

– NOTE DE SYNTHÈSE –

Système local, pouvoir périphérique et régulation croisée

À travers l'étude de trois contributions fondatrices de la sociologie des organisations, la présente synthèse cherchera à clarifier les bases méthodologiques et théoriques concourant à renouveler, dans les années 1960, l'analyse des systèmes de pouvoir locaux en France, par le biais d'une approche sociologique alors en pleine construction. Aussi le regard empirique sur le système politico-administratif local servira-t-il d'introduction à ces réflexions nouvelles.

Chronologiquement le plus ancien, l'article de J. P. Worms, « Le préfet et ses notables »¹, paru en 1966 dans la revue *Sociologie du travail*, nous invite à une plongée empirique dans les relations de complémentarité, voire de complicité, entre les préfets et les notables locaux, et nous donne de précieuses indications quant à la représentation des rôles que peuvent avoir les acteurs.

L'article de P. Grémion, « Introduction à l'étude du système politico-administratif local »², se veut, lui, une revue plus théorique des outils conceptuels naissants permettant d'analyser les systèmes politico-administratifs locaux. Il fournit de surcroît des bases essentielles pour l'étude empirique, et permet de mieux situer les singularités, et donc l'intérêt, d'une approche sociologique.

Enfin l'article de M. Crozier et J. C. Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France »³, est une contribution autant méthodologique qu'empirique permettant ainsi de systématiser les deux contributions précédentes. Introduisant le concept de « régulation croisée » pour expliquer les relations de pouvoir entre administration et élus, ce texte précise les modalités d'un nouveau paradigme d'analyse en germe dans les articles de J. P. Worms et P. Grémion précités.

D'une certaine façon, l'étude de ces trois contributions est une manière privilégiée de s'immerger dans les débats épistémologiques d'une science, la sociologie des organisations, en plein façonnement dans les années 1960, et dont les auteurs ici étudiés représentent la ramification française, travaillant tous pour le compte du Centre de sociologie des organisations (CSO). Cherchant à dépasser la normativité rationalisatrice des *policy sciences* américaines, cette sociologie nous invite à considérer des systèmes sociaux composés d'acteurs en interaction, et à la rationalité limitée, comme les cadres matriciels de fabrication des politiques publiques.

Tout l'enjeu pour nous est alors de comprendre dans quelle mesure l'étude du système politico-administratif local français des années 1960 est un prisme explicatif privilégié d'une nouvelle approche sociologique des systèmes locaux, comme ensembles interdépendants, régulateurs et conscients, au sein

¹ Worms J. P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 18, n° 3, 1966, pp. 249-275. N. B. : les références principales seront ensuite mentionnées entre parenthèse au sein du développement lui-même.

² Grémion P., « Introduction à une étude du système politico-administratif local », *Sociologie du travail*, vol. 1, 1970, pp. 51-73.

³ Crozier M. et Thoenig J. C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de Sociologie*, vol. 16, n° 1, janvier-mars 1975, pp. 3-32.

desquels les acteurs se prêtent à des jeux et stratégies visant au double maintien de leur propre position et de la stabilité institutionnelle.

Ce sera là l'occasion d'un développement qui mettra en évidence les mécanismes propres au système politico-administratif local (I), puis qui interrogera les modalités d'émergence d'un nouveau paradigme explicatif des systèmes organisationnels (II).

I - Le système politico-administratif local, entre interdépendance consciente et régulation croisée

Le système de pouvoir au niveau local, et plus particulièrement départemental, est le fruit d'un équilibre reposant sur l'interdépendance consciente des différents acteurs en présence, interdépendance qui est elle-même le socle d'un type particulier de régulation : la « régulation croisée » (Crozier et Thoenig).

De l'interdépendance consciente des acteurs...

De fait, le système local fait intervenir une multiplicité d'acteurs (des services administratifs, des élus politiques, des représentants de l'État, etc.) qui sont dépendants les uns des autres par leur appartenance à un même ensemble politico-administratif. Ainsi, pour reprendre l'exemple de M. Crozier et J. C. Thoenig (p. 8), dans une ville petite ou moyenne, le maire est à la fois détenteur d'une position de pouvoir très importante à travers son rôle d'intégrateur et de coordinateur, autant qu'il est dépendant de l'administration locale (par exemple, les Ponts et Chaussées, équivalent de la Direction départementale de l'équipement aujourd'hui) dès lors qu'il souhaite agir positivement.

De même, la relation entre le préfet et les notables locaux étudiée par J.-P. Worms, illustre l'interdépendance fonctionnelle qui préside à l'administration du local. Ne serait-ce que dans la manière de se représenter leur rôle, c'est-à-dire comme les garants, chacun, d'une harmonie sociale et d'un apolitisme au nom de l'intérêt général, préfet et notable relationnent dans une « *grande cohésion* » (Worms, p. 261), elle-même fondée sur une convergence d'intérêts évidente en pratique.

Convergence, premièrement, dans la suppression des conflits, le préfet y voyant un intérêt de carrière là où le notable y voit la condition de son maintien au pouvoir. Convergence, deuxièmement, dans l'assouplissement des règles et le contournement de la loi, permettant au préfet de jouer pleinement son rôle d'arbitre, et au notable d'adapter la loi aux « *réalités spécifiques des situations locales* » (Worms, p. 267). Convergence, troisièmement, dans la mise à distance des services techniques de par leur caractère paradoxal de contrainte à la volonté politique (pour le notable) ou à l'affirmation hiérarchique (pour le préfet). Convergence, enfin, dans le rapport au pouvoir parisien, dans le sens qu'il est indispensable au notable à la fois comme source de financement et comme bouc émissaire politique, autant qu'au préfet qui en joue soit pour accroître ses marges de liberté, soit pour juguler les pressions locales.

*... à la régulation croisée*⁴

De cette complémentarité, que met en évidence une approche sociologique du pouvoir local, dépend un type de régulation politique que M. Crozier et J. C. Thoenig nomment la « régulation croisée ».

Dans le système politico-administratif local français, la règle centrale est celle de l'établissement d'un compromis, garant de la stabilité dudit système. Mais comme le soulignent nos auteurs, et du fait d'un

⁴ Pour comprendre plus finement ce type de régulation, je me suis appuyé en complément sur le chapitre « Le système politico-administratif territorial » dans Dupuy J. F. et Thoenig J. C., *Sociologie de l'administration française*, Paris, Le Seuil, 1983.

cloisonnement de chacune des unités composant le système, ce compromis demande, pour être négocié, l'intervention d'un relais, c'est-à-dire d'un coordinateur qui va permettre l'établissement du compromis souhaité.

Ainsi, le maire qui souhaite construire une nouvelle infrastructure sur sa commune ne va pas s'adresser directement à la hiérarchie administrative chargée juridiquement du pouvoir de décision, mais va, au contraire, s'appuyer sur les échelons administratifs inférieurs, eux-mêmes connectés au notable départemental local (par exemple un conseiller général) qui pourrait obtenir de l'administration, via ses « entrées », les autorisations et crédits nécessaires à la réalisation de l'infrastructure en question.

De fait, l'action des organes administratifs locaux de l'État sont éminemment politiques au sens où il ne sont pas uniquement des exécutants de décisions qui viendraient de leur hiérarchie directe, mais sont des intermédiaires qui participent au processus de décision politique lui-même.

Aussi ce type de régulation fonctionne-t-il dans les deux sens, car si individuellement les fonctionnaires locaux exercent une domination sur le maire qui souhaite voir se réaliser son infrastructure, ils sont tenus par le fait qu'eux-mêmes dépendent de cette clientèle des élus locaux pour exercer leur influence. Et au sommet, la haute administration, si elle veut peser sur les activités locales doit elle aussi passer par l'intermédiation des notables locaux, et leur rôle reconnu par le système de coordinateurs et d'intégrateurs.

Dans un tel système, toutes les unités se tiennent les unes les autres : « *Chaque filière régule l'autre en même temps qu'elle est régulée par elle* » (Crozier et Thoenig, p. 12). Dès lors, eu égard aux coûts d'opportunités extrêmement élevés pour celui qui voudrait jouer hors-système, le seul moyen possible pour s'en affranchir est le cumul de mandats qui, par une concentration de pouvoir, permet de s'éviter l'appel aux intermédiaires.

Les conséquences d'une pareille régulation sont multiples. En particulier, cette intermédiation permanente entre des acteurs atomisés tend à diluer les responsabilités, à fermer le système sur lui-même, à le rendre secret, à créer des relations d'allégeance et de favoritisme, et à fabriquer constamment des exclus, dont en premier lieu les administrés. Mais s'imposant à l'ensemble des acteurs, quelque soit leur position hiérarchique, ce système est aussi à certains égards égalitaire, et permet une certaine autonomie en son sein. M. Crozier et J. C. Thoenig de le résumer ainsi : « *Chacun est irresponsable mais autonome et protégé* » (p. 16).

II – Vers un nouveau paradigme explicatif des systèmes organisationnels

À travers cette analyse du système politico-administratif local français se dégage une nouvelle manière de penser le local, par la mise en œuvre d'une approche sociologique à même de considérer les systèmes organisationnels comme des systèmes sociaux, et affirmant sa singularité vis-à-vis d'autres traditions d'analyses.

Une approche sociologique naissante en quête d'identité

En effet, la volonté conjointe de l'ensemble des auteurs ici étudiés, tous membres du Centre de sociologie des organisations (CSO), est d'établir, ou du moins de consolider, un nouveau paradigme d'analyse des systèmes organisationnels qui doit nécessairement s'écarter, ou du moins se différencier, d'autres champs comme l'ethnologie, l'histoire, l'économie ou la théorie des classes (Crozier et Thoenig, p. 23).

P. Grémion, lui, s'arrête plus précisément sur la nécessité, pour une telle approche sociologique, de dépasser à la fois le droit et la science politique. Le droit, d'abord, parce qu'il est « *hors-champ* » (p. 53) vis-à-vis des évolutions de pratiques locales qui ne sont pas encadrées juridiquement et qui sont elles-mêmes prises dans un jeu d'aménagement de la règle juridique. L'auteur de souligner que les « *moments privilégiés pour le juriste ne sont bien souvent que des moments seconds pour les acteurs engagés dans le processus* » (p. 54). La science politique française ensuite qui, imprégnée du centralisme français, tend à ignorer les formes spécifiques de gouvernement local, à la différence des traditions anglo-saxonnes ; ainsi le local n'est-il ici qu'un facteur et non un acteur.

En outre, P. Grémion nous invite à prendre de la distance vis-à-vis de certaines catégories d'analyses qui sont, selon lui, le reflet des conceptions développées dans la haute administration, et largement reprises par la tradition d'analyse des « sciences administratives ». L'auteur d'identifier trois ruptures nécessaires avec les travaux antérieurs. Premièrement, il convient de discuter, de remettre en cause, la dichotomie traditionnelle entre un échelon central qui serait le détenteur de la rationalité par rapport à un échelon local qui, au contraire, serait irrationnel. Deuxièmement, il faut sortir de la coupure entre administration et représentation au niveau local pour mettre en évidence les liens qui les unissent (à l'image du lien entre préfet et notables). Enfin, troisièmement, il faut sortir le local de son « *état de nature* » (p. 60) pour pouvoir expliquer les dynamiques qui lui sont propres.

De cette manière, et comme le soulignent M. Crozier et J. C. Thoenig (p. 24), la sociologie des organisations, et en particulier l'analyse des systèmes, doit chercher, non uniquement à décrire les situations, mais aussi à les expliquer. Pour ce faire, la mise en place d'un appareil conceptuel propre à comprendre la structuration des réseaux et leur mode de régulation apparaît nécessaire.

La construction d'un appareil conceptuel propre

Ainsi y a-t-il, au cœur de l'approche sociologique, la notion de « système ». Quand P. Grémion parle de « *système de relations* » (p. 55), ou encore de « *système social* » (p. 56), M. Crozier et J. C. Thoenig préfèrent considérer des « *systèmes de réseaux interorganisationnels complexes et stables* » (p. 23). Plus largement, le concept même de système est « *un mode de raisonnement* » (Grémion, p. 56) qui appelle trois éléments caractéristiques que sont : 1) une interdépendance entre les unités du système ; 2) une régulation des relations entre ces unités ; et 3) un degré de conscience, par les unités du système elles-mêmes, des modalités de sa régulation.

Depuis M. Crozier et son ouvrage *Le phénomène bureaucratique* publié en 1964⁵, l'étude des relations de pouvoir sont au centre de ce paradigme sociologique naissante. De ce point de vue l'interdépendance inhérente au concept de système se veut directement liée par les relations de pouvoir. M. Crozier et J. C. Thoenig de l'illustrer via l'analogie avec la relation du maître et de l'esclave : « *Le maître a beau avoir droit de mort sur l'esclave, il a besoin que l'esclave survive pour rester le maître* » (p. 24).

En outre, la relation entre l'organisation et son environnement est au cœur de ce nouveau paradigme, là où les travaux antérieurs avaient tendance à ne considérer que les mécanismes d'interactions internes. Ici, et comme le mentionne P. Grémion, les travaux de R. Pagès⁶ constituent une avancée essentielle, en montrant que le flou ou l'élasticité entourant les organisations sont des éléments très importants pour comprendre leur « *système fonctionnel* » (Grémion, p. 62).

De surcroît, cette relation organisation-environnement doit-elle être considérée comme un « *processus de négociation* » (Grémion, p. 63) au sein duquel s'opèrent des marchandages. Ici, et comme l'indiquent M. Crozier et J. C. Thoenig, cette relation « *ne dépend pas des forces de chacun des joueurs, mais des forces*

⁵ Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1964.

⁶ Pagès R. « L'élasticité d'une organisation en crise de direction », *Sociologie du travail*, n° 4, octobre-décembre 1965.

qu'ils engagent dans le jeu et surtout de celles de leurs forces qui sont pertinentes dans les mécanismes du jeu » (p. 25). Cette nuance est essentielle en ce qu'elle nous invite à prendre en compte finement, et donc à recueillir, les sentiments que peuvent exprimer les protagonistes afin de comprendre leur stratégie dans le jeu institutionnel. C'est là qu'on fait appel au degré de conscience des acteurs, et donc, *a fortiori*, à leur rationalité, en ayant sans cesse à l'esprit que « *La rationalité de l'individu ne correspond pas forcément à la rationalité du groupe qu'il représente* » (Crozier et Thoenig, p. 27).

En définitive, et à partir d'une considération des structures administratives locales comme organisations (Grémion, p. 67), on peut déduire plusieurs caractéristiques nécessaires à toute analyse sociologique. D'abord que les organisations sont des systèmes d'arbitrages d'« *exigences conflictuelles* » (Grémion, p. 68), et qu'en ce sens, elles apparaissent à la fois comme des centres de négociation dotés d'une autonomie, et aussi comme des centres de gestion des incertitudes liées à leur environnement. Ensuite, que toute organisation est insérée dans un « *champ de forces* » (Grémion, p. 68), c'est-à-dire qu'elle doit composer avec un ensemble de contraintes, ce qui participe de la définition même de son rôle. Enfin, qu'une organisation reste une entité qui doit, et c'est sa finalité, accomplir des tâches et remplir des fonctions concrètes, qui sont autant d'enjeux à prendre en compte dans l'analyse.

* * *

En conclusion, nous soulignerons que ces analyses fondatrices sur les systèmes politico-administratifs locaux, si elles sont très éclairantes et fournissent quantité d'outils d'analyses, doivent aussi être lues à l'aune des profondes mutations qu'a connu la France depuis les années 1960⁷. En particulier, les lois de décentralisation de 1982 et de 2003 ont fait émerger l'échelon régional comme principal levier d'impulsion politique au plan territorial conjointement au développement des intercommunalités.

Aussi cette évolution s'est-elle accompagnée d'une adaptation du rôle des administrations déconcentrées, et notamment du rôle des préfets qui ne disposent plus que d'un contrôle *a posteriori* des actes produits par les collectivités territoriales. Enfin, les lois de 2000 sur la limitation du cumul des mandats ont, certes imparfaitement, réduit le degré de concentration politique possible pour un seul élu. Pour toutes ces raisons, le modèle de la régulation croisée nécessiterait d'être reconsidéré au regard de ces évolutions.

S'agissant de la construction d'une nouvelle discipline et d'un nouveau paradigme, en revanche, nous pouvons constater la grande actualité de la sociologie des organisations. De ce point de vue le glissement dans les années 1990 vers une sociologie de l'action publique⁸, qui se veut plus large et plus englobante que la notion de « politiques publiques », tend à valider les bases méthodologiques et théoriques fournies par les auteurs pionniers que nous avons rencontrés dans les textes ci-dessus étudiés.

Septembre 2011.

© Jordan Parisse, octobre 2011

Contact : jordan.parisse@gmail.com – Blog : <http://jordanparisse.wordpress.com>

Texte courant en Adobe Garamond Pro, corps 12.

⁷ Voir Duran P. et Thoenig J. C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1996, pp. 580-623.

⁸ Voir l'entrée « Sociologie de l'action publique » dans, Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 (3^{ème} ed.).