maison, alors même que son contenu n'était guère connu. On envoya des bordereaux d'activité aux directeurs, qui devaient les remplir et les envoyer au service informatique du siège. Celui-ci les traitait, et renvoyait aux directeurs des programmes destinés à leur permettre de mieux affiner leurs ventes et d'avoir de meilleurs résultats.

ORGANIGRAMME SIMPLIFIE DE L'ENTREPRISE SECOBAT



QUESTIONS

- 1 - Dessinez sur l'organigramme les acteurs, leurs alliances les sous-systèmes constitués à l'occasion du SIAD - Comment représenter la situation dans une autre analyse, par les conventions par exemple ?
- 2 - Que firent les directeurs en recevant les bordereaux ? Pourquoi ?
- 3 - Qu'aurait-il fallu faire?

32 - Interprétation du cas

La présentation ci-dessus obéit aux séquences classiques de l'analyse stratégique - même si l'interprétation elle devrait inclure aussi la théorie des conventions. Présenter l'entreprise, l'action (ici le projet SIAD), les acteurs et leurs enjeux, la zone d'incertitude, le système d'action concret, les jeux de pouvoir.

Après la lecture, partir de l'organigramme. Il y a souvent intérêt à partir ainsi, car cela permet de bien visualiser les acteurs. Mais il faut faire fonctionner cet organigramme comme un système d'action.

Première question : que remarquer dans cet organigramme ? Il n'y a rien entre le PDG et les directeurs d'agence. Explication par la situation historique : les agences venaient d'être rachetées et on les associait à la famille. Noter ensuite que l'organigramme est incomplet. Il manque beaucoup de monde, dont le service informatique. Il n'a pas été mentionné car, dans l'analyse stratégique à propos d'un cas, ne sont mentionnés que les acteurs qui ont joué un rôle, pas ceux qui n'ont pas voulu le faire et sont volontairement restés en retrait.

Peut-on prévoir ce qui va se passer ? Les directeurs d'agence ont obéi, ont renvoyé les bordereaux, mais en traînant les pieds, c'est à dire concrètement en les sabotant. Le service informatique les a traités, sachant que ce traitement était inutile car les informations étaient incomplètes et les listings inutilisables. Pour se couvrir, il informa la direction. Celle-ci, paralysée par le conflit devenu quasiment ouvert, envoya des notes de service pour demander un meilleur remplissage des bordereaux. Sans aucun effet. Au bout de quelques mois, le directeur commercial quitta l'entreprise et fonda une Société de Service en Ingénierie Informatique (SSII). Il fut remplacé par un cadre commercial plutôt neutre dans ce conflit. Quelques mois après, c'est le PDG qui donna sa démission. Il fut remplacé par Monsieur Y. Celui-ci arrêta le SIAD. Mais quelques mois plus tard, il demanda au directeur commercial de relancer quelque chose du type du SIAD. Et ce directeur s'adressa à l'ancien et à sa SSII.

Pourquoi cet échec du SIAD ? La première explication fait dépendre le conflit de la rivalité entre les deux directeurs, X et Y. C'est un problème de pouvoir, entre deux ambitieux qui s'affrontent. Nous sommes dans le cadre de l'analyse stratégique. Mais cette explication intègre mal les logiques de ces deux acteurs, leur évaluation de la

situation des forces et des représentations de leur métier par les autres acteurs de l'entreprise. On peut aussi penser que X et Y s'opposent parce qu'ils pensent que la solution de l'autre (faire le SIAD ou bien améliorer les pratiques actuelles) est désastreuse pour l'entreprise.

Pour donner une réponse, il faut essayer de trouver les logiques d'action de chacun des acteurs, leurs rationalités, à l'intérieur du système d'action concret de l'entreprise. Comment marche celle-ci ? Par une alliance ou plutôt une affinité, entre les manières de raisonner des cadres du siège, en particulier financiers et des directeurs d'agence. Cette alliance se voit en particulier aux rencontres informelles (qui parle à qui et qui ne parle pas à qui ?) entre ces acteurs. D'autre part, la légitimité des directeurs repose sur leurs pratiques empiriques, valorisant le flou, les manières de faire, le relationnel avec les décideurs et investisseurs locaux (ceux qui commandent les programmes de construction où se négocient tous les matériels concernant le second oeuvre du bâtiment). De leur côté, le directeur commercial, ses cadres et ses conseils experts de haut niveau se sont enfermés dans une logique technique, sans analyser le système concret de l'entreprise.

Qu'aurait-il fallu faire ? Persuader les directeurs d'agence qu'ils ne pouvaient continuer ainsi, qu'il fallait faire évoluer leur pratiques (danger de la concurrence, modernité..). Les sécuriser sur leur pouvoir et leur situation dans l'entreprise. Négocier ensuite un autre système avec le groupe du directeur commercial. Finalement, prendre plus de temps pour écouter et comprendre l'entreprise et son fonctionnement.

On ne peut changer un mode de fonctionnement, sans prendre en compte le sens que les acteurs à un moment donné confèrent à leurs pratiques. Si le flou est la manière de faire qui a permis aux directeurs d'agence de réussir, casser ce flou ou le réduire, c'est casser la manière dont ils pratiquent leur métier, le sens qu'ils ont donné à leur manière de pratiquer leur vie professionnelle. Impossible d'introduire une réforme sans prendre en compte les pratiques des acteurs à l'intérieur d'un système. Il ne s'agit pas de parler de psychologies individuelles ("les directeurs d'agence sont des conservateurs" nous a-t-il été dit dans une session à de jeunes élèves-ingénieurs, ceux-ci s'assimilant à la modernité et au sens du progrès), mais de logiques d'action communes, légitimées dans l'entreprise car elles l'ont fait fonctionner jusqu'ici.

Le nombre d'échecs d'implantation de logiciels du type du SIAD dans les entreprises est aujourd'hui très important. La raison en est que les groupes humains n'acceptent jamais de voir leurs manières d'agir radicalement réduites par des techniques dites modernes et d'avenir, car ces manières d'agir ont construit leur vie professionnelle et leur réussite jusque là. Il faut vraiment leur donner l'assurance que ces nouvelles manières de faire ne ruinent pas ce qu'a été leur vie antérieure.

Les systèmes d'action collective organisés

Les jeux d'organisations dans le cadre des politiques publiques

Exposé de Jean-Yves Bion

SOMMAIRE

1 - DE L'ORGANISATION AU « SYSTEME D'ACTION ORGANISE ».....	P.53
<u>11 - En fonction de l'environnement l'organisation doit s'adapter.....</u>	P.53
<u>12 - L'action de l'organisation sur l'environnement</u>	P.54
<u>13 - La frontière de l'organisation est parfois difficile à cerner</u>	P.54
 2- DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES NATIONALES SECTORIELLES A LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES LOCALES CONTRACTUELLES	P.56
<u>21 - Qu'est ce qu'une politique publique ?</u>	P.56
<u>22 - Remise en cause de l'approche Top – Down.....</u>	P.59
<u>23 - Le nouveau modèle : l'approche « bottom up »</u>	P. 62
 3 – L'UTILISATION DES CONCEPTS DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE DEUX POLITIQUES PUBLIQUES	P.63
1^{ER} EXEMPLE : LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS (DSQ) SUR LA VILLE DE VAULX EN VELIN (1985)	
2EME EXEMPLE : LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE DES PAYS DANS LE DEPARTEMENT DU CHER	
 4 – DES SYSTEMES D'ACTION COLLECTIVE ORGANISES A LA GOUVERNANCE URBAINE.P.	73
<u>41 - Dans différents domaines apparaissent des coalitions multipolaires d'opérateurs autour de projets</u>	P.73
<u>42 - Un ensemble de projets forment-ils une politique ?.....</u>	P.74
<u>43 - Vers la « gouvernance urbaine » ?</u>	P.75

Phillipe Bernoux a présenté **les bases de l'analyse stratégique**, partant de l'idée qu'à l'intérieur des organisations les différents acteurs étaient des « acteurs stratégiques » et que l'organisation ne pouvait être vue comme une machine qui avait pour seule et unique finalité de remplir les objectifs que lui assignait ses dirigeants.

Pour les sociologues l'organisation doit plutôt être vue comme un « **construit des acteurs** » qui négocient, passent des alliances, s'organisent en « système d'action concret » et font payer au prix fort le fait qu'ils contrôlent une « zone d'incertitude » importante pour l'organisation.

Cette analyse stratégique ne s'applique pas seulement aux rapports qu'entretiennent les individus et l'organisation et les principaux concepts peuvent être utilement transposés pour **examiner les relations qu'entretiennent les organisations avec leur environnement**. Empruntant à ces concepts, les politistes ont construit un cadre d'analyse pour rendre compte des relations entre les organisations, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

1 - De l'organisation "au système d'action organisé"

11 - En fonction de l'environnement l'organisation doit s'adapter

En première analyse, il semble bien que l'organisation et l'environnement soient deux choses distinctes. De là à développer un « Darwinisme organisationnel », et dire qu'en fonction des environnements plus ou moins difficiles où ces organisations évoluent s'opèrent des sélections entre les plus adaptées et les moins adaptées, il n'y a qu'un pas, que certains d'ailleurs franchissent. C'est par exemple, pour les économistes classiques et Adam Smith, la loi d'Airain du marché, qui va se charger d'éliminer les canards boiteux : c'est à dire les entreprises qui n'ont pas su s'adapter à leur environnement.

Diverses études vont se focaliser sur l'examen de l'environnement dans lequel se produisent des événements perturbateurs pour le fonctionnement et la santé de l'organisation, ainsi ces études vont s'efforcer de détecter **les menaces et les opportunités**. Dans l'environnement on va distinguer les sources majeurs d'incertitude pour l'organisation. Il va donc falloir adapter celle-ci à cet environnement meurtrier. C'est en menant une réflexion stratégique que l'organisation sera en mesure de réduire les effets de cette incertitude, par diverses mesures : telles que la réduction des temps de réponses ou l'adaptation de la structure grâce à certains aménagements internes.

Exemple des DDE qui élaborent des Plans Objectifs Moyens (POM).

Néanmoins le courant de pensée dominant qui anime ces réflexions veut qu'il n'existe qu'une seule bonne façon de faire les choses, et donc de s'adapter à l'environnement auquel on a affaire. Selon les différents environnements, vont donc correspondre des types d'organisation diverses qu'il s'agira de mettre au point.

De cette façon de penser est issue la **théorie de la contingence**, qui se pose la question de savoir comment il est possible d'adapter l'organisation à son environnement.

Ces théories estiment que l'organisation existe toujours dans un état de tension ou de lutte avec l'environnement, cette approche fait ressortir essentiellement les deux questions suivantes :

- Comment adapter ma structure à mon environnement ?
- Comment l'environnement choisit les bonnes organisations ?

12 - L'action de l'organisation sur l'environnement

Mais l'organisation et l'environnement ne sont pas deux phénomènes distincts l'un de l'autre. L'organisation n'est pas totalement passive et contingente à un environnement donné. Elle **réagit sur l'environnement** et contribue ainsi à le façonner, à le construire.

Si on regarde alors les relations de l'organisation et de son environnement, on s'aperçoit qu'elles sont plutôt les éléments d'un écosystème complexe, et il apparaît notamment que **l'environnement de l'organisation est dans une large mesure fait d'autres organisations**. La collaboration entre organisations est aussi fréquente que la concurrence.

L'organisation peut donc en principe jouer un rôle important dans la détermination de son avenir surtout lorsqu'elle agit de concert avec d'autres organisations, elles peuvent ainsi produire de l'incertitude au détriment de leurs concurrents ou adversaires. Elle peuvent se coaliser avec d'autres. Elles peuvent fabriquer des **réseaux**, formels ou non. Les réseaux sont des lieux d'apprentissage qui peuvent donner lieu à des échanges, qui encouragent une évaluation commune des problèmes d'un domaine et facilite l'existence de valeurs et de règles communes.

Arrivés à ce point, nous remarquerons que la frontière entre l'organisation et son environnement n'est pas aussi nette qu'on pouvait le penser. Les interactions entre l'organisation et son environnement (lui même composé d'autres organisations) sont nombreuses, et que l'organisation façonne son environnement par les alliances et les conflits qu'elle entretient avec les autres organisations.

Ainsi il ne faudrait pas croire qu'il y a, d'un côté, des espaces organisés (les organisations) et, d'autre part, le reste qui ne serait pas organisé ; les frontières entre l'organisation et l'environnement ne sont pas nettes, **les limites de l'organisation sont floues**.

13 - La frontière de l'organisation est parfois difficile à cerner

Friedberg nous montre dans son dernier livre "le pouvoir et la règle"¹⁷, que la limite entre l'organisation et son environnement est souvent difficile à cerner. Il faut en effet se méfier d'une distinction simpliste qui consisterait à dire qu'il y aurait d'une part, « **ce qui est organisé** » au sein des organisations et d'autre part « **ce qui n'est pas organisé** » à l'extérieur des organisations . En effet,

- D'une part les organisations ne sont pas aussi organisées qu'on peut le croire et elles ont un fonctionnement beaucoup plus désordonné qu'il n'y paraît. Ainsi March et Olsen¹⁸ ont mis en brèche cette vision par trop rationalisatrice de l'organisation, par le « modèle de la

¹⁷ Le pouvoir et la règle Erhard Friedberg. Sociologie Seuil, 1993. 327 P.

¹⁸ A ce sujet voir Décision et organisations. J.G.March Les éditions d'organisation 1991

poubelle ». Selon ces auteurs les objectifs des organisations sont tellement mouvants et contradictoires qu'ils donnent lieu, tout au plus, à des systèmes d'anarchies organisées plus qu'à des systèmes d'interdépendance.

- D'autre part, des champs apparemment moins structurés, sont beaucoup plus ordonnés que ne le pensent certains, ainsi M. Crozier n'hésite pas à écrire "qu'il n'existe aucun champ qui n'est pas structuré en termes de pouvoir". Exemples : bande de jeunes , mouvement de grève, file d'attente (Goffman), foule, etc...

Friedberg dit que la frontière de l'organisation dépend souvent de la question de recherche que l'on se pose. Ainsi, le chercheur ne décidera pas, au départ de sa recherche, du tracé des frontières de l'organisation et pas davantage des enjeux significatifs, des zones d'incertitude, ou quels sont les groupes importants de l'organisation, il va les découvrir au fur et à mesure que progressent ses observations. En effet, on peut en déplacer les limites. Les frontières de l'organisation ne sauraient être déterminées à priori, car elles incluent non seulement l'organisation, mais aussi son « environnement pertinent », c'est à dire tout ce qui conditionne plus ou moins directement la capacité de l'organisation à fonctionner et à atteindre ses objectifs.

L'exemple de l'organisation des services municipaux

Lorsque l'on étudie dans une collectivité locale, l'organisation des services municipaux, il va falloir construire son objet d'observation. Prendre en compte non seulement les clivages en interne : service techniques, Centre Communal d'Action Social et autres segments de l'organisation mais en fonction de l'objet de l'étude on peut se poser les questions suivantes :

Doit-on prendre en compte les élus ? Le cabinet du Maire ? Le service des eaux qui est en concession ? Le service des transports urbains qui est en régie ? La SEM ? Les organismes HLM municipaux ? etc...Ce travail consiste à construire l'objet de l'étude.

Compte tenu de ces développements, il apparaît qu'il faut dépasser le thème de l'organisation, et le remplacer par celui « **d'action collective organisée** ». Un bel exemple d'action collective organisée est **la mise en œuvre d'une politique publique**. Nous allons donc regarder comment une politique publique constitue un "champ d'interaction" pour les organisations, les individus et des groupes.

Comment transposer un certain nombre d'analyses de Crozier et Friedberg au niveau d'une politique publique considérée comme une action collective organisée ? Et l'on percevra que le comportement de l'organisation dans un ensemble systémique est largement conditionné par le contexte qu'il s'agit justement de découvrir.

Les multiples stratégies et objectifs des diverses organisations au sein d'une politique publique s'ordonnent en système d'interactions / interdépendances. Ainsi on pourra retrouver dans ce cadre, comment les acteurs se situent dans des relations en termes de pouvoir, comment s'organise la maîtrise de zones d'incertitudes, ainsi que les jeux d'alliances et de conflits.

2 - De la territorialisation des politiques nationales sectorielles à la mise en œuvre des politiques locales contractuelles

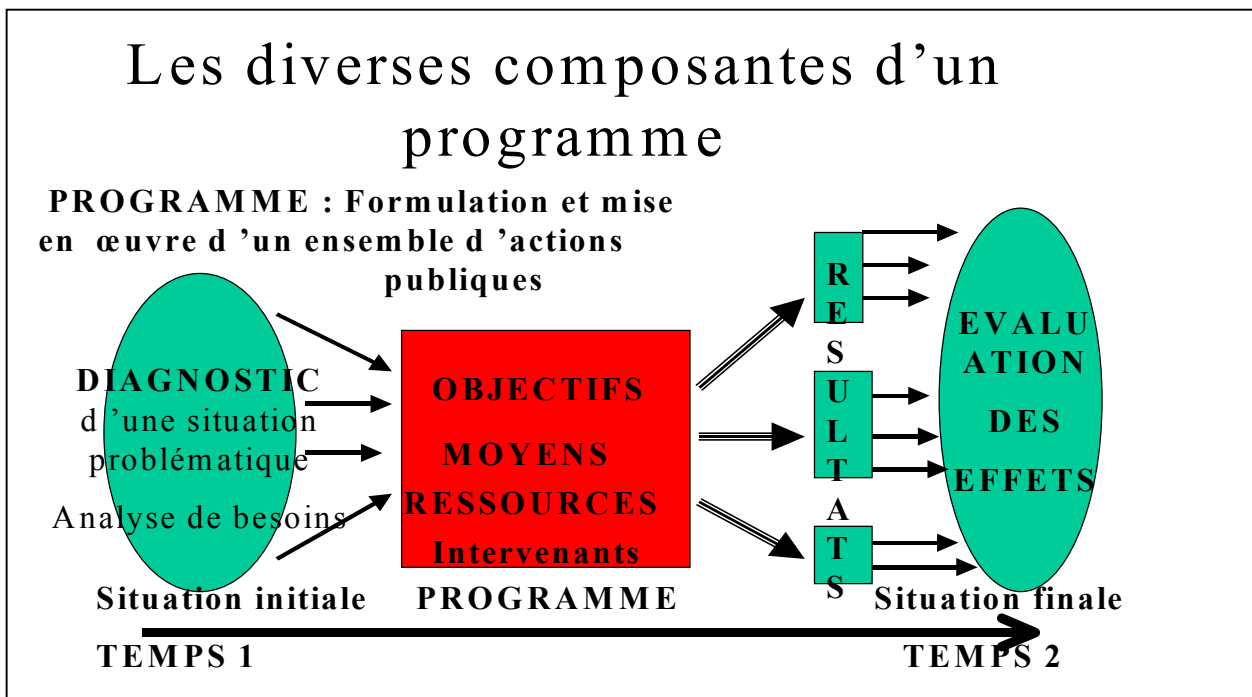
L'analyse des politiques a connu un essor dès les années 1970 aux Etats Unis. En France elle s'appuie sur les ouvrages suivants :

« Les politiques publiques » Yves Meny et JC Thoenig, Paris PUF, Coll.Thémis, 1989, 391 P.

« L'Etat en action » P. Muller et B.Jobert, Paris, PUF, coll. »Recherches politique » 1987

« Les politiques publiques » Pierre Muller- PUF, Collection que sais-je ? 1990

21 - Qu'est ce qu'une politique publique ?



Une politique publique peut être sommairement définie comme un programme d'actions mis en œuvre par une autorité publique pour répondre à une situation

Partant de la constatation d'une situation problématique à laquelle il faut remédier, les pouvoirs publics vont mettre en place un certain nombre d'actions, de financements et de règles censés produire des résultats, en vue d'avoir des effets, sur la situation diagnostiquée préalablement.

Mais plus en rapport avec le propos de notre exposé, nous retiendrons que les politiques publiques, surtout au stade de leur mise en œuvre, se présentent **comme des configurations**

d'organisations et d'actions qui structurent, modèlent et influencent aussi bien les processus économiques que les classes ou groupes d'intérêts.

211 - Un premier problème : comment identifier une politique publique ?

Outre Atlantique, le **programme** regroupe sous un même vocable les objectifs, les ressources et les produits affectés à un ministère ou au traitement d'un problème. **Le programme et les activités qu'il recouvre, compose l'unité de base du raisonnement administratif.**

En France, le budget est construit selon des catégories qui ventilent les moyens entre de multiples chapitres dont la logique est comptable. La consistance de l'objet **politique publique** n'est pas donnée par la pratique décisionnelle ou gestionnaire du secteur public, **elle est à construire par l'analyse.** Une politique publique se présente donc comme une abstraction dont il s'agit précisément, à partir d'éléments empiriques épars, dans les textes, dans les budgets, dans les organigrammes de reconstituer l'identité et le contenu par agrégations successives.

212 - L'approche classique de l'action administrative (approche top-down)

Dans le cadre de la théorie classique une politique publique c'est **une théorie d'action, une théorie du changement social.**

A l'origine une situation problématique qui nécessite une action des pouvoirs publics

Les initiateurs de la politique font trois hypothèses :

1^{ère} Hypothèse : sur la nature du problème

2^{ème} Hypothèse : sur les solutions à mettre en œuvre

3^{ème} Hypothèse : sur les liens de cause à effet des actions sur la situation

Les différentes phases d'une politique publique ont été énoncées dans le schéma de Jones que nous décrirons brièvement.

- **L'élaboration /formulation de la politique**

- **la mise à l'agenda**

Qu'est ce qui fait qu'un problème de société devient un problème que le gouvernement à envie de traiter ? (Exemple de la politique de la ville : arrivée de Mitterrand au pouvoir + émeute des Minguettes en 1981)

- Le problème de la décision :

Lucien Sfez dans son ouvrage « Critique de la décision »¹⁹ nous apprend que celle-ci n'est ni rationnelle, ni linéaire. Parfois on ne sait pas qui la prend et où elle se prend, ni quand elle a été prise.

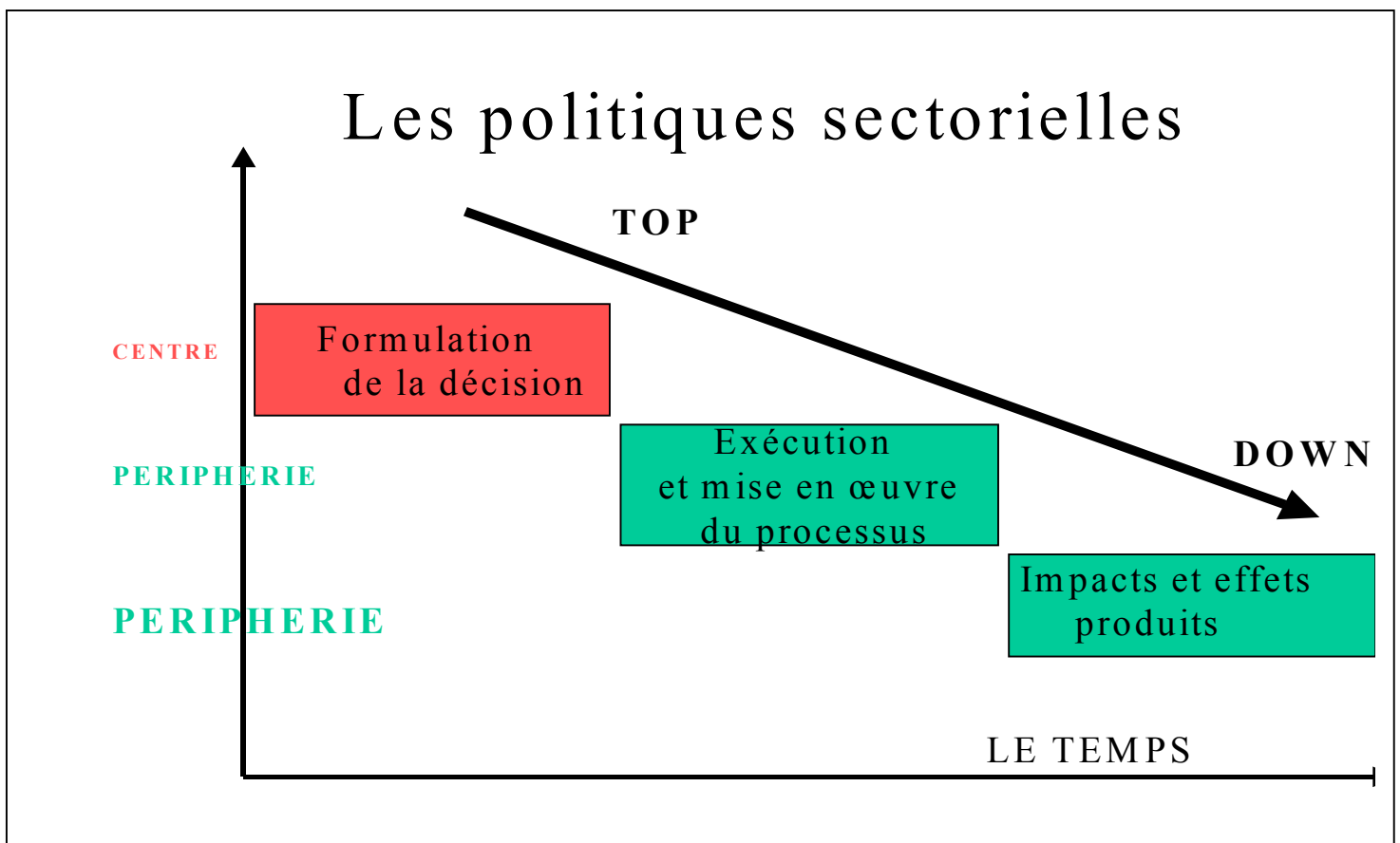
- **La phase de mise en œuvre est sous-estimée**

La mise en œuvre (en anglais **implémentation**) désigne la phase d'une politique publique pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours. Il s'agit de passer à l'acte, exécuter, administrer.

- **La phase de l'évaluation**

En général, c'est une phase qui est simplement citée pour mémoire.

213 - Les caractéristiques de cette conception « top – down »



Dans cette conception : l'administration, qui est l'épine dorsale de la mise en œuvre de ces politiques publiques ressemble à une pyramide centralisée et hiérarchisée ou s'exerce la primauté de la hiérarchie et de l'autorité : l'ordre permet que les **décideurs**, situés en haut,

¹⁹ Critique de la décision. Lucien Sfez Paris Presses de la FNSP 1981

soient obéis de proche en proche par les **exécutants**, qui mettent en œuvre leurs instructions en conformité avec les objectifs et les indications données.

Cette approche déroule la mise en œuvre comme une séquence linéaire descendant d'un **centre (Paris)** vers une **périphérie (la province)**. La décision ayant été prise au centre, l'essentiel semble engagé. Le reste se réduit à une affaire d'exécution à la périphérie. Il y a une séparation nette entre **la conception** de la politique et **la mise en œuvre**. Dans cette conception une politique ne s'énonce pas en la faisant sur le terrain, elle pré-existe à l'exécution. Alors pourquoi s'intéresser à la mise en œuvre ? De fait la mise en œuvre reste un art mineur, le moment de la mise en œuvre est sous estimé, culturellement nous véhiculons des représentations du réel qui minorent le rôle que peuvent jouer les metteurs en œuvre (les opérateurs).

Cette approche marque aussi une distinction entre le monde politique et le monde administratif. Il existe deux sphères de l'activité publique : l'une est dévolue aux responsables politiques, l'autre rassemble les fonctionnaires qui ont comme référence la neutralité objective et le professionnalisme.

22 - Remise en cause de l'approche Top - Down

Compte tenu de rigidités bureaucratiques internes aux administrations, compte tenu aussi de la force des arrangements locaux ce modèle classique a été remis en cause. En effet, le problème des politiques publiques surtout des politiques contractuelles ne peut se résumer à celui de la gestion d'une organisation aussi importante soit elle : l'administration.

Aussi, ce modèle de top-Down est battu en brèche par un certain nombre de considérations :

1^{ère} critique :

Les sociologues de l'organisation ont visité les bureaux et ont montré que l'administration était le lieu de marchandages, de jeux d'influence. Les « exécutants » n'obéissent pas au doigt et à l'œil et la nature des prestations publiques est conditionnée par les différents échelons d'exécution. A sa façon, la base est active : elle échappe aux ordres et au contrôle du sommet. La mise en œuvre est en général une source importante de dysfonctionnements.

2^{ème} critique :

La théorie du Public Choice met en lumière que les individus se comportent et prennent leurs décisions en considération de leurs seuls intérêts personnels et en cherchant à maximiser les bénéfices escomptés de leurs décisions.

La sociographie des groupes de pression a, elle aussi, remis en cause cette vision des choses, en soulignant qu'entre les textes de loi et la réalité des comportements gouvernementaux vient s'insérer un jeu souvent obscur de marchandages, d'influences, de manipulations au cours duquel les intérêts particuliers, partis, groupes professionnels, lobbies, cherchent à peser sur ce que fait ou veut faire l'autorité publique.

3^{ème} critique :

Ces différentes considérations font apparaître que le rôle des metteurs en oeuvre est déterminant. La mise en œuvre est une scène sur laquelle interviennent des acteurs qui ne sont ni neutres, ni passifs. Le contenu d'une politique publique est autant conditionné par son exécution que par la décision.

La mise en œuvre est importante pour deux raisons principalement :

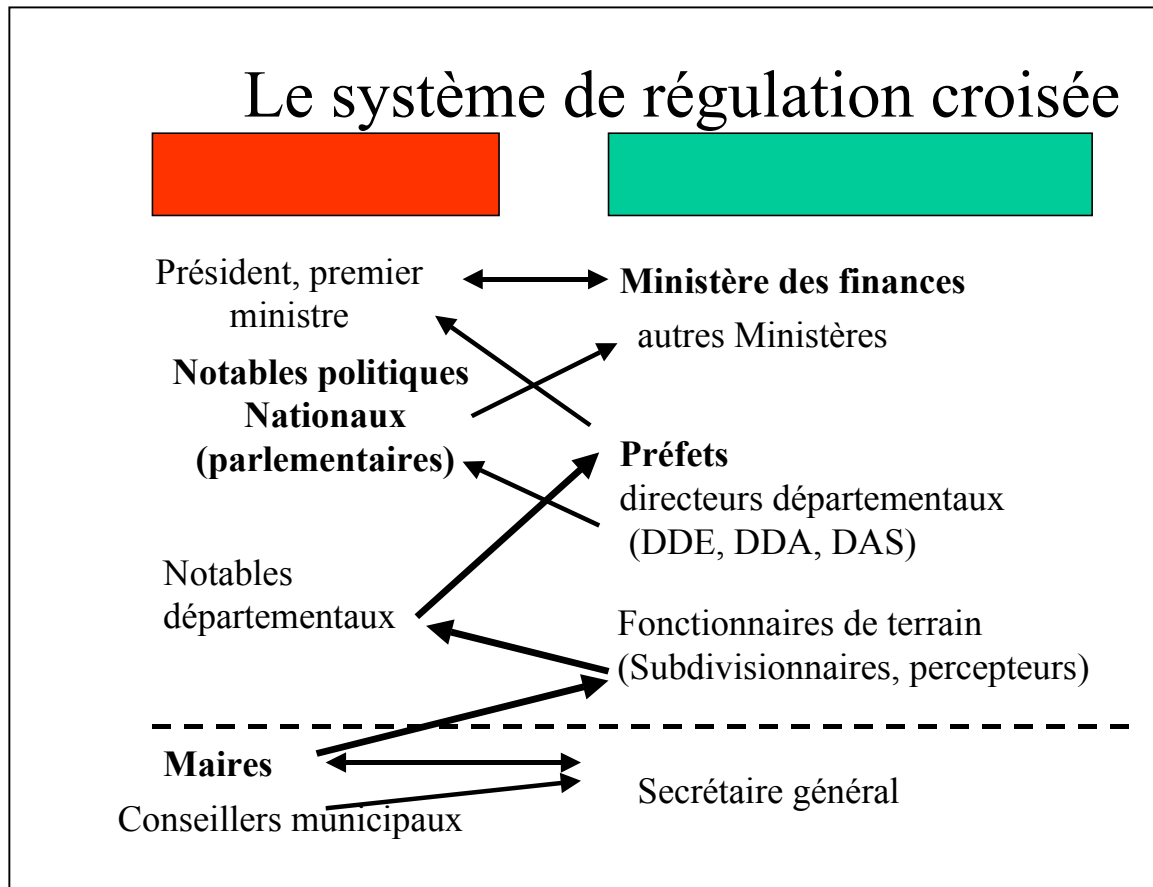
- Les objectifs de nombreuses politiques sont fondés sur des ajustements entre des contradictions et des oppositions, car le compromis voulu ou non, explicite ou tacite permet d'avancer. Lorsque les politiques sont volontairement vagues, ambiguës ou abstraites cela renforce le rôle des personnes chargées de la mise en œuvre. Tout se passe comme si la décision pertinente pour les assujettis était décentralisée vers les échelons dit d'exécution. D'où ce paradoxe que l'exécutant doit au quotidien par ses actes résoudre le problème de l'absence de consensus ou de faux consensus qui a présidé à la formulation des solutions chez ceux qui ont formellement la charge : parlement et gouvernement. Le décideur se défait sur l'exécutant d'une partie du travail politique.
- D'autre part, dans sa mise en œuvre, une politique va devoir s'ajuster aux réactions et aux diverses oppositions de la société civile. La société civile va notamment s'exprimer par le biais des élus. La décentralisation a laissé bon nombre de pouvoir aux élus locaux qui interviennent de plus en plus dans les décisions en liaison avec leur capacité locale d'étude dans des oppositions au pouvoir central. La périphérie s'est dotée des moyens de réagir.

4^{ème} critique

Deux auteurs américains Pressman et Wildawski abolissent les différences entre les acteurs à statut politique et ceux à statut technique, chacun à sa manière aboutissant à pervertir le processus.

En France, Bourdieu a montré les passages entre "l'ENArchie" et le monde politique, entre la haute administration et les hommes politiques il y existe une importante osmose. Allant dans le même sens Grémion montre l'influence et l'intervention des cabinets ministériels, sur le fonctionnement au quotidien de l'administration d'Etat. Avec la décentralisation cela paraît d'autant plus important.

Le principe de la régulation croisée



La théorie de la régulation croisée exposée par Pierre Grémion dans « le Préfet et ses notables », bat en brèche la césure entre élus (qui décident) et administration (qui exécute). En 1976, P. Grémion²⁰ dans son analyse du système politico-administratif local, dresse un schéma d'un système fonctionnaliste « le système de régulation croisée ». Dans ce système le cheminement des dossiers est décrit à travers un système d'interactions entre fonctionnaires et hommes politiques. P. Grémion montre que cette césure, entre le politique et l'administratif est artificielle, et que l'administration est en réalité très politisée. Sa théorie est celle du système de régulation croisée entre les 2 filières, élective et bureaucratique. Il montre ce cheminement subtil des dossiers qui voient l'expert local et le notable politique s'épauler pour convaincre l'administration centrale de l'intérêt de financer les projets locaux.

Ces interrelations entre la filière politique et la filière administrative favorisent d'une part, les élus qui cumulent plusieurs mandats (local et national) - selon ce schéma, un député-maire est en position de force, car il peut agir à différents niveaux-. Et d'autre part, les fonctionnaires qui disposent pour traiter les dossiers de la logistique de leur administration et de leur expertise technique. Si les élus tirent leur pouvoir de la légitimité que leur procure leur mandat, le subdivisionnaire va tirer son pouvoir de sa capacité à monter des dossiers techniques. Il y a des systèmes d'alliances entre élus et fonctionnaires à différents niveaux

²⁰ P. Grémion 1976 Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français Le Seuil Paris P.477

pour permettre à certains dossiers d'être instruits favorablement et de cheminer du local au national.

23 - Le nouveau modèle : l'approche « bottom up »

Désormais, et ce mouvement a été institutionnalisé par les lois de décentralisation, il semble bien que ce ne soit plus le pouvoir central qui inspire et incite les collectivités à exécuter différentes politiques édictées par l'Etat central, mais que, c'est du local « qu'éclosent » les différentes initiatives qui sollicitent l'appui et l'aide de l'Etat, pour les réaliser. Mais un ensemble de projets forment-ils une politique locale ? Les collectivités sont-elles capables de formuler de véritables politiques locales ?

C'est une approche qui part du bas pour aller vers le haut. C'est une conception systémique des politiques publiques et tout particulièrement de sa mise en œuvre, qui devient l'élément central de la politique. Cette approche systémique prend en compte les interactions entre les différents acteurs, et aussi les effets de rétroaction qu'entraîne le contenu de la politique publique .

En effet, désormais les politiques sectorielles ont fait place à des politiques contractuelles qui nécessitent pour leur mise en œuvre la participation de nombreux partenaires nourrissant des relations relativement floues.

La mise en œuvre d'une politique publique est caractérisée comme : « un ensemble d'activités individuelles ou d'organisations transformant les conduites d'acteurs dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité dûment mandatée ».

Cette définition insiste beaucoup sur le fait qu'une politique publique, c'est d'abord : un **système d'action collective** composé le plus souvent de plusieurs acteurs (ici acteur peut être assimilé à un groupe ou à une organisation).

Alors, les différents concepts de la sociologie des organisations nous permettent de rendre intelligible les jeux des différents acteurs. On peut analyser « le système d'action collective organisé » ainsi formé en termes de jeux d'acteurs, de système d'action concret, de zones d'incertitude, il est possible de dessiner en termes de pouvoir les jeux des différents acteurs, et d'expliquer le contexte local les régulations politiques de la mise en œuvre.

Il est donc permis d'examiner comment se territorialisent les politiques publiques et comment se coordonnent les différentes actions et se met en place une « **gouvernance** » à l'échelle d'un territoire.

3 - L'utilisation des concepts dans le cadre de la mise en œuvre de deux politiques publiques

Nous allons à travers l'exemple de deux politiques essayer de montrer comment les différents concepts énoncés ci dessus peuvent permettre l'analyse des jeux d'acteurs qui coproduisent ces politiques.

1^{ER} EXEMPLE : LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL DES QUARTIERS (DSQ) SUR LA VILLE DE VAULX EN VELIN (1985)

Cette politique est l'ancêtre de la politique de DSU et de la politique de la ville. A travers la mise en œuvre de cette politique l'ambition des pouvoirs publics était de mener une action coordonnée au niveau local, sous l'égide du Maire et du Préfet, des différentes approches sectorielles. Cette politique par une approche globale et partenariale permette de traiter les problèmes sociaux, urbain, de logement, d'emploi, dont souffraient les quartiers objets de cette politique.

1°) Comment identifier cette politique publique ?

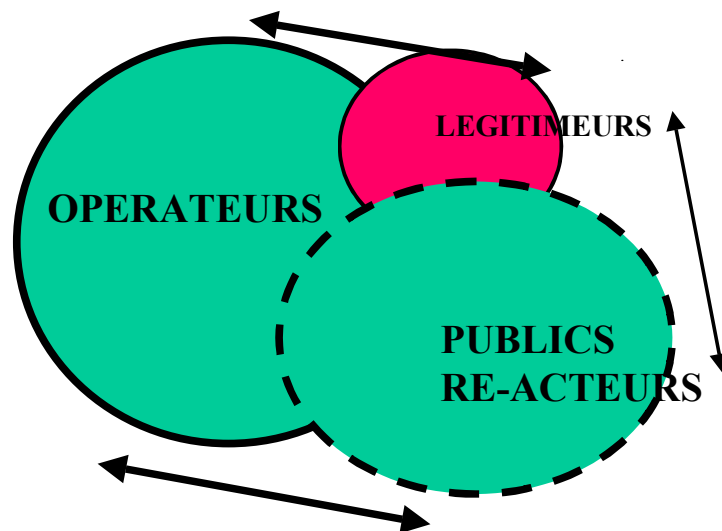
Une politique publique est définie par des textes de lois, des décrets. Les textes fondateurs de la politique de la ville sont issus des rapports Dubedout, Bonnemaïson et Schwartz. Ces textes définissent les rôles et missions des acteurs, et puis....il y a ce qui se fait dans la réalité, en fonction des contextes locaux.

Mise à l'agenda : Cette politique a vu le jour après les événements des Minguettes, en 1981, et le pouvoir socialiste ne pouvait laisser faire. En réaction contre une vision cloisonnée des politiques sectorielles, cette politique préconise, la nécessité d'avoir une *vision globale* et territorialisée des problèmes, ainsi qu'une *action partenariale*. Les acteurs concernés des différents quartiers ont donc établi des *chartes d'objectifs* consignant différentes actions à entreprendre en partenariat. Une totale autonomie a été donnée au terrain.

On a pu dire que la politique de la Ville. « était composée d'une multitude de petits projets en l'absence d'un grand projet » et que l'évaluation aurait pour principale mission de reconstituer a posteriori les lignes de force de ce qu'avait été la Politique de la Ville.

2°) Comment identifier le système d'acteurs

La mise en œuvre des politiques contractuelles



Identifier le système d'acteurs qui met en œuvre la politique reste dans un tel cas l'approche la plus sûre pour avoir une vue complète de la politique. Une des premières tâches de l'analyse va donc être de repérer le système d'acteurs qui participe à la politique. Ces acteurs sont des plus divers : les acteurs centraux sont le Préfet et le Maire, les services municipaux interviennent, la DDE aussi, ainsi que des associations, des acteurs privés, des offices HLM, à des degrés divers, etc..

Une classification de ces différents acteurs peut être esquissée en légimateurs, opérateurs, ré-acteurs (public cible) :

- **Les légimateurs** définissent les caractéristiques de la politique publique et financent les opérations. Ce distinguo regroupe dans cette catégorie des politiques et des administratifs ;
- **Les opérateurs** mettent en œuvre la politique. Les degrés d'engagement des responsables impliqués dans la mise en œuvre, est variable. Certains ne font que cela, mais la plupart du temps ils font autre chose. Les bureaucraties publiques sont des acteurs importants de la mise en œuvre.
- **Les ré-acteurs** sont ceux qui rétro-agissent. Ce sont aussi, selon les politiques examinées, des usagers, des bénéficiaires, des assujettis, des populations cible de la politique. Organisés

en association ils ont une capacité de mobilisation des habitants et peuvent se transformer en lobbies.

3°) le repérage des stratégies d'acteurs

Toute proportion gardée, une transposition du **système concret d'action** paraît possible.

Cette identification du système d'acteurs étant faite il faut maintenant dans ce cadre essayer d'expliquer **les stratégies des différents acteurs** (ici ce sont parfois des **organisations**). Les acteurs disposent d'une rationalité limitée, c'est à dire que leurs objectifs ne sont ni clairs, ni univoques, ni explicites. Au lieu que le comportement des acteurs soit rationnel par rapport à des objectifs. Il est rationnel par rapport à des opportunités, au contexte qui les définit et d'autre part par rapport au comportement des autres acteurs. Les acteurs sont incapables de prévoir, et par suite de contrôler, toutes les conséquences de leurs propres actions.

Comment les différents acteurs qui sont des acteurs institutionnels se répartissent les tâches et les pouvoirs dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique ? Dans la politique de la ville si la répartition des compétences et les missions de chacun est à peu près connue, il reste aux acteurs une grande marge de manœuvre pour chacun, pour exercer effectivement les compétences qui sont les siennes, et qui parfois peuvent empiéter sur celles du voisin. Aussi les jeux de pouvoir et les coalitions sont nombreuses complexes et parfois relativement difficiles à cerner.

On va donc essayer de repérer pour chacun des acteurs où se trouvent : **ses enjeux - ses ressources - ses contraintes - entrevoir ses objectifs ou sa stratégie**

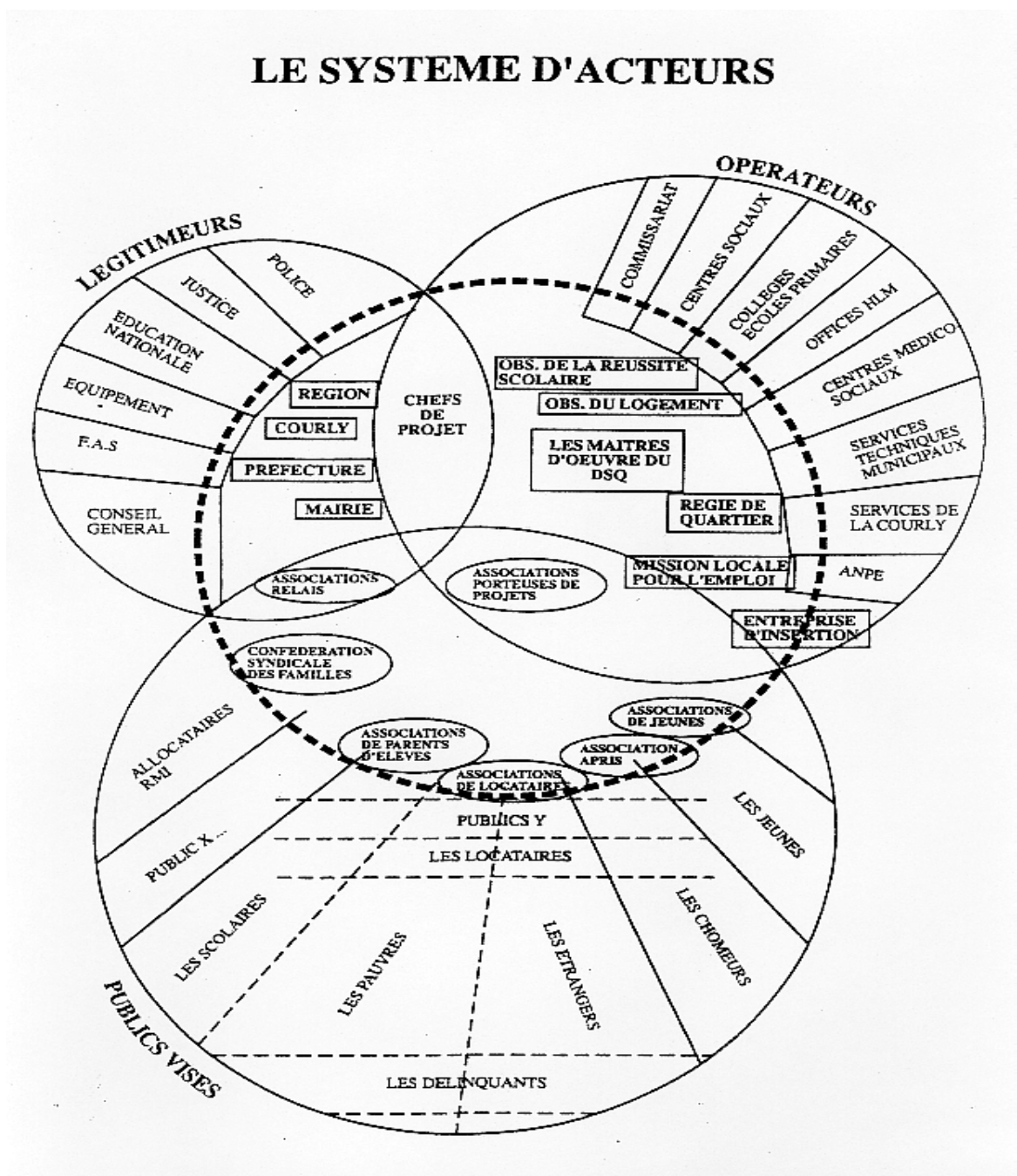
On retrouve :

- le pouvoir de **l'expert**, par exemple le commissaire de police qui se pose en expert de la sécurité et qui dispose des statistiques,
- le pouvoir du **marginal sécant** ou les **associations relais**. Ce rôle de l'association relais est double. D'une part, elle représente le segment d'environnement visé par l'organisation et l'informe sur les exigences de celui ci, d'autre part, elle établit avec les représentants de l'organisation un certain nombre de règles quant à la diffusion du produit et à imposer le respect auprès du segment qu'elle représente.
- le **pouvoir de celui qui peut jouer avec la règle**, connaît les arcanes de la décision et les critères d'attribution. Ainsi, le chef de projet peut être pilote, il peut monter et faire passer un projet, parce que cette action est dans l'air du temps et qu'il connaît les moyens de faire aboutir le dossier.

Dans la politique de la ville, une analyse au cas par cas montre que les équilibres de pouvoir, la définition des champs de compétence, **varient en fonction des contextes locaux**. Si le cadre d'action apparaît peu circonscrit, cela ne signifie pas que les luttes de pouvoir soient moins âpres. On retrouve les conflits et partage de pouvoir entre travailleurs sociaux et policiers, entre nationaux et locaux, entre politiques et fonctionnaires.

Les responsables de ce champ se plaignent du manque de **coordination** entre l'ensemble des intervenants. Mais à y regarder de plus près, les initiatives apparemment désordonnées de ceux ci obéissent en fait à des régularités profondes, qui correspondent à des équilibres de pouvoir, des chasse gardées, des rapports de concurrence, des partages implicites de rôles, etc,... Pour comprendre ce qui se cache sous le **partenariat**, pour expliquer les conduites ou stratégies des uns et des autres, il faut connaître cet "ordre local", les structures et les règles du jeu implicites sur lesquels il repose, ainsi que les mécanismes de coordination et de régulation dont il s'est doté. Pour Friedberg comprendre la régulation locale c'est comprendre le politique, et, pour lui, il est impossible de développer une théorie qui dépasse l'explication par le contexte immédiat.

LE SYSTEME D'ACTEURS



2EME EXEMPLE : LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE DES PAYS DANS LE DEPARTEMENT DU CHER

(Cet exemple est tiré d'un travail d'étude effectué par JY Bion. Les phases en italique insérées dans des guillemets reprennent des fragments des discours des acteurs que nous avons interrogés dans le cadre de ce travail.)

La mise en place d'une politique des Pays dans la région Centre - que nous étudierons plus particulièrement dans le cadre du département du Cher à travers la constitution des deux Pays de Vierzon et du Cher Nord - amène les différents acteurs de l'aménagement à se repositionner dans le cadre de cette politique de développement local des territoires.

Il semble bien, en effet, qu'avec cette politique des Pays, on soit passé d'une politique d'aménagement à une politique de développement local. Ce passage semble avoir deux incidences que nous examinerons à travers les stratégies des différents acteurs :

- Certains acteurs nouveaux apparaissent ou s'affirment, comme la Région et « des grands élus locaux » promoteurs de cette politique, basée sur l'élaboration de partenariats locaux autour de projets structurants
- Certains acteurs traditionnels de l'aménagement restent à l'écart, comme les services déconcentrés de l'État et tout particulièrement de ceux du Ministère de l'Équipement qui ont trouvé leur rapport au territoire sensiblement modifié.

1°) Le cadre législatif

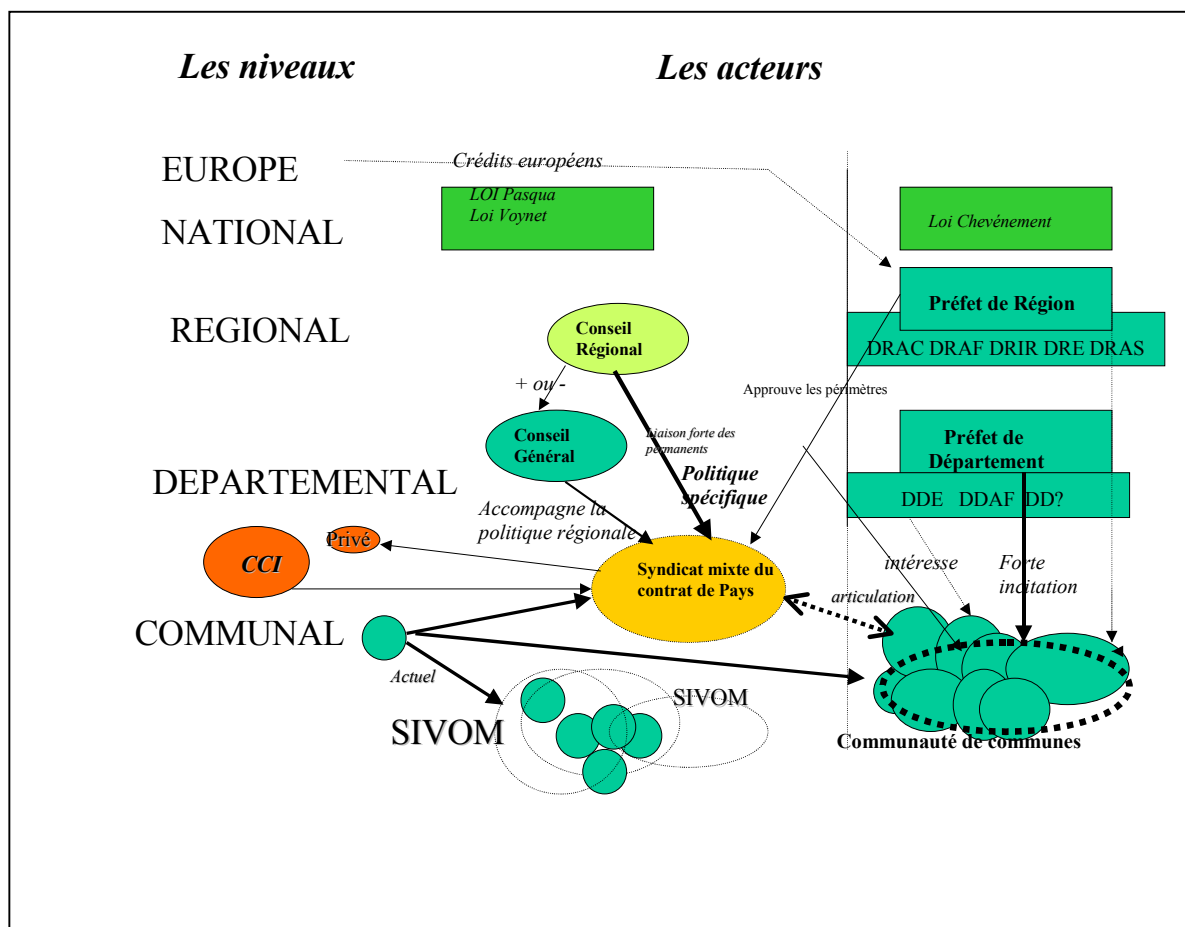
Le cadre législatif dans lequel va se mettre en place la politique des Pays, est constitué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet, du 25 Juin 1999. Cette loi modifie la loi du 4 février 1995, relative à l'orientations pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua.

La LOADDT n'a pas pour objet d'organiser des territoires administratifs, mais a pour fonction de mobiliser les énergies, de faire émerger des projets de développement et de mobiliser ensuite contractuellement les ressources. La LOADDT reprend la notion de Pays mis en avant par la loi Pasqua, elle renforce l'intercommunalité de Projet en s'appuyant sur la contractualisation.

Le Pays est défini comme un territoire qui présente une «cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale». Il est précisé que le Pays ne constitue, ni un nouveau découpage administratif, ni une nouvelle collectivité territoriale. Il peut être intercommunal, interdépartemental, ou interrégional. Le territoire des Pays se situe entre la notion de terroir qui se réfère à l'histoire des acteurs locaux et celle d'espace, étendue qui peut être sans acteurs. Le territoire lui, est toujours le territoire de quelqu'un, est apparaît nécessairement comme le construit d'un système d'acteurs.

Il est mis en place un conseil de développement réunissant les acteurs socio-économiques, qui est associé à l'élaboration de la Charte de Pays qui « doit exprimer un projet commun de développement durable du territoire concerné ». Le Pays qui est un organisme léger recentré sur des missions d'études, d'animation et de conception doit s'appuyer sur les groupements intercommunaux qui ont vocation à être maître d'ouvrage des projets décidés à son échelle.

Le Pays a compétence pour contractualiser avec des collectivités territoriales d'autres niveaux telles que le Département, la Région et l'État, voire des chambres consulaires.



2°) Les acteurs clefs

Quels réseaux d'acteurs œuvrent à la construction des Pays ? Comment cette politique qui, en quelque sorte, met en opposition le niveau départemental et le niveau régional, permet l'émergence de nouvelles élites politiques locales, ou conforte certaines positions de notables locaux ?

Quelles synergies peut-on entrevoir entre différents niveaux Pays, Région, Europe, susceptibles de favoriser la naissance de ce nouveau territoire d'élection des politiques publiques ?

- **Une Région qui met en place une politique régionale des Pays**

Aujourd'hui tous les Pays sont en place sur la région Centre sauf un. Dans la politique des Pays le Conseil Régional de la Région Centre a vu une bonne manière d'affirmer l'identité de la Région et de se procurer un accès au terrain ; comme certains ont pu l'énoncer : « *les Pays sont les subdivisions du Conseil Régional* ». La Région souhaite donner un certain nombre

d'orientations à cette politique, et pour ce faire elle a établi des normes pour la constitution des Pays.

- Les Pays doivent avoir « une certaine cohérence économique, sociale et géographique » et un minimum de 50 000 habitants.
- La Région désire « éviter le saupoudrage » et pour cela souhaite que des pays émergent des « projets structurants ».
- La Région vise à une certaine *pérennité*. Les équipes des Pays sont constituées elles varient de 1 personne à 5 ou 6, elles doivent organiser la concertation, la coordination et la programmation. Ces équipes composées à l'origine de contractuels qui sont remplacés au coup par coup par des fonctionnaires territoriaux. Elle a désigné deux conseillers régionaux pour suivre la politique des Pays et 6 fonctionnaires territoriaux animent cette politique. La région assure des réunions régulières, et va bientôt organiser une formation aux agents de développement.

• Un Département qui emboîte le pas à la Région

Alors que le Loiret observe, et que l'Indre et la Loire s'opposent à cette politique, le Conseil Général du Cher s'en est emparé. Dans le Cher, les découpages des Pays ont été fait par les Conseillers Généraux. On peut percevoir au moins trois conséquences à cet investissement du Conseil Général.

Aucun des pays ne transgressent les limites départementales et ils respectent en général les limites des cantons.

Alors qu'au moins dans le cas du Cher Nord, la prise en compte du Bassin de vie impliquait un rattachement du Sancerrois à la zone de Cosne-sur-Loire et de Pouilly, situés dans le département voisin : la Nièvre, et lui même situé dans la région de Bourgogne. Malgré les velléités de certains élus d'envisager ce rattachement, la constitution du Pays actuel rassemblant des zones relativement hétérogènes sous la houlette d'un élu de poids a prévalu.

Un investissement financier du Département.

Celui ci est à la même hauteur que le financement de la Région pour le fonctionnement des Syndicats mixtes et l'animation des Pays. De plus le Conseil Général finance au cas par cas, par le biais d'un Fond Départemental pour les Pays un certain nombre d'opérations inscrites dans les chartes de développement des Pays.

L'abondance de micro-projets et de la rareté des projets intercommunaux qui entraînent un certain saupoudrage des crédits.

Ainsi, il est admis que «le Pays est une réponse locale aux problèmes locaux» et à côté de projets structurants il y a aussi ... « du non structurant ». Ce qui fait dire à la région : « On finance pas mal de micro projets communaux, cela ressemble à du saupoudrage, ils ne sont pas arrivés à déterminer des fils conducteurs ».

- **Au niveau local il convient de distinguer la position des grands élus de celle des maires des petites communes.**

- Partant de l'idée qu' *« en 2010 il sera certainement plus important d'être Président d'un contrat de Pays , que Conseiller général d'un canton »*, les grands élus se sont investis dans les Pays. Si bien que la carte des Pays ressemble à *« un découpage géopolitique fait par les grands élus du département »*

- Les conseillers généraux sont présents dans les bureaux des Pays, les maires des petites communes participent aux différentes commissions mais adoptent une attitude relativement réservée. En effet, *« les Conseillers Généraux ont vu dans les Pays une machine anti-cantons »*, or ils restent évidemment attachés au canton *« qui est avant tout une réalité électorale »*. En *« terme de service au public, le canton, c'est une gendarmerie, une perception, parfois un collège »*, et le canton peut difficilement être assimilé à ce que la loi désigne comme *« un bassin de vie »*, par ailleurs le seuil de 50 000 habitants permet d'éviter de faire des Pays cantonaux.

- **Les acteurs privés sont présents dans les Pays.**

Les Pays ont su associer à travers certaines commissions et groupes de travail divers représentants associatifs acteurs privés (chef d'entreprises locaux) ou semi public. Par ailleurs, les actions prévues par les Pays ont pour beaucoup un caractère économique affirmé, ils cherchent à avoir une action positive sur l'emploi local en conséquence les commissions ont associé des acteurs comme les Chambres de Commerce, d'artisanat des Métiers, le Comité d'expansion économique du Cher (Cher expansion).

Les actions d'acteurs privés ou d'associations peuvent être financées à concurrence de 25 %. Les pays vont être les points d'impact des crédits européens.

3°) Les services de l'Etat en retrait dans la politique des Pays

Dans cette construction des Pays d'autres acteurs se trouvent marginalisés. Ainsi le contrat de Plan Etat Région ne fait aucune référence aux Pays. L'action des Préfets de Région ou de Département reste marginale (enregistrement de périmètre des Pays). Les Directions Départementales de l'Equipeement, artisans traditionnels de l'aménagement restent en marge du système d'acteurs local qui construit les Pays.

- **Le préfet de région et les services régionaux de l'Etat donnent des avis « de pure forme »**

L'Etat n'est pas présent et il n'est pas impliqué financièrement dans cette politique des Pays, tout au plus, dans le contrat de plan figurent quelques allusions à une politique territoriale à mener de concert avec la Région.

Sur la collaboration des services de l'Etat et de la Région les appréciations sont sévères : *« La Région n'a jamais travaillé avec les services de l'Etat. Il n'y a pas de collaboration. »*

L'opinion recueillie auprès des services de l'Etat est qu'ils doivent donner *«dans des délais acrobatiques des avis qui ne peuvent être que de pure forme»*. Le Préfet de Région est consulté par le Conseil régional sur la politique de Pays. Le Préfet de Région consulte à son tour la DRE, la DRAF, la DRAC, la DIREN ou la DRIRE, *« qui donnent leur avis en des temps record, et qui émettent parfois des avis divergents en fonction des politiques verticales en œuvre»*. La DRE, ensuite *« consulte les DDE dans des délais, plus que court, le taux de réponse est de l'ordre de 5% »*.

- **Les services départementaux de l'Etat sont relativement absents de cette politique.**

Tout au plus le Préfet approuve le périmètre des Pays. (ce rôle avec la LOADDT est désormais dévolu au Préfet de Région). Du coup les différents services de l'État sont eux aussi peu présents dans cette politique des Pays. La DDE après une aide au démarrage des Pays, (fourniture de statistiques et de cartes) a laissé le soin au subdivisionnaire local de suivre les différentes commissions.

La DDAF, et la DDASS assistent épisodiquement en fonction des sujets traités.

Le sous préfet est semble-t-il peut être plus présent, notamment par son action en matière de contrôle de la légalité.

- **Les communautés de communes**

C'est « La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » dite « loi Chevènement » du 12 Juillet 1999, qui institue les communautés de communes.

Depuis la parution de la loi le Préfet de département incite des communes à se regrouper au sein des communautés de communes. Celles ci doivent, à terme, remplacer les SIVOM.

Actuellement une commune adhère à 7 ou 8 Syndicats. Les élus expriment un certain nombre de craintes telles que :

- les Communautés de Communes coûtent plus cher aux communes que les SIVOM
- les petites communes disparaissent et soient remplacées par « des Communautés de communes de 5 à 10 000 habitants ».
- les conseils généraux soient menacés à terme.

Ainsi, le problème reste celui de l'articulation entre les Pays et les communautés de communes.

4°) En guise de conclusion : « De l'aménagement du territoire au développement local »

A travers cette émergence des Pays et la mise en cause du rôle des Conseil Généraux n'est ce pas en arrière plan une nouvelle conception de l'aménagement du territoire qui se profile ?

L'aménagement est d'abord une action d'accompagnement de l'activité économique et a pour vocation de compenser les déséquilibres de la croissance. *« Dans ce schéma le rationnel, le positif, c'est le central, la technique, la dynamique du changement économique et social, c'est le centre, la résistance à cela c'est la ringardise, l'archaïsme, c'est le local, la périphérie, les élus locaux »*. C'est dans cette démarche que se situait pour l'essentiel l'action des services

déconcentrés de l'Etat et tout particulièrement ceux du ministère de l'Equipeement, tempérée quelque peu par la « **régulation croisée** ».

Contrairement à l'aménagement qui paraît relever de l'application de normes et de règles nationales de façon descendante, le développement local, lui, procède d'un mouvement ascendant, trouve sa cohérence au niveau local et s'appuie sur une dynamique propre aux acteurs locaux. En 1983 les lois de décentralisation donnent les compétences aux collectivités locales, et à côté de la légitimité du centre, va se construire une légitimité du local.

R. Cabannes donne la définition suivante du développement local : « c'est la mise en relation et la coordination des acteurs locaux, mais aussi extérieurs, en vue de créer des synergies et de développer les potentiels économiques locaux »²¹. Deux caractères de la nouvelle démarche sont à mettre en lumière : d'une part, son caractère partenarial qui fait intervenir sans rapport de subordination préétabli des acteurs locaux et extérieurs, privés et publics et d'autre part, la volonté d'intervenir sur le fonctionnement de l'économie et des entreprises.

Pour un acteur local la dimension partenariale de l'action est essentielle. L'action locale implique une collaboration avec d'autres acteurs locaux, privés ou publics, selon des modalités floues, peu codifiées et négociées entre acteurs disposant de certains degrés de liberté. Plusieurs auteurs montrent, qu'autour de la mise en place de projets, se forment, des « coalitions d'opérateurs »²² et que le partenariat « suppose un certain « partage organisé » de la définition des objectifs d'une action reconnue d'intérêt public avec un autre acteur, qu'il soit privé ou public »²³. Ces formes diverses de partenariat semble inviter à revisiter une notion familière à la sociologie des organisations : le système d'action concret²⁴ pour s'efforcer de comprendre quelles redistributions de pouvoir entre les acteurs s'opèrent dans ces coopérations à géométrie variable. C'est bien ces éléments que nous retiendrons pour caractériser les Pays , **coalitions d'acteurs où les partenaires privés jouent un rôle important, autour de projets structurants initiés par le local, où la dimension économique est essentielle.**

Cette manière de se structurer autour de projets émergents du local remet profondément en cause les actions de l'État aménageur qui avait pour mission jusqu'à présent de remédier aux déséquilibres affectant les régions les plus défavorisées ou qui avait pour devoir d'assurer une certaine égalité de tous devant le service public. Dans ces systèmes de partenariat locaux, la frontière entre le privé et le public devient donc de plus en plus floue, et force est de constater que lorsque les lois et règles édictées par l'État s'estompent et que la présence de ce dernier s'efface, les espaces ainsi libérés sont réinvestis par le privé qui va y imposer sa logique, la régulation par le marché et les valeurs néo-libérales.

²¹ R. Cabannes, 1982 Sociabilité publique et identité à Limoux Partis collection du CNRS Volume VIII

²² Gaudin Jean Pierre, 1995, Politiques urbaines et négociations territoriales, in Revue Française de Sciences Politiques Vol.45 N°1 02

²³ Jean Pierre Gaudin 1993, L'intérêt général entre le central et le local, Rapport pour le METT

²⁴ Michel Crozier et Erhart Friedberg, 1977, L'acteur et le système. Sociologie politique Seuil P.436

4 - Des systèmes d'action organisés à la gouvernance urbaine

Ainsi que nous l'avons mis en évidence dans la seconde partie de l'exposé, il était classique jusqu'à ces dernières années de distinguer trois phases dans une politique publique, **la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation**. Cette vue schématique et linéaire d'une politique publique réservait au *"centre"* et à l'administration d'Etat un rôle capital dans la formulation des politiques, la mise en œuvre étant souvent dévolue pour l'essentiel à la *"périphérie"*.

Parmi ces trois phases, c'est certainement la première qui, au moins en France, a suscité le plus de réflexions de la part des spécialistes de la Science Politique. La seconde phase, n'a que peu attiré leur intérêt, quant à la troisième phase, celle de l'évaluation, elle n'est souvent citée que pour mémoire.

Désormais, du fait du nouveau rôle imparti aux pouvoirs locaux et du fait aussi du repositionnement de l'Etat, **la phase de mise en œuvre est certainement la phase la plus importante**. On est en droit désormais de se demander si elle ne constitue pas la seule phase de certaines politiques publiques, tant il apparaît difficile pour certaines d'entre elles, sujettes à de nombreux compromis entre les nombreuses parties prenantes, de percevoir avec clarté une phase de formulation d'objectifs : *"à force de monter des mécanismes de co-responsabilité on finit par ne plus très bien savoir qui est responsable de quoi et qui décide de quoi"*²⁵.

41 - Dans différents domaines apparaissent des coalitions multipolaires d'opérateurs autour de projets

Dans différents domaines d'activité *"la règle d'organisation du pouvoir local (...) est celle de la fragmentation en de multiples centres de décision par lesquels sont mises en œuvre des politiques importantes"*. Dominique Lorrain voit dans cette fragmentation un moyen pour la gestion municipale *"La fragmentation apparaît comme un nouveau mode de régulation : elle permet une responsabilité partagée entre acteurs (...) et l'idée de fragmentation implique aussi celle de centres de décision nombreux"*²⁶.

La fragmentation des centres de décision, et cette démultiplication du pouvoir d'agglomération, peut être illustrée sur Lyon par le fait que la Communauté délègue nombre de ses prérogatives à des sociétés d'économie mixte, ou à des autorités organisatrices. Ainsi il peut sembler à travers ce système de délégation que la politique des transports collectifs de l'agglomération par exemple s'élabore dans le cadre du SYTRAL en liaison avec les tractionnaires avec qui il passe les conventions, ou encore que la SERL décide de nombre de partis d'aménagement directement en liaison avec les entreprises opératrices.

Dans les différents domaines se forment des ***"réseaux de projet"***, que la démarche de projet soit formalisée contractuellement ou non. Ainsi que nous le dit Jean-Pierre Gaudin²⁷ : *"la*

²⁵Dominique lorrain : "La montée en puissance des villes" Economie et humanisme N° 305 Janvier 1989

²⁶Dominique Lorrain : "La montée en puissance des villes" Economie et humanisme N° 305 Janvier 1989

²⁷Jean Pierre Gaudin 1991- 93 L'intérêt général entre le central et le local. Rapport pour le METT

pratique d'un dialogue entre le Préfet et ses notables a laissé la place à la formation de coalitions multipolaires d'opérateurs. Ce sont des coalitions nées en fonction de la formulation des projets,"(...) "Ces réseaux de projet sont circonstanciels à un projet et en même temps réapparaissent fréquemment avec quelques modifications : ils sont évolutifs. Ils sont de structuration mixte, non seulement en termes d'appartenance institutionnelle ou de statuts des opérateurs, mais surtout parce qu'ils croisent tout à la fois, des agrégations d'intérêts sociaux, de formations des solidarités de convictions ou de militantisme."

On assiste donc au *"développement d'un modèle contractuel, urbain décentralisé"*. Si la **notion de projet** peut recouvrir des réalités multiples, ce qui fait l'intérêt de cette démarche est qu'elle constitue un cadre dans lequel l'échange entre les acteurs pourra consister à relier le débat d'idées et le registre de l'action ou encore à faire émerger ou faire accepter des valeurs d'action en les rendant communes.

42 - Un ensemble de projets forment-ils une politique ?

Mais comme le montre Patrick Le Gales²⁸, peut-on désormais raisonner en terme de politique publique pour l'aménagement de la ville ? *"Après la décentralisation, les villes ont été étudiées comme des producteurs de politiques publiques alors que la privatisation des services urbains et la fragmentation du "gouvernement urbain" font douter de leur existence"*. C'est pourquoi, tout au plus, peut-on définir des domaines locaux d'intervention.

En effet, un ensemble de projets peut-il tenir lieu de politique ? Pour leur donner du sens, il paraîtrait indispensable de regrouper les différents projets ou les différentes actions sectorielles dans des ensembles plus larges que constituent les politiques contractuelles. La formulation de telles politiques locales contractuelles paraît plus ou moins avancée en fonctions du domaine d'activités considéré.

Par exemple, pour l'aménagement de la région urbaine de Lyon, malgré la part prépondérante et incontournable prise par la Communauté Urbaine -à la fois symbole du pouvoir d'agglomération et institution dotée d'une importante capacité d'expertise-, la formulation et la mise en œuvre de politiques au niveau de l'agglomération paraissent plutôt **le fait d'un groupe restreint de décideurs/légitimeurs**²⁹, plutôt qu'un aménagement effectué par un décideur unique, par un hypothétique pouvoir d'agglomération. C'est à ce groupe qu'il incombe de formuler de véritables politiques contractuelles définissant des objectifs et coordonnant les différents opérateurs.

Ce *"Groupe décideur"*³⁰, dans un domaine donné, est centré sur les acteurs institutionnels partageant les mêmes valeurs d'action et fonctionnant en groupe fermé. Les relations entre ces partenaires sont parfois bonnes ou parfois mauvaises, selon les politiques envisagées, néanmoins, et indépendamment de la qualité des relations qu'ils entretiennent, ils sont

²⁸ Patrick Le Gales : " Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine " in revue de Science Politique Février 1995

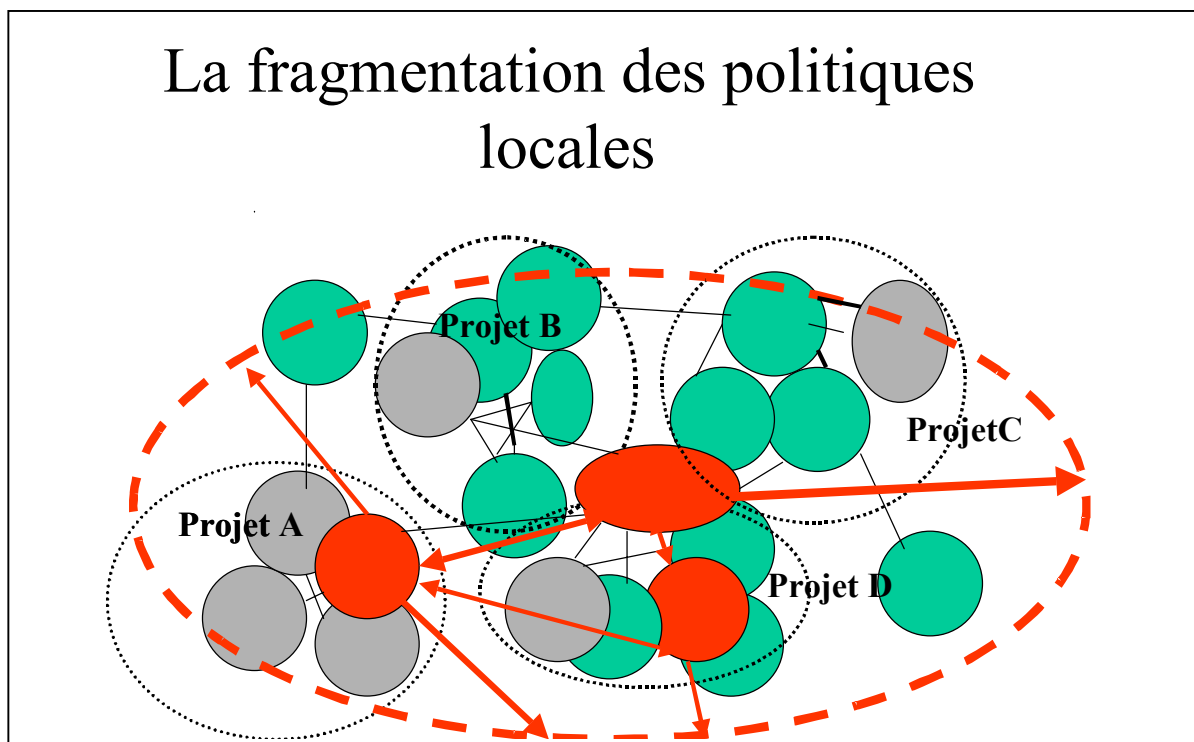
²⁹ Jean-Yves Bion, rapport d'étude « Le positionnement de la DDE du Rhône dans le jeu des acteurs locaux » dec 1995

³⁰ Jean Pierre Gaudin 1991- 93 L'intérêt général entre le central et le local. Rapport pour le METT

indissolublement liés dans le cadre de la formulation et de la mise en oeuvre des différentes politiques de l'agglomération.

Ainsi l'aménagement de l'agglomération lyonnaise nécessite la participation de la Communauté, du Département et de l'État. Certes le développement du "pouvoir" de l'agglomération se heurte souvent aux intérêts du Département, mais l'aide du Département est indispensable sur de nombreux projets. Certes, par rapport à l'État, du côté des villes plusieurs stratégies émergent, certaines sont tentées de réintroduire l'État, d'autres ont une attitude de prudence, mais dans nombre de domaines une bonne articulation des projets locaux avec les politiques nationales reste un facteur de réussite déterminant.

43 - Vers la « gouvernance urbaine » ?



Désormais, il apparaît très clairement que l'aménagement de la région urbaine de Lyon dépend de trois partenaires institutionnels l'Etat, le Département et la Communauté urbaine, auquel il faudrait sans doute ajouter un certain nombre de décideurs privés, ceci constitue le système d'acteurs clefs que certains politistes désignent du terme de « **gouvernance urbaine**³¹ ».

On remarquera que le partage des responsabilités politiques ne correspond pas au partage des responsabilités financières, et que la présence de trois acteurs favorise, en fonction des sujets abordés, différentes configurations d'alliance, et le consensus des trois partenaires est souvent un équilibre instable.

En effet, les relations de ces trois partenaires dans la mesure où elles sont des relations de pouvoir ne sont pas dépourvues d'ambiguïtés, de conflits, mais sont faites aussi de nécessaires collaborations et d'alliances. Aucun des partenaires ne détient le pouvoir urbain, mais le "gouvernement urbain" est le fait des collaborations de ces différents partenaires, chacun d'entre eux pris dans un système de définition de domaines de compétences, peut jouer des ressources de son expertise, de sa capacité à maîtriser des sources d'incertitude (celles issues de l'environnement proche ou large par exemple), chacun peut négocier ses participations financières ou jouer avec les règles.

³¹ Pour en savoir plus sur ce concept, se reporter au dossier documentaire Gouvernance, DGUHC, septembre 2000

Analyser les jeux d'acteurs dans les démarches territoriales

Une technique simple d'échange et de représentation des informations: la méthode MACTOR[®]

*par Jean-claude COHEN
Stratégies Publiques & Management*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	79
I PROBLEMATIQUE DE L'ANALYSE DES JEUX (OU STRATEGIES) D'ACTEURS	79
I-1 Qu'appelle-t-on "jeux d'acteurs" ou "stratégies d'acteurs"	79
I-2 Pourquoi analyser les jeux ou stratégies d'acteurs	80
I-3 Les méthodes d'analyse	80
II- QUEL POSITIONNEMENT POUR L'ANALYSTE : EXPERT, OU CONSULTANT-FACILITEUR?	84
II-1 La question de l'appropriation de la réflexion stratégique et prospective	84
II-2 La question du "point de vue"	85
II-3 Une nouvelle génération de méthodes :	85
III LA METHODE MACTOR®	86
III- 1 Présentation de la méthode (origines)	86
III-2 Le modèle et les hypothèses sous-jacents	87
III- 3 Le déroulement dans son ensemble	88
III-4 Les phases	89
III-5 Les extensions possibles	96
IV- L'UTILISATION DE MACTOR ADAPTEE POUR L'ACCOMPAGNEMENT DE DEMARCHES TERRITORIALES	97
IV-1 Le contexte institutionnel de la mise en œuvre et les objectifs associés	97
IV-2 L'organisation de la réflexion en pratique	98
CONCLUSION	99
BIBLIOGRAPHIE	100

Introduction

Le présent document a pour objet de présenter une méthode pratique d'analyse des jeux (ou stratégies) d'acteurs, adaptée de la méthode MACTOR développée et diffusée par SEMA Prospective et par l'équipe de Michel Godet.

Le document s'efforce de poser la problématique d'une analyse de jeux d'acteurs (quand et pourquoi l'utilise-t-on?). Il présente les familles de méthodes d'analyse disponibles (du moins à la connaissance de l'auteur de ces lignes) et les évolutions dans le positionnement de l'intervenant par rapport au système analysé, et corrélativement des méthodes qu'il met en œuvre.

Après une présentation détaillée de la méthode MACTOR adaptée et de ses modalités pratiques de mise en œuvre, le document esquisse différentes configurations institutionnelles dans le contexte desquelles la méthode pourrait être utilement mise en œuvre en accompagnement de démarches de territoires.

I - Problématique de l'analyse des jeux (ou stratégies) d'acteurs

De quoi parle-t-on ici? Qu'appelle-t-on "jeux d'acteurs"? Et pourquoi, et dans quelles situations, doit-on, devrait-on, les analyser? Et comment et avec quels outils?

I - 1 Qu'appelle-t-on "jeux d'acteurs" ou "stratégies d'acteurs"

Et en tout premier lieu, qu'entend-on par "acteurs"? Si l'on voulait donner une définition précise, on écrirait :

"un acteur est un ensemble de personnes physiques et/ou morales, organisé ou non, disposant ou non de la personnalité morale, et susceptible d'agir -directement ou indirectement- sur les variables d'état d'un système".

Le système considéré peut être une entreprise, un marché, une collectivité publique, un territoire, un projet, etc... Les variables d'état d'un système étant les variables caractérisant l'état du système et son évolution.

L'indication *"organisé ou non, disposant ou non de la personnalité morale"* figurant dans la définition ci-dessus mérite d'être explicitée : un ensemble de personnes physiques ou morales (un groupe d'individus et/ou d'organismes, ayant en commun une caractéristique -ethnique, culturelle, géographique, économique, etc...) et "concernées" par le système étudié (parce qu'ils interagissent avec le système), peuvent décider de s'organiser, spontanément ou non, pour agir sur le système et son devenir. Cette "génération" spontanée ou non d'un nouvel acteur, que l'on a connu dans différents conflits récents sous le terme de "coordination" (des infirmières, rurale, etc...) conduit à introduire dans des analyses de "jeux d'acteurs" liés à un système des acteurs "potentiels", qui n'existent pas forcément au moment de l'analyse, mais dont il convient d'anticiper la création et le comportement.

Ainsi, si l'on s'intéresse au système (français) de protection médico-sociale, à savoir le système de sécurité sociale, les médecins, (à travers leur ordre), les malades (non organisés, mais susceptibles de le faire, notamment par "pathologie" ou par "thérapie"), les industriels de la pharmacie, la Sécurité Sociale et les syndicats (de salariés et de patrons) qui la co-gèrent paritairement, constituent autant d'acteurs à considérer dans l'analyse du système.

Qu'appelle-t-on dès lors "jeu" ou "stratégie" d'acteurs? Les deux termes apparaissent également inadéquats : "jeu" suggère hasard, divertissement, alors qu'il s'agit ici de "jeux" fort sérieux... A l'opposé, le terme de stratégie est trop fort pour désigner, ce qui, en réalité, n'est que de la tactique, c'est à dire des choix permettant d'atteindre un objectif stratégique définis par ailleurs.

En tout état de cause, ces jeux ou stratégies d'acteurs désignent les positions, choix, décisions, des acteurs, vis à vis du système et de ses composants, ou vis à vis des autres acteurs. Plus particulièrement, les jeux d'acteurs désignent les positions de ces différents acteurs, respectivement, par rapport au système (la représentation, la vision qu'ils en ont), ainsi que les positions de ces différents acteurs les uns par rapport aux autres, dans l'absolu et relativement au système : conflits, alliances, etc..

I - 2 Pourquoi analyser les jeux ou stratégies d'acteurs ?

L'analyse des jeux d'acteurs consiste dès lors à repérer les positions des acteurs, vis à vis du système, et vis à vis des autres acteurs, à les caractériser, les interpréter en termes de conflits ou d'alliances (potentiels), enfin à rechercher des moyens pour faire évoluer ces positions dans un sens plus favorable à l'un des acteurs du système, pris comme acteur central.

Conduite ex post, cette analyse permet de comprendre et d'interpréter les positions des acteurs relativement au système. Ainsi, on comprendra pourquoi tel acteur s'est opposé à un projet, alors qu'on aurait pu attendre, objectivement, une attitude favorable.

Conduite ex ante, cette démarche permet d'anticiper les positions vraisemblables des acteurs concernés par un projet, une politique, un programme, etc. et, le cas échéant, d'adapter le projet pour qu'il ait le plus de chances de réussir.

De fait, projets, programmes, et politiques intègrent généralement des dimensions techniques ou technologiques, et des dimensions sociopolitiques. Bon nombre d'entre eux, parfaits techniquement, ont échoué -ou failli échouer- du fait de l'opposition de certains acteurs influents.

C'est souvent le cas de projets ou programmes conduits par des experts techniques, qui conduisent le projet comme un chantier d'ingénierie, et omettent de considérer l'action que les acteurs concernés peuvent avoir sur le projet, pour le favoriser, le contrer ou le modifier.

Faute de s'être posé les questions "Quels sont les acteurs concernés par mon projet, mon programme ? Quelle position ces acteurs ont ils les uns par rapport aux autres ? Lesquels sont les plus puissants ? Quelle position ont-ils (ou auront-ils vraisemblablement) vis à vis du projet ?", nos experts, ingénieurs et techniciens ont appris à leurs dépens que des acteurs influents pouvaient compromettre un projet techniquement parfait.

I - 3 Les méthodes d'analyse

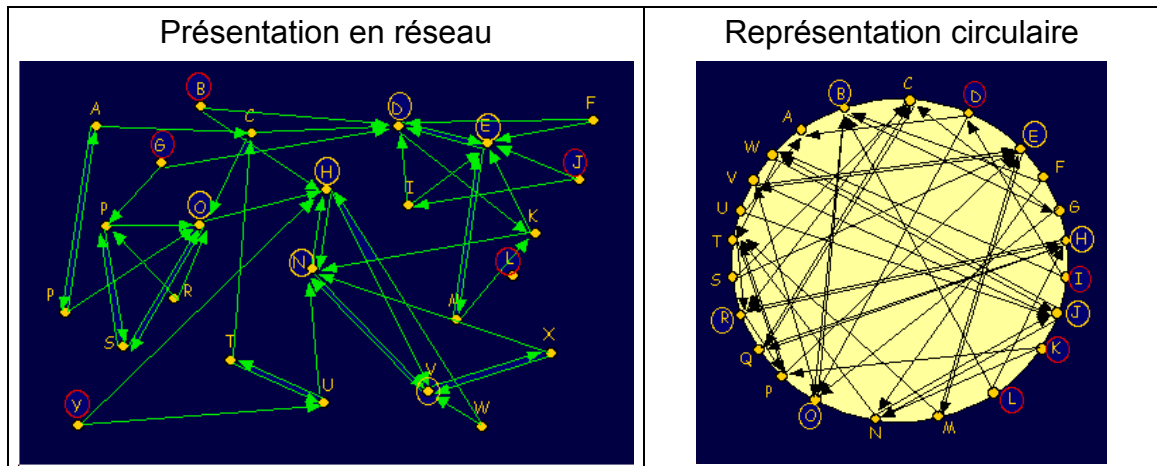
Les chercheurs en sciences sociales, comme les spécialistes de recherche opérationnelle, ont essayé, avec des approches très différentes, de proposer des méthodes d'analyse, des modèles, des grilles de lecture, bref, des outils de questionnement, d'interprétation, de situations souvent complexes. Souvent, ces outils s'appuient sur des représentations graphiques ("mapping") pour faciliter l'appréhension et la compréhension de la "complexité" des positions relatives des acteurs

a) Les méthodes sociologiques : sociogrammes

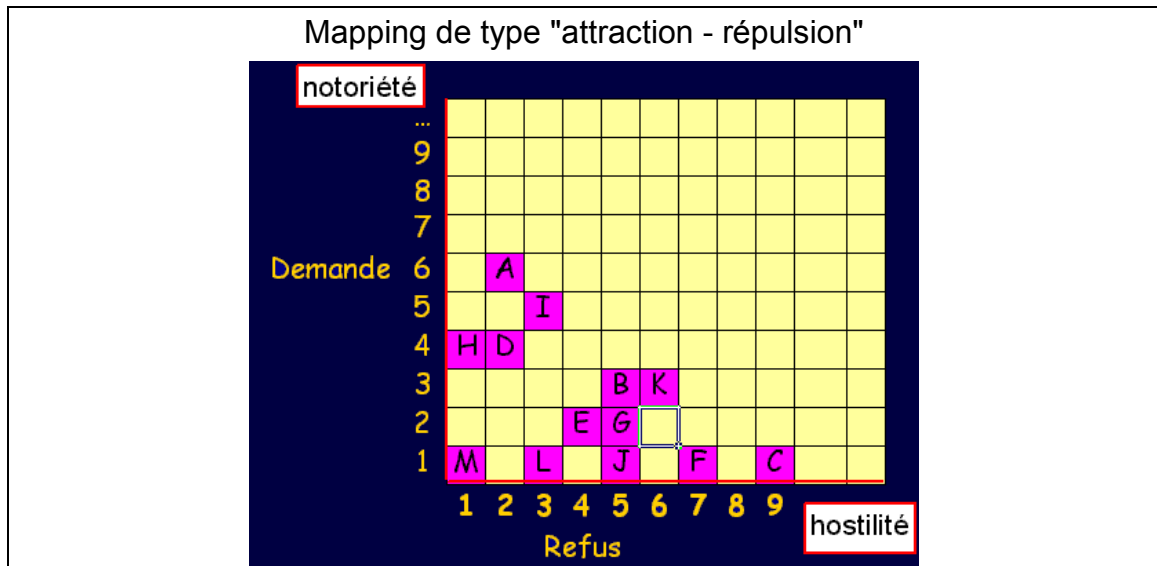
Dans leur forme la plus simple, les sociogrammes visent à décrire les relations de proximité ou d'hostilité entre les acteurs. Les mesures (ou appréciations) sont faites de façon déclarative, et/ou subjectives.

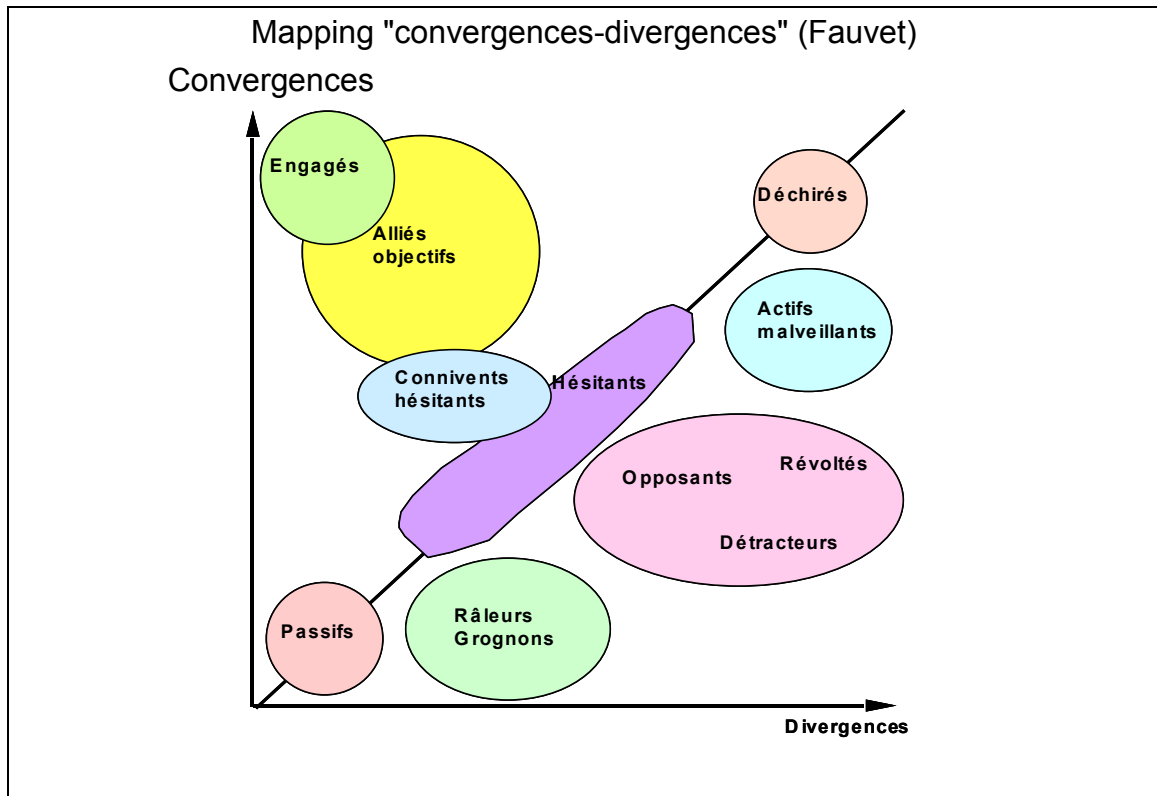
Le plus souvent, ces mesures se traduisent par des représentations graphiques, plus ou moins aisées à représenter. On en trouvera quelques exemples ci-après.

Les représentations peuvent prendre plusieurs formes :



Un mode de représentation du type mapping "attraction / répulsion" particulièrement intéressant est proposé par Fauvet (Convergence/ synergie vs Divergence/antagonisme) :





Mais par delà la forme de représentation utilisée, la question essentielle est le choix de l'indicateur de mesure de la convergence ou de la divergence, de l'attraction ou de la répulsion.

b) Les méthodes issues de la recherche opérationnelle et de la théorie des jeux

La théorie des jeux propose une autre approche des "confrontations" entre acteurs. Si, dans l'approche sociologique, c'est principalement les "relations" entre acteurs qui sont mises en avant et analysées, la théorie des jeux s'intéresse principalement aux "enjeux", et notamment aux "gains" ou aux "pertes" que chacun des acteurs peut réaliser dans cette confrontation.

Dans les cas les plus simples (jeux à deux joueurs), une matrice du "jeu" représente de façon synthétique les gains (ou les pertes) de chacun des deux joueurs selon les décisions prises par chacun des joueurs : si A et B désignent les deux joueurs, A_i et B_j leurs décisions, cette matrice prend la forme ci-dessous, avec les Gains $G_A(A_i.B_j)$ et $G_B(A_i.B_j)$ respectivement. Le but, pour l'un des joueurs, est d'optimiser sa décision, l'optimum dépendant de l'attitude du décideur vis à vis du risque.

Joueur A - > Joueur B v	Décision A1	Décision A2	Décision A3
Décision B1	$G_A(A1.B1)$		
Décision B2		$G_A(A_i.B_j)$ $G_B(A_i.B_j)$	
Décision B3			
Décision B4			

Plusieurs méthodes de calcul permettent de déterminer un optimum (minimax regret, espérance de gains, etc...). Mais surtout ces outils posent deux catégories de problèmes :

- tout d'abord il faut disposer d'un indicateurs de mesure de l'appréciation du gain ou de la perte de chacun des joueurs. La définition d'un indicateur pertinent n'est pas chose simple dans le cas de jeux se traduisant en termes économiques; a fortiori, la définition d'un indicateur d'évaluation quantifiable devient extrêmement ardu dans le cas de "jeux" dont les enjeux sont politiques ou sociaux, ce qui est souvent le cas dans des projets ou programmes "publics". Généralement, on parvient à mettre en évidence une batterie de quelques indicateurs, mais il n'est pas rare que deux indicateurs différents conduisent à des stratégies différentes -ce qui traduit simplement que le décideur public arbitre entre des intérêts parfois contradictoires-.
- En second lieu, les outils de la théorie des jeux sont beaucoup plus complexes à appliquer dans le cas de jeux à n joueurs.

c) Les grilles de lecture issues de la psychanalyse

La plupart des méthodes d'approche des jeux d'acteurs (y compris celle qui est présentée plus loin dans le présent document) sont fondées sur une hypothèse de rationalité de chacun des acteurs ; et plus précisément, que chaque acteur choisira la décision optimale pour lui, en fonction de ses objectifs propres (et donc de ses indicateurs d'évaluation propres) et de l'information (totale ou partielle) dont il dispose.

En réalité, les acteurs ne sont pas toujours rationnels. Il est même rare qu'ils le soient. Ils répondent souvent à des pulsions -pulsion de vie, d'amour, de mort- , mises en évidence par Freud pour comprendre les comportements individuels, ont été transposés aux comportements professionnels (cf les ouvrages d'Eugène Enriquez - "l'organisation en analyse").

Cette approche psychanalytique constitue plus, en pratique, une "grille de lecture" de décisions et de comportements passés, qu'un moyen d'anticiper des comportements futurs, sauf à considérer -ce qui est en partie vraisemblable- que les acteurs reproduiront dans le futur les mêmes comportements irrationnels qu'ils ont pu adopter dans le passé.

d) Les limites des méthodes d'analyse : le temps et l'information partielle

Toutes les approches ci-dessus présentent deux limites majeures :

- Certaines des méthodes d'analyse exigeraient de nombreux entretiens et enquêtes, l'étude de documents (par exemple discours, notes formalisant la position de tel ou tel acteur, etc.) mais le délai incompressible de ces recueils et analyses d'information sont souvent incompatibles avec le délai effectivement dévolu à la préparation de la décision
- Deuxième limite, d'ailleurs en partie liée à la précédente : il est rare que l'on dispose de toute l'information sur les positions de tous les acteurs. D'abord parce que l'on ne dispose pas du temps nécessaire à son recueil. Mais surtout parce que dans la plupart des situations, les intérêts et objectifs des différents acteurs n'étant pas forcément totalement identiques, -il y a donc "conflits d'intérêts" entre acteurs, tous les acteurs n'ont pas forcément intérêt à dévoiler leurs positions (car ce serait en quelque sorte dévoiler leur stratégie). En d'autres termes, on peut à la rigueur connaître le "discours" des acteurs sur leurs positions, mais pas forcément leur position réelle, la position "exprimée" pouvant être une position de "négociation".

II - Quel positionnement pour l'analyste : expert, ou consultant-faciliteur?

Par delà les méthodes et approches, et leurs limites, exposées sommairement ci-dessus, il nous paraît autrement plus important de soulever ici la question du positionnement de l'analyste. De fait, ce positionnement a singulièrement évolué depuis une dizaine d'années : l'expert qui recueillait l'information sur les positions des acteurs et remettait en fin de processus un rapport sur sa vision du système, s'est mué peu à peu en un "faciliteur" qui aide un acteur (ou un groupe homogène d'acteurs) à procéder par lui-même à cette analyse du système d'acteurs, à comprendre le "fonctionnement" de ce système, les positions des autres acteurs, et enfin de déterminer la décision optimale.

II - 1 La question de l'appropriation de la réflexion stratégique et prospective

Cette évolution majeure du positionnement est la suite logique d'un constat d'échec: l'appropriation par les décideurs des stratégies et tactiques élaborées par des experts et dont les résultats leur étaient livrés sans qu'ils participent au processus d'élaboration -ou très peu- s'est révélée très limitée, pour ne pas dire insignifiante.

En réalité, on a admis progressivement que le processus d'analyse et d'élaboration de la décision était au moins aussi important, sinon plus, que le résultat lui-même, et que la seule façon de construire une stratégie que des décideurs s'approprient est que ces mêmes décideurs l'élaborent eux mêmes, et réalisent la totalité du processus intellectuel d'élaboration de la décision.

Ce qui suppose que ce processus puisse être "concentré" dans un temps relativement court, et que la démarche d'élaboration soit telle qu'un groupe de décideurs concernés puisse y participer collectivement.

II - 2 La question du "point de vue"

Une autre question essentielle est le choix du "point de vue".

Le premier acte dans le processus d'élaboration d'une stratégie est de déterminer qui doit partager cette stratégie, et corrélativement qui doit participer à son élaboration. Ce choix limite les acteurs à associer à un noyau dont les objectifs et enjeux sont suffisamment proches pour être assimilables sans compromis excessif.

Dans la pratique, on peut choisir plusieurs "acteurs" centraux, selon des cercles concentriques. Par exemple, dans une réflexion géostratégique, la France, le couple "Franco-Allemand", l'ensemble des pays de la Communauté Européenne, plus largement les pays de l'OTAN, peuvent constituer autant d'acteurs "centraux" différents. Sachant qu'il est clair que les objectifs communs aux pays de l'OTAN ne sont pas assimilables aux objectifs de la France....

Ce choix initial est donc fondamental : il est guidé par le niveau d'appropriation visé pour cette stratégie, et en conditionne largement la teneur.

II - 3 Une nouvelle génération de méthodes :

Ce qui précède a eu pour effet de susciter le développement de nouvelles méthodes, ou l'adaptation de méthodes existantes, avec les contraintes suivantes :

- pouvoir disposer d'outils réalisant tout à la fois une production de stratégie, et l'appropriation de cette stratégie par les décideurs concernés
- pouvoir conduire une réflexion dans un temps de travail extrêmement court, compatible avec la capacité de mobilisation de décideurs
- pouvoir mettre en œuvre ces méthodes de façon totalement transparente, sans recours à des artifices ou des "deus ex machina" techniques ou mathématiques plus ou moins sophistiqués, qui pourraient nuire à l'appropriation des résultats (du type logiciel dans lequel on engrange des éléments et qui donne un résultat sans qu'on puisse comprendre comment on en arrive là).

A cet égard, ceci explique que nous n'ayons retenu ici que certains éléments de la méthode MACTOR, laquelle est plus complète, plus complexe, et notamment propose certains prolongements mathématiques ne répondant pas, selon nous, au dernier critère (d'appropriation et de transparence totale).

a) des outils à double détente

Le résultat est une boîte à outils de prospective stratégique, dont la méthode d'analyse des jeux d'acteurs n'est qu'un élément (il faut y rajouter les outils de diagnostic stratégique, les outils d'élaboration de scénarios, d'analyse structurelle, etc..), et dont chaque outil peut se "lire" à deux niveaux :

- Un premier niveau est sa capacité à produire une représentation de la réalité, et à faciliter la mise en évidence de décisions, de stratégies ou de tactiques (ici : des tactiques pour modifier le jeu des acteurs ou en tenir compte) : c'est à dire sa capacité en tant qu'outil d'élaboration de stratégie
- Un second niveau est sa capacité à organiser, structurer l'échange d'information entre les participants, et à soutenir la production collective d'une représentation consensuelle de

l'environnement actuel et futur (anticipation), et la mise en évidence collective des alternatives de choix qui s'offrent, enfin l'évaluation de la pertinence respective de ces différents choix.. C'est à dire sa capacité en tant qu'outil de communication, d'échange, de partage, d'appropriation collective, de construction de consensus ou de solutions partagées.

b) l'évidence ...partagée

Le terme de "partage" est essentiel. Ces outils ne sont pas des outils à utiliser "en solo". Ils sont faits pour être mis en œuvre au sein d'un groupe.

L'expérience montre à cet égard qu'il y a toujours, dans un groupe, un ou plusieurs de ses membres qui affirme, au terme de l'analyse, qu'il n'y a rien appris qu'il ne sache déjà, et que la technique ne fait que lui (ou leur) projeter que la vision qu'il(s) avai(en)t déjà plus ou moins confusément en tête.

La première réponse est que le premier mérite de la méthode est précisément de structurer, de formaliser, ces visions souvent non organisées, ensembles d'informations parcellaires et auxquelles le modèle sous-jacent à la méthode donne finalement un sens.

La seconde réponse est que le principal mérite de la méthode est de construire une vision évidente, peut-être, mais partagée, mise en commun par tous les participants. Or, bien souvent, la mise en œuvre des stratégies pêche par manque de cohérence dans la vision stratégique au sein du groupe ceux qui sont supposés les mettre en œuvre.

III - La méthode MACTOR®³²

III - 1 Présentation de la méthode (origines)

La méthode MACTOR a été conçue dans les années 1985-1990 par Michel GODET et François BOURSE. On en trouvera une description détaillée dans le Manuel de Prospective Stratégique de Michel GODET (vol 2 - Dunod Editeur) et surtout dans le n°3 des cahiers du LIPS (Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique du CNAM) intitulé "Analyser les stratégies d'acteurs : La méthode MACTOR, par M. Godet et Francis Meunier.

Nous présentons ci-après une méthode MACTOR simplifiée, et adaptée au contexte de la stratégie publique. En particulier, nous avons :

- modifié l'échelle de cotation des degrés d'influence entre acteurs et le degré d'adhésion à un objectif (en ne conservant que les niveaux 0, 1, 2 4)
- modifié la méthode de calcul des indices de convergence et divergences, en introduisant un modèle multiplicatif (gravitaire)
- formalisé la démarche d'intégration et de synthèse finale
- écarté certains développements de la méthode, dont les calculs, relativement complexes, nous paraissaient de nature à en gêner l'appropriation

³² Nous présentons ici une version simplifiée et adaptée de la méthode MACTOR. Le lecteur pourra se reporter aux publications signalées en bibliographie pour

III - 2 Le modèle et les hypothèses sous-jacents

La méthode MACTOR repose sur les hypothèses et modèles ci-après :

Hypothèse 1 : le système analysé comprend un nombre fini d'acteurs (institutionnels ou potentiels), pratiquement, de l'ordre d'une quinzaine

Hypothèse 2 : il existe toujours un sous-ensemble de ces acteurs, dont les objectifs et indicateurs d'évaluation sont assimilables, et qui constitue le noyau central du point de vue duquel l'analyse est conduite. En effet, dans les cas extrêmes, ce noyau est réduit à un seul acteur. Mais dans tous les cas, l'analyse est dissymétrique : elle est conduite du point de vue d'un noyau central, avec les seules informations dont dispose ce "noyau" sur l'ensemble des acteurs du système.

Hypothèse 3 : il est possible de caractériser les niveaux d'influence globale (indépendamment du projet considéré) de chacun des acteurs sur chacun des autres, et de le repérer dans une échelle discrète, entre 0 et 4.

Hypothèse 4 : il est possible de constituer une liste unique regroupant tous les objectifs (positifs ou négatifs) portés (explicitement ou non) par les différents acteurs relativement au projet

Hypothèse 5 : il est possible de caractériser le degré d'adhésion d'un acteur donné vis à vis de l'un quelconque des objectifs, selon une échelle discrète de -4 à +4

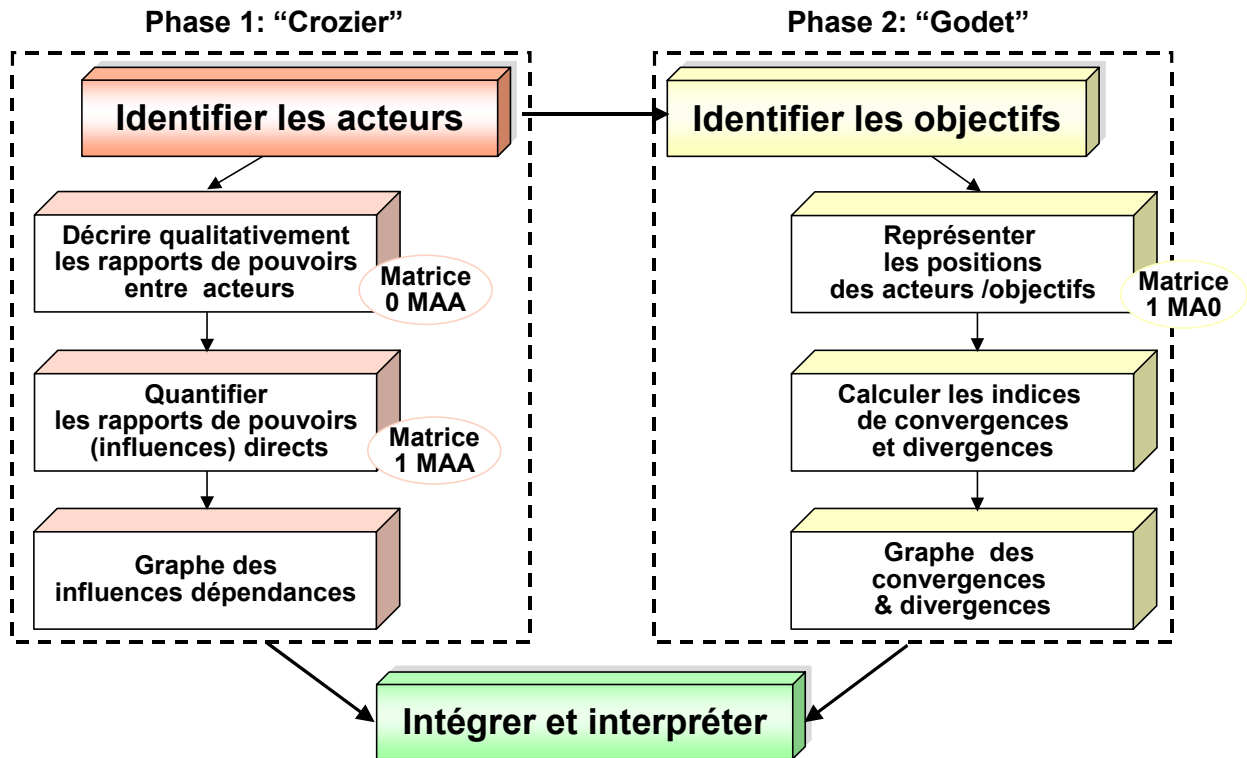
Hypothèse 6 : on peut caractériser la position relative de deux acteurs par rapport à un projet par un ensemble de points d'accord (ou de convergence) ou de désaccords (ou de divergence) par référence à des objectifs

Hypothèse 7 : on peut "synthétiser" le degré de convergence ou de divergence entre deux acteurs à partir de leurs positions respectives vis à vis des objectifs identifiés autour du projet

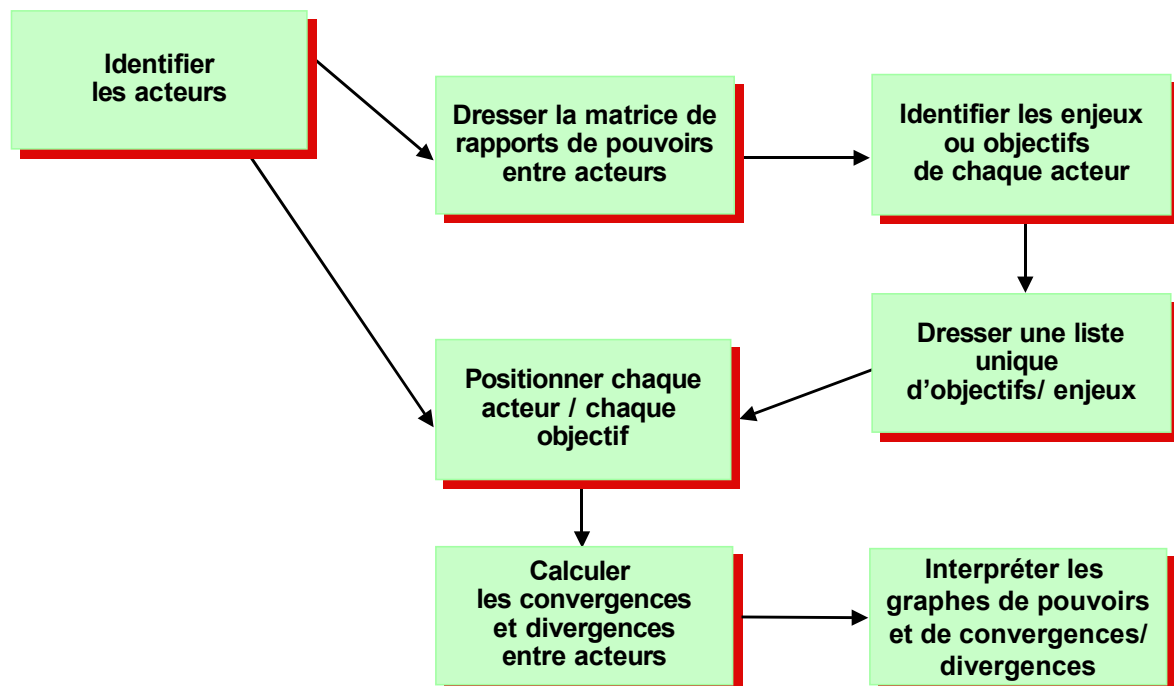
III - 3 Le déroulement dans son ensemble

Dans son ensemble, la démarche suit trois grandes phases

- une phase dite "Crozier", dans laquelle sont analysés les rapports de force globaux entre acteurs
- une phase dite "Godet", dans laquelle sont analysées les positions des acteurs vis à vis du projet, et leurs divergences et convergences
- une phase d'intégration et de synthèse



En pratique, cela se traduit par une série de "productions" élémentaires que le groupe doit réaliser collectivement.



III - 4 Les phases

On trouvera ci-après les différents schémas sur lesquels s'appuie l'étude des stratégies d'acteurs réalisée dans le cadre de l'étude de cas " Dépenses de Santé "

a) L'identification des acteurs

La première phase consiste à retenir une liste d'acteurs organisés susceptibles d'influencer, d'agir sur le domaine d'étude (ici la politique de maîtrise des dépenses de santé)

N°	Nom	Abréviation
1	A - Médecins	MED
2	B - Malades	MAL
3	C - Industrie pharmaceutique	PHAR
4	D - Sécurité Sociale	SS
5	E - Syndicats	SYND
6	F - Employeurs	PATR

La liste ci-dessus fait apparaître les 6 acteurs retenus, dont la Sécurité Sociale (regroupant les Ministères concernés et les institutions des différentes branches de la Sécurité Sociale), qui est, pour l'étude, l'acteur central (celui dont on définit la stratégie).

b) L'analyse des rapports de pouvoirs entre acteurs

La seconde phase consiste à analyser les rapports de pouvoirs entre acteurs, d'abord en construisant et en remplissant la matrice dite " de Crozier " qui décrit de façon " qualitative " les moyens d'action qu'un acteur-ligne a sur un acteur-colonne. Cette matrice est appelée " OMAA " (Matrice Acteur Acteur numéro 0).

Matrice d'analyse OMAA

Action de ↓ sur →	Médecins	Malades	Industrie pharmaceutique
Médecins	Buts: Problèmes: Moyens:	Pression morale sur les malades Fidélisation par surprescription	Chantage au boycott (non prescription) Promotion des produits
Malades	Changement de médecin Plaintes, procès Campagne de presse	Buts: Obtenir des prestations de santé de qualité au plus juste prix. Préserver la liberté de choix du médecin. Problèmes: Vieillesse. Indigence économique. Dépendance. Moyens: Pouvoir moral et politique. A travers des associations de malades.	Boycott (refus d'achat)
Industrie pharmaceutique	Cadeaux, congrès, financement d'études, de conférences, etc.	Publicité	Buts: Fabriquer et vendre des produits pharmaceutiques le plus librement possible Problèmes: Contrôle réglementaire (Ministère) et des prix. Moyens: Pouvoir Economique. Publicité et communication à travers les prescripteurs

Attention! Il s'agit ici des relations de pouvoir entre acteurs en général, sans se restreindre au domaine ou au projet étudié³³.

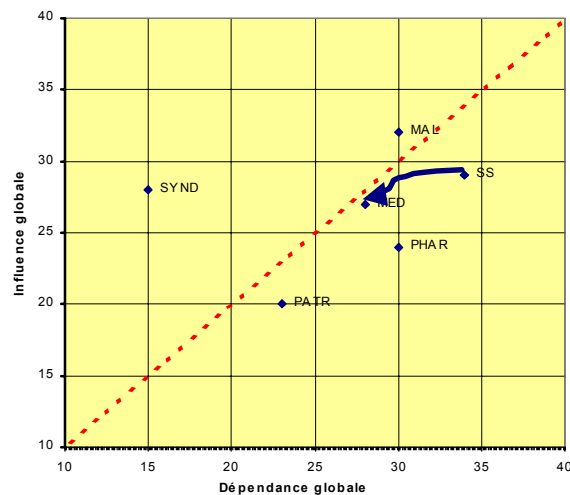
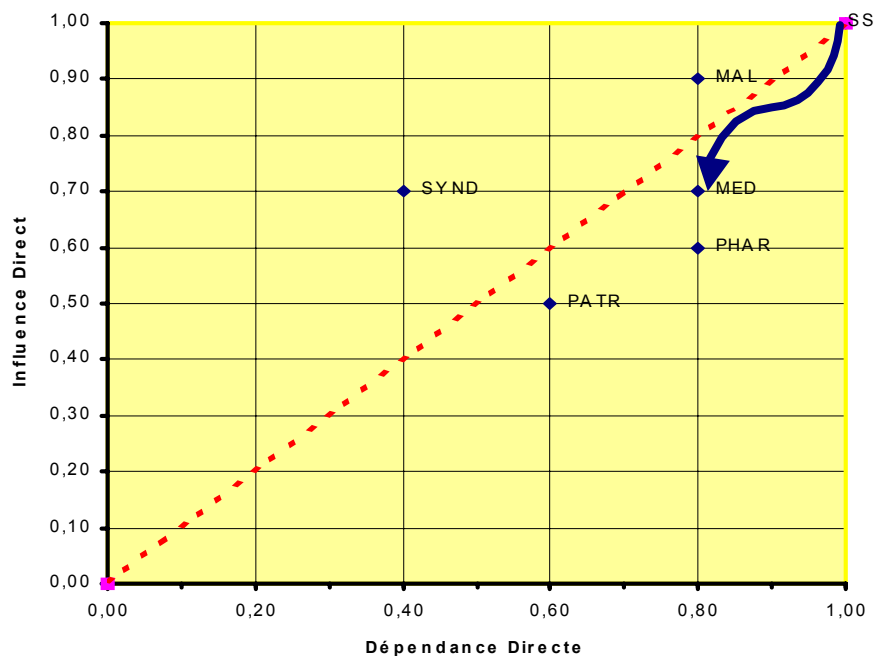
1 MAA	MED	MAL	PHAR	SS	SYND	PATR
MED	0	2	2	2	0	1
MAL	2	0	2	2	2	1
PHAR	2	2	0	2	0	0
SS	4	2	2	0	0	2
SYND	0	1	2	2	0	2
PATR	0	1	0	2	2	0

³³ Dans une deuxième phase, on se restreindra au projet.

Nous reproduisons ci-dessus la matrice 1MAA, qui est l'image de la 0MAA valuée, c'est à dire que les rapports de force y ont été traduits sur une échelle de 0 à 4 avec les significations suivantes:

- | | |
|---|---|
| 0 | =pas de pouvoir (l'acteur ligne n'a pas de pouvoir sur l'acteur colonne) |
| 1 | =l'acteur ligne peut agir sur les moyens, l'organisation, les délais, les coûts de l'acteur colonne, mais sans remettre en question ses objectifs |
| 2 | =l'acteur ligne peut agir sur les objectifs de l'acteur colonne, mais ne peut remettre en question son existence ni ses missions |
| 4 | =l'acteur ligne peut remettre en question l'existence ou les missions de l'acteur ligne. |

Cette matrice 1MAA est représentée par le graphe influence-dépendance ci dessous, dans lequel on a souligné le lien de dépendance totale (niveau 4) par un arc orienté :



La prise en compte des influences indirectes ne change pas significativement les positions relatives. Seule la Sécurité Sociale y apparaît plus dépendante en réalité qu'il n'y paraissait dans le premier schéma ci-dessus.

Le graphe ci-contre représente les influences cumulées directes et indirectes d'ordre 2, en retenant pour chaque "influence indirecte" la valeur de l'influence la plus faible, et en cumulant toutes les influences directes et indirectes ainsi évaluées. (voir méthode de calcul dans le fascicule MACTOR des cahiers du LISP)

c) L'identification des objectifs des acteurs par rapport au projet, au programme

La phase suivante de la démarche consiste à identifier, acteur par acteur, ce qu'il cherche à obtenir ou à éviter dans le projet, la politique, étudiés.

On construit alors une liste unique d'objectifs, regroupant l'ensemble des objectifs des différents acteurs, en s'efforçant de regrouper des objectifs exactement opposés³⁴, mais en distinguant des objectifs proches, mais légèrement distincts.

La liste ainsi obtenue est présentée dans le tableau ci-dessous.

N°	Intitulé	Abréviation	Porté par
1	Améliorer la qualité des soins	AQS	MED MAL
2	Réduire les prescriptions	RPM	SS
3	Accroître les ressources de la Sécurité Sociale	ARSS	SS

d) La caractérisation des positions des acteurs par rapport aux objectifs

A partir de la liste des acteurs (A1 à A6) et de la liste des objectifs (O1 à O3) on construit la Matrice Acteurs Objectifs (MAO) qui traduit les positions de chacun des acteurs vis à vis de chacun des objectifs, selon la cotation suivante

4	=l'acteur est favorable à l'objectif. C'est pour lui un objectif vital.
2	=l'acteur est favorable à l'objectif. Cet objectif fait partie de ses objectifs, ou contribue à leur réalisation. Le fait qu'il ne soit pas atteint remettrait en question ses objectifs sans toutefois remettre en question son existence.
1	=l'acteur est favorable à l'objectif : il faciliterait les siens propres, au plan des moyens et de l'organisation.
0	=pas d'avis, indifférence (l'acteur ligne est indifférent à l'objectif colonne)
-1	=l'acteur est opposé à l'objectif : il gênerait les siens propres, au plan des moyens et de l'organisation.
-2	=l'acteur est opposé à l'objectif. Cet objectif contrarie la réalisation de ses objectifs propres. Le fait qu'il soit atteint remettrait en question ses objectifs sans toutefois remettre en question son existence.
-4	=l'acteur est opposé à l'objectif. Il est vital pour lui (pour son existence, pour ses missions) que cet objectif ne soit pas atteint.

Cette matrice MAO est présentée ci-dessous :

³⁴ un des acteurs sera favorable à cet objectif, l'autre y sera opposé.

1 MAO	AQS	RPM	ARSS
MED	2	-2	2
MAL	4	-4	1
PHAR	0	-2	2
SS	2	4	4
SYND	2	-1	1
PATR	1	0	-2

La simple addition en ligne et en colonne des valeurs absolues des positions des acteurs par rapport aux objectifs permet de calculer deux indices très intéressants :

- en additionnant **en ligne** les valeurs absolues des positions, on obtient un **indice d'implication** des acteurs sur le projet ou le système étudié
- en additionnant **en colonnes** les valeurs absolues des positions, on obtient un **indice de mobilisation** des objectifs

Ce qui donne les deux diagrammes en "barres" ci-après :

Diagramme d'implication relative des acteurs

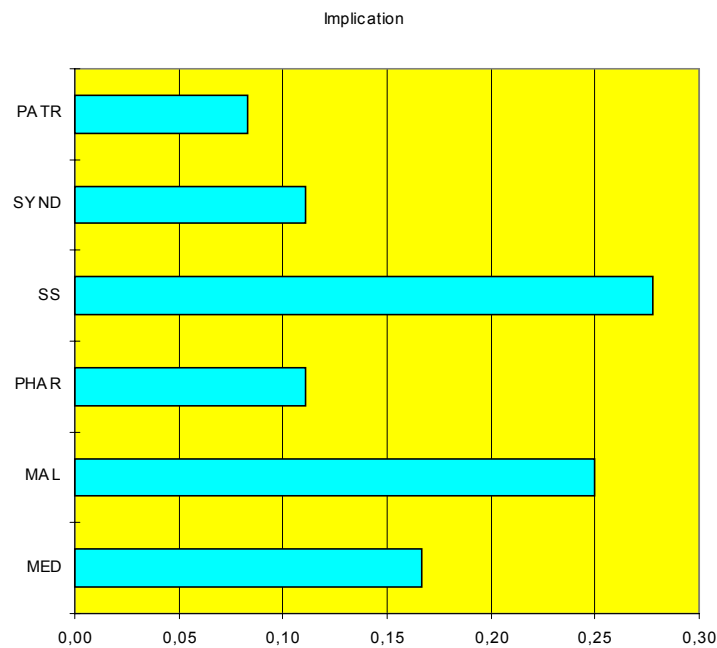
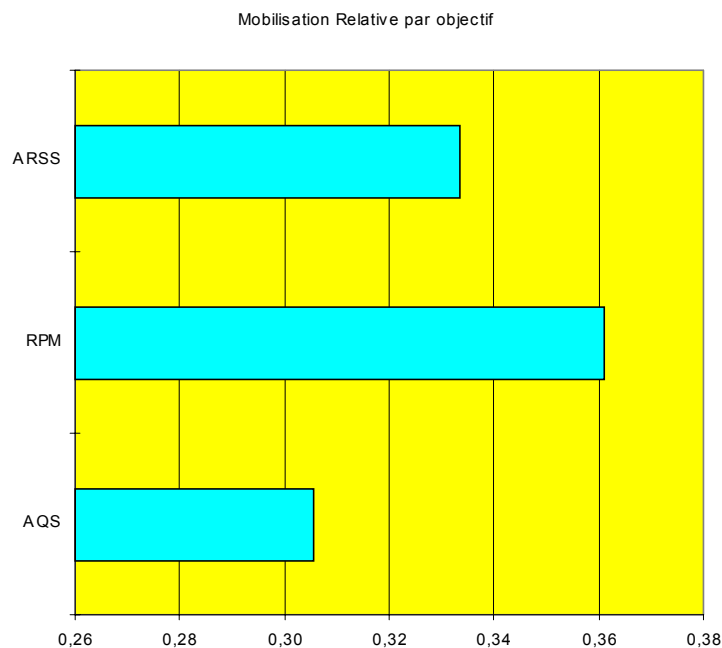


Diagramme de mobilisation relative des objectifs



Ainsi, la Sécurité Sociale, les malades et dans une moindre mesure, les médecins, sont les acteurs les plus impliqués. Côté objectifs, l'amélioration de la qualité des soins est moins mobilisateur que la réduction des prescriptions médicales ou l'accroissement des ressources de la SS.

e) Le calcul des convergences et divergences entre acteurs

La matrice MAO permet de calculer, pour chaque couple d'acteurs, son indice de convergence et son indice de divergence.

On considère séparément

- les objectifs où les positions des deux acteurs sont de même signe (ils sont tous deux favorables ou tous deux défavorables à l'objectif) : ce sont les objectifs où ils convergent
- les objectifs où leurs positions sont de signes différents (l'un positif, donc favorable, l'autre négatif, donc défavorable) : ce sont les objectifs où ils divergent
- on ne prend pas en compte les objectifs auquel l'un des acteurs est indifférent (position = 0)

Puis on multiplie les positions des deux acteurs sur un même objectif, et on fait la somme des indices trouvés, séparément pour les objectifs où ils convergent et ceux où ils divergent.

On obtient ainsi deux chiffres, que l'on dénomme **indice de convergence** et **indice de divergence**.

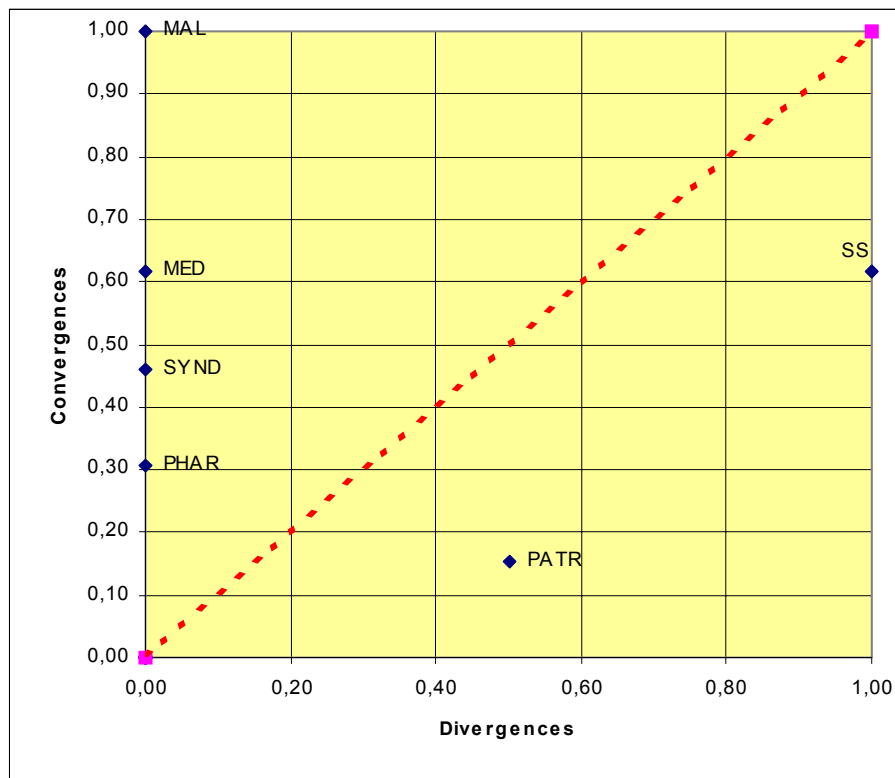
Indices de convergence

CAA	MED	MAL	PHAR	SS	SYND	PATR
MED	12	18	8	12	8	2
MAL	18	33	10	12	13	4
PHAR	8	10	8	8	4	0
SS	12	12	8	36	8	2
SYND	8	13	4	8	6	2
PATR	2	4	0	2	2	5

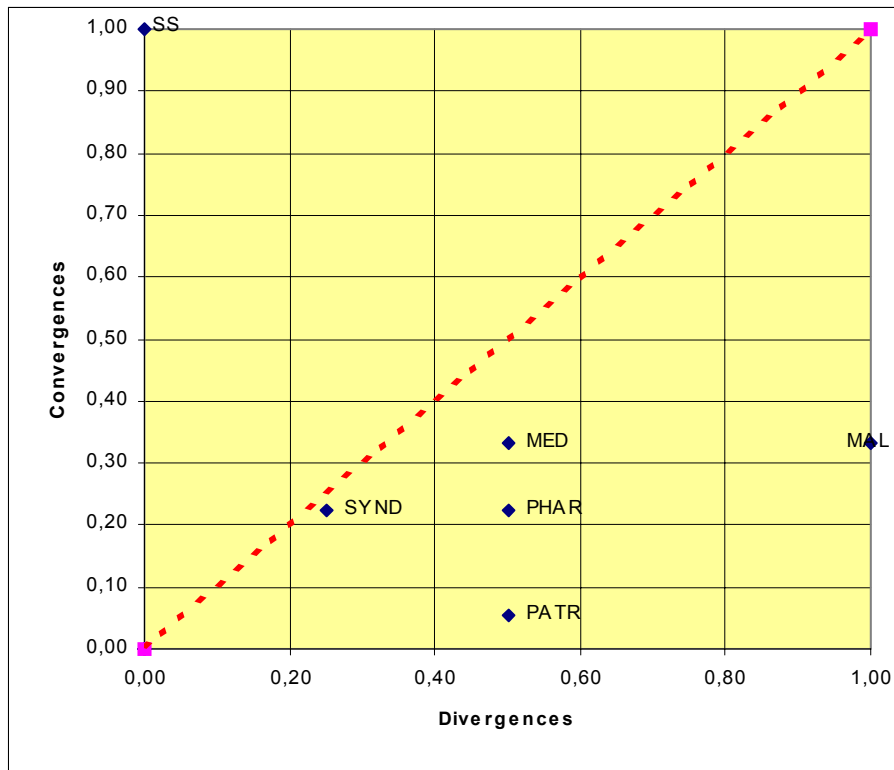
Indices de divergence

DAA	MED	MAL	PHAR	SS	SYND	PATR
MED	0	0	0	8	0	4
MAL	0	0	0	16	0	2
PHAR	0	0	0	8	0	4
SS	8	16	8	0	4	8
SYND	0	0	0	4	0	2
PATR	4	2	4	8	2	0

On représente les divergences et convergences "vu du point de vue d'un acteur donné", selon un graphe similaire à celui proposé plus haut (sociodynamique des acteurs)

Vu du point de vue des malades

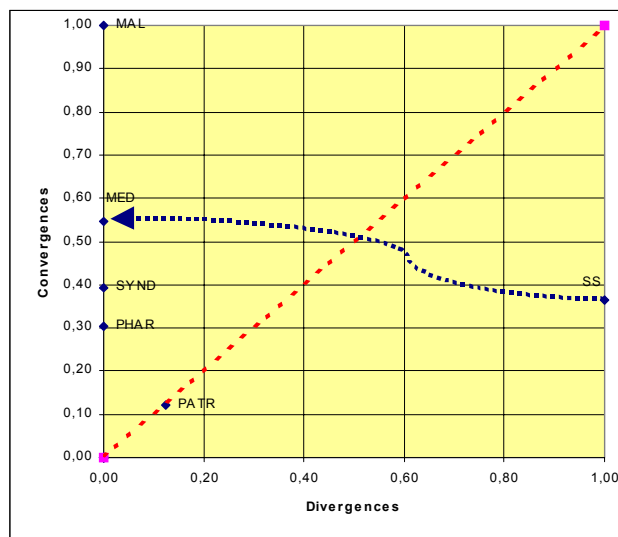
Vu du point de vue de l'acteur "Sécurité sociale"



La synthèse de l'analyse

La synthèse est établie à partir

- du graphe des relations de pouvoir entre acteurs
- d'un graphe des convergences et des divergences



Les "malades" ont nombre de conflits d'intérêt avec la Sécurité Sociale. Ils peuvent imaginer de s'appuyer sur les médecins -très convergents avec les malades, et sans divergences-. Mais ceux ci sont trop dépendants de la Sécurité Sociale. Reste l'acteur Syndicats, très influent et peu dépendant, et dont les positions sont relativement favorables, quoique moins engagés, aux positions des malades.

Les malades auront donc intérêt à se lier avec les syndicats pour défendre le système de santé, sa qualité, son mode de financement.

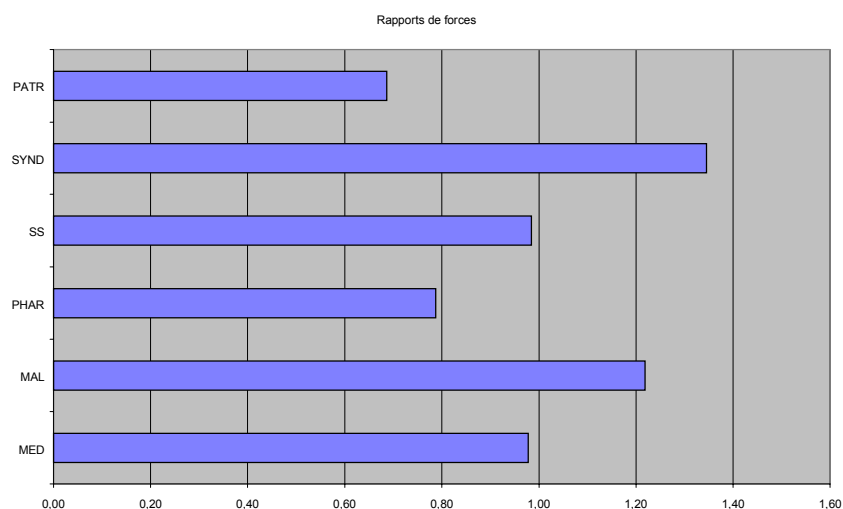
Face à la Sécurité Sociale se trouve donc un bloc "acteurs du système de santé" (Médecins + Industrie Pharmaceutique) dont les intérêts sont liés, et un bloc "individus et salariés" (Malades et Syndicats). Dans tous les cas, les employeurs sont relativement "extérieurs" au débat.

III - 5 Les extensions possibles

On trouvera dans les ouvrages et fascicules publiés par M. Godet sur MACTOR différents compléments d'analyse : calcul d'influences indirectes, calculs de rapports de force, indice d'ambivalence d'acteurs, par exemple.

Nous avons, pour notre part, considéré qu'il convenait de limiter la complexité des calculs opérés sur des données de base bien souvent subjectives. On peut certes faire des analyses de sensibilité des représentations obtenues à des variations marginales de certaines cotations, mais surtout, l'argument qui nous paraît déterminant pour retenir ou exclure un développement mathématique, fût-il intéressant pour l'analyse, est la facilité d'appropriation par les décideurs.

On peut ainsi "calculer" des indices de rapports de force relatifs de chaque acteur; mesurant le rapport entre son influence globale (rétroaction déduite) sur les autres, et sa dépendance globale des autres.



A titre d'exemple, le graphe ci-dessous constitue un mapping des acteurs concernés en fonction

- de leur rapport de force (plus ils sont situés vers la droite, plus ils sont "en position de force" : moyens d'action élevés, dépendance faible)
- de leur implication dans le système

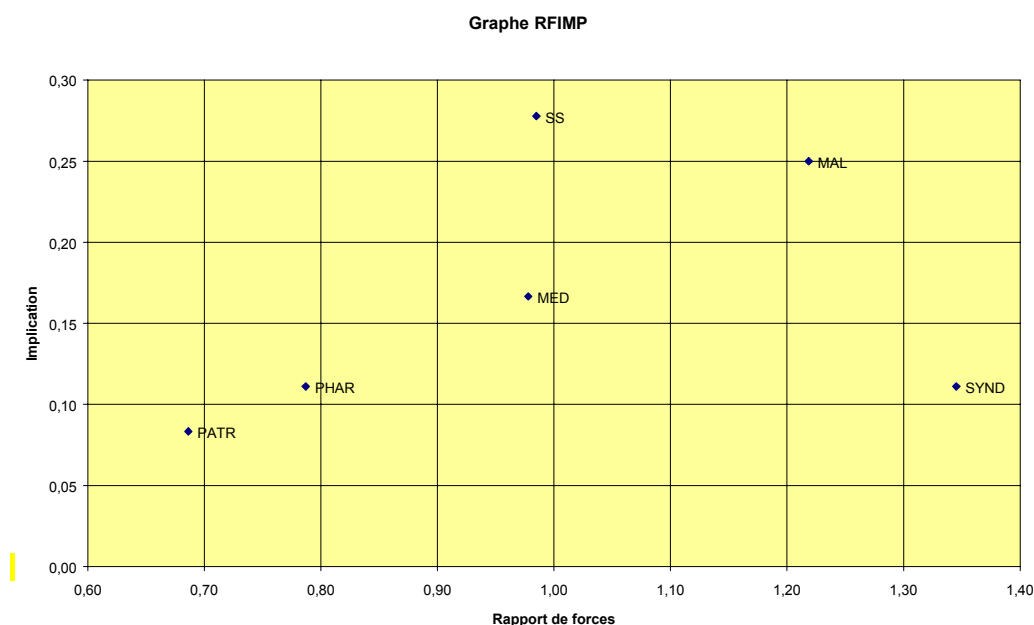
Il en ressort que le jeu "se noue" autour de quatre acteurs majeurs :

La Sécurité sociale : fortement impliqué, rapport de force moyen; c'est son équilibre économique et son "modèle" qui est en jeu

Les malades : rapport de forces et implication élevés ; c'est la qualité de leur soins (leur survie?) qui est en jeu

Les syndicats : peu impliqués, ils ont un poids considérable

Les médecins : implication et rapport de force moyens (c'est leur métier, leur niveau de vie, qui est en jeu, mais aussi leur conception du métier)



IV - L'utilisation de MACTOR adaptée pour l'accompagnement de démarches territoriales

Il convient, à ce stade, de poser le problème de l'opportunité et des modalités d'utilisation de la méthode, par les services du Ministère de l'Équipement (CETE, DRE, DDE) dans le contexte des démarches territoriales.

IV - 1 Le contexte institutionnel de la mise en œuvre et les objectifs associés

Un premier postulat que nous proposons de poser est qu'un outil participatif d'élaboration d'une vision partagée des jeux d'acteurs concernés par une démarche territoriale peut être précieux pour construire une position commune, soit au sein des services de l'Équipement, soit au sein des services de l'État, soit plus largement entre collectivités publiques intervenant sur le territoire.

a) Mise en œuvre au sein des services du Ministère de l'Équipement

Sur un même territoire (un pays, une agglomération) peuvent intervenir plusieurs services du Ministère de l'Équipement : subdivision, services du siège de la DDE (et ici, plusieurs services peuvent être concernés - Politique de la Ville, Habitat, Routes, etc.), DRE, experts du CETE, enfin directions d'administration centrale....

Tous n'ont pas la même vision des jeux d'acteurs, de Paris à la subdivision. La vision des rapports de force entre acteurs au niveau global (et souvent, lorsqu'il s'agit d'élus, il peut y avoir des enjeux nationaux difficiles à percevoir au niveau local), tout comme la vision des objectifs respectifs des uns et des autres relativement au projet, et leurs positions respectives sur les différents objectifs, ne sont pas aisément discernables loin du contexte local. On

imagine assez bien la richesse d'une confrontation, d'un partage, entre ces points de vue globaux et locaux, au sein même des services du Ministère.

b) Mise en œuvre au sein des services de l'Etat

Un autre point de vue est celui de l'état dans le département (et/ou la région). Ici, l'objectif est de rendre cohérente la vision des services de l'Etat (et du préfet), notamment en vue de donner un avis partagé sur la pertinence d'un territoire.

Ceci suppose, outre de dépasser les logiques spécifiques des différents services -qui ne sont pas toujours cohérentes- de mettre en commun la vision que l'on a du territoire et des acteurs qui y interviennent.

C'est là qu'une technique comme MACTOR peut se révéler précieuse, à condition de parvenir à limiter le nombre d'acteurs concernés à moins d'une vingtaine....

c) Au delà?

Peut-on imaginer d'utiliser MACTOR, ou toute autre technique d'analyse des jeux d'acteurs, en associant un cercle plus "large" que ceux évoqués ci-dessus? La réponse est "Oui, à condition que ce qui rassemble ceux qui sont à l'intérieur du cercle soit plus fort que ce qui les divise, et que ce qui les oppose à leur environnement soit plus fort que ce qui les divise entre eux". Un statisticien écrirait que la variance intergroupes doit être significativement supérieure à la variance intragroupes.

Contentons nous de poser qu'une condition serait que les acteurs au sein du cercle doivent avoir des intérêts suffisamment proches entre eux, et suffisamment éloignés des intérêts de certains acteurs de l'environnement, pour accepter de dépasser leurs divergences internes, considérées dès lors implicitement comme mineures. Autant dire que les situations de ce type ne sont pas fréquentes, tout au moins sur les enjeux "territoriaux". Il en serait bien évidemment autrement sur d'autres enjeux, plus nationaux ou continentaux.

Notre expérience est qu'il ne faut pas élargir de façon excessive le "cercle" ou noyau central, au risque de faire perdre toute signification à l'exercice.

IV - 2 L'organisation de la réflexion en pratique

En pratique, la réflexion sur les acteurs suppose 3 phases : une phase préparatoire, une phase d'animation de la réflexion elle même, enfin une phase de présentation des résultats de la réflexion.

a) Préparation

Elle comprend trois volets :

- La délimitation du domaine concerné
- L'identification des acteurs concernés par ou intervenant sur le domaine
- La collecte d'informations (récentes ou non) sur les acteurs et leurs positions (au moins "exprimées") (notes, discours, extraits de presse, entretiens, etc..)
- La sélection du noyau central (celui qui conduira l'analyse) et des participants effectifs à la réflexion (représentants les différents éléments du noyau)

b) Organisation de la réflexion de groupe

L'ensemble des participants à la réflexion doit avoir préalablement reçu communication des informations disponibles.

La réflexion est organisée sous la forme d'une journée à 1,5 journée de travail en groupe, (1,5 journée est préférable, et laisse le temps à la discussion, à l'échange ..;)

Sur l'hypothèse de 1,5 jours, le travail peut s'ordonner comme suit :

Matinée 1 : analyse des rapports de force entre acteurs, et identification des objectifs des acteurs / projet

Après midi 1 : analyse des positions des acteurs par rapport aux objectifs, et calcul des implications; des convergences, des divergences. Amorce de la synthèse entre rapports de force absolus, et convergences divergences

Matinée 2 : analyse approfondie des tactiques possibles, et préparation de la restitution

c) Présentation du rapport

Le rapport d'analyse comprend, usuellement, les éléments suivants :

I-Contexte

II-Les acteurs intervenant sur le système

Présentation rapide, par famille (renvoi en annexe sur la matrice 0MAA)

Les acteurs dominants, les acteurs dominés (renvoi en annexe à la matrice 1MAA et au graphe influence dépendance)

III- Les enjeux et les objectifs des acteurs

Présentation rapide des objectifs (renvoi à la liste des objectifs)

Présentation des implications et des mobilisations (renvoi sur la matrice 1MAO et les graphes mobilisation et implication) : quels sont les objectifs "qui mobilisent"; quels sont les acteurs les plus impliqués?

Les convergences et les divergences entre acteurs : présentation commentée du graphe convergence / divergence

Pour l'acteur central : qui sont nos alliés, qui sont nos opposants, sur qui nous pouvons nous appuyer?

Pour d'autres acteurs marquants (opposants principaux, acteurs dominants) : comment "ils voient le monde".

IV- Les tactiques proposées

Les opposants sont-ils unis, et si oui, comment diviser (affaiblir) les opposants?

Comment renforcer nos alliés (en ramenant à nous des opposants puissants)?

Quels objectifs ajouter, supprimer; modifier dans le projet pour améliorer notre position?

V-Conclusion

Conclusion

Les chapitres ci-dessus constituent une présentation sommaire de la méthode MACTOR (simplifiée) pour l'analyse des jeux d'acteurs.

Les esprits chagrins trouveront aisément matière à exercer leurs esprits critiques sur son caractère imparfait, subjectif, dyssimétrique, car forcément pris d'un certain point de vue, appauvrissant par l'utilisation de chiffres là où d'autres mettraient des pages de texte, etc...

Les praticiens de terrain y verront au contraire deux intérêts majeurs :

- un processus structuré d'échange d'information sur un domaine complexe
- un processus d'élaboration de représentations simples (simplistes?) des jeux d'acteurs, facilitant la compréhension collective du système, et l'élaboration de tactiques

D'une façon générale, il convient d'opter, comme en toutes choses, pour une position équilibrée : utiliser la technique pour les avantages qu'elle comporte et qu'on peut lui reconnaître, sans pour autant perdre de vue ses limites, et donc sans chercher à lui faire "dire" plus qu'elle ne peut exprimer.

Bibliographie

Analyser les stratégies d'acteurs : la méthode MACTOR par M. Godet et F. Meunier - Cahiers du LISP - Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique - CNAM 2, rue Conté - 75003 Paris

Manuel de prospective stratégique - Michel Godet - Dunod - Vol 2 L'art et la méthode

la SocioDynamique , un art de gouverner - Jean-christian Fauvet et X Stephani Editions d'Organisation 1983

La socio-dynamique : concepts et méthodes jean-christian Fauvet - Editions d'Organisation ISBN 270811879X

L'organisation en analyse - Eugène Enriquez - PUF (Sociologie d'aujourd'hui)
ISBN 2130441173

Annexe

Composition élargie du comité de suivi de l'action qualifiante "diagnostic de territoire et systèmes d'acteurs"

AMPHOUX Nicole Méditerranée	CETE -	JEANNOT Gilles	LATTS / ENPC
BELLON Hélène Provence I.A.R.	Univ. d'Aix-en-	LAPLANCHE Alain	CETE de l'Ouest
BION Jean-Yves	CERTU/URB	LEGRAIN Vincent	DDE 13
BLAIS Jean-Paul	PUCA	LEGRAND Michel	CETE Lyon
BORDERE Florence	CETE de Lyon	MADORE François	Univ. de Nantes
BOUILLON Christophe	U. Aix (IAR)	MARCHAND Patrick	CETE de l'Est
BOUTEFEU Emmanuel	CERTU/ENV	MARTIN Alain	DDE 01
CAPDEVIELLE Danièle	CETE Sud Ouest	MAUJEAN Sébastien	CETE de l'Est
CHATAIN Martine	CERTU/TEC	MEUNIER Martine	CERTU/URB
COQUET Jean-Luc	CERTU/COP	MOURAREAU Olivier	DGUHC / PS2
CREISSELS Corinne	CETE de Lyon	MUZOTTE Sandrine Picardie	CETE Nord
DALIN Christophe	CERTU/URB	PAROCHE Alain	CERTU/COP
DELEBECQUE	DDE 02	PEIGNE Hubert	DRE PACA
DORMOIS Rémi	CETE de l'Ouest	PELOQUIN Éric	DDE 85
DUHAYON Jean-Jacques	CETE l'Ouest	ROUSSET Michel	CERTU/URB
DUMONTIER Jean-Paul	CERTU / DIR	RUELLE Louis	DDE 62
FOUCHIER Vincent	SGGOU	SAUVAGE Évelyne	DDE 60
FRERET Patricia	CETE Normandie	TALHA Anne Picardie	CETE Nord
FRERIAT Alain	DDE 13	THIRY Marcel	DDE 54
FREROT Olivier	DDE 90	THOME Benoît	CERTU/MOB
GRANDGUILLOT Anne	DDE 69	TOURASSE Corinne	DRE Rhône Alpes
GUILLABERT Anne	CETE de Lyon	VALLA Paule Centre	CETE Normandie
HOCHE Agnès	DDE 54	WERQUIN QUESNAY	DDE 27
HUET Christian	CETE Sud-Ouest		

© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (avril 2001)
Dépôt légal: 2^e trimestre 2001
ISSN : 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 01 - 10 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>