Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 2 (1976)

Heft: 2

Artikel: Politiques publiques et décisions interorganisationnelles

Autor: Theonig, Jean-Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-815155

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 19.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Schweiz.Z.Soziol./Rev.suisse Sociol. no 2/76 pages 55-69

POLITIQUES PUBLIQUES ET DECISIONS INTERORGANISATIONNELLES

Jean-Claude Thoenig

RESUME

L'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques s'effectuent à travers des réseaux de relations interorganisationnelles. Les caractéristiques de ces réseaux informels qui lient un grand nombre d'institutions politiques, administratives, économiques, territoriales les unes aux autres, sont difficiles à appréhender. Une stratégie de recherche est proposée pour leur étude qui fait appel aux concepts de système et de régulation sociale.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Erarbeitung und Ausführung der öffentlichen Politiken wird durch ein Netz von interorganisationellen Beziehungen ausgeführt. Die Charakteristiken dieser informellen Netzwerke, welche eine grosse Anzahl von politischen, administrativen, ökonomischen und territorialen Institutionen miteinander verbinden, sind schwierig zu erfassen. Eine Forschungsstrategie zu ihrem Studium wird vorgeschlagen, die sich auf die Konzepte der Systeme und der sozialen Regelung beruft.

Si l'on étudie comment, dans les sociétés industrielles avancées, les politiques publiques sont élaborées et mises en oeuvre, force est de constater l'importance qu'occupe l'existence d'ensembles politiques et administratifs organisationnellement très différenciés et fragmentés. C'est à travers de tels ensembles qu'en réalité les affaires publiques sont gérées. En matière d'aménagement urbain aussi bien qu'en matière de politique d'aide sociale, pour des tâches d'intérêt local comme pour des tâches d'intérêt national, un nombre élevé d'autorités et d'organisations diverses interviennent à un titre ou à un autre. Aucune autorité politique, aucune bureaucratie administrative, ne

gouverne à elle seule tel ou tel aspect des affaires publiques. Les autorités nationales s'immiscent dans les affaires locales. Les autorités locales contribuent à la mise en oeuvre des décisions nationales. Les compétences d'intervention, de droit ou de fait, se trouvent réparties non seulement entre de multiples agences publiques mais sont aussi partagées avec des associations volontaires, des organisations à but lucratif, etc. La différenciation est d'autant plus marquée que de tels ensembles échappent aux modes de coordination juridiques définis par le droit et aux techniques de décision du travail et de l'autorité hiérarchique utilisés au sein des organisations. Chaque organisation représente des intérêts spécifiques, contrôle des aspects particuliers, poursuit des modes d'action qui lui sont propres. Mais en même temps de tels ensembles doivent faire face à des problèmes publics dont l'énoncé et la solution ne recoupent que très rarement la division des compétences et les frontières institutionnelles entre les multiples organisations. Il en résulte souvent une non-congruence, parfois une incompatibilité entre le champ des problèmes auxquels les politiques publiques répondent et le champ des organisations qui interviennent dans leur élaboration et dans leur mise en oeuvre.

Dans un tel contexte de fragmentation territoriale et fonctionnelle de la décision publique, la capacité dont chaque organisation ou autorité dispose pour poursuivre un objectif ne dépend pas seulement de ses propres choix et de son savoir-faire, elle dépend largement des choix et du savoir-faire des autres organisations ou autorités en présence desquelles elle se trouve. Toute action d'une organisation est influencée par les relations qui existent entre les organisations de l'ensemble et aussi entre les problèmes auxquels celles-ci sont confrontées. De fait, aucune politique publique n'est élaborée et mise en oeuvre par une seule organisation: à un moment ou à un autre, elle fait intervenir d'autres organisations. L'étude des politiques publiques doit donc accorder une attention toute particulière à la dimension collective de la décision publique. Celle-ci est un processus interorganisationnel. En d'autres termes, l'unité d'analyse n'est pas une autorité ou une organisation en particulier, une sorte de décideur unique, mais elle est constituée par un ensemble complexe d'autorités et d'organisations nombreux, d'acteurs multiples. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si les modalités et les caractéristiques propres à l'ensemble à travers lesquelles la décision collective s'opère ont des conséquences pour la façon dont les politiques publiques sont définies, élaborées, mises en oeuvre et évaluées.

L'objectif de cet article est de proposer une approche directement inspirée des travaux récents de la sociologie des organisation.

Au cours des dernières années, la sociologie des organisations s'est profondément renouvelée, en particulier en s'intéressant au problème de la relation entre l'organisation et son environnement. Un pas décisif a été franchi parce que ses disciples ont refusé, pour expliquer de telles relations, d'avoir recours à des paradigmes établis tels que ceux de l'économie politique, de l'histoire institutionnelle ou de l'approche culturaliste. Parmi les travaux qui ont ouvert une nouvelle voie, on peut mentionner ceux de Levine et Whyte sur la relation de "dépendance" entre une organisation et son environnement (1961), de Katz et Kahn sur l'organisation comme "système ouvert" (1965), d'Emery et Trist sur les propriétés causales de l'environnement (1965), de Lawrence et Lorsch sur la correspondance entre structures internes et nature de l'environnement de l'organisation (1965). L'essentiel est de voir qu'aujourd'hui la sociologie des organisations se propose d'étudier l'environnement non pas comme une entité abstraite, mais en particulier comme un ensemble de relations entre des organisations spécifiques, doté d'une certaine stabilité et s'imposant à ceux qui en font partie. Warren propose de considérer de tels ensembles comme un objet problématique spécifique (1967). Turk les décrit comme formant des champs socialement intégrés (1970). Aldrich les analyse comme des "réseaux" structurés possédant leur mode d'organisation propre (1974). Benson montre que les relations entre les organisations peuvent être régulées par des relations stables de pouvoir (1975).

L'apport que peut fournir la théorie des organisations apparaît ainsi précieux. Elle fournit une perspective qui permet de comprendre comment tel processus de décision collective est en fait régulé par les relations qui existent entre les organisations qui y participent directement ou indirectement. L'accent est mis sur la décision comme constituant un processus social. Ce processus est le produit d'une situation plus permanente, d'un réseau plus ou moins structuré de relations entre des organisations et d'arrangements entre elles. C'est ce réseau même, les modes de régulation qui le constituent et qui lient les organisations les unes aux autres, qu'il s'agit donc d'analyser.

La perspective qui est ici esquissée considère les ensembles interorganisationnels comme des "systèmes plus ou moins organisés" (Crozier, 1971). Les aspects théoriques de l'analyse de système en sociologie des organisations ont été développés ailleurs (Crozier et Thoenig, 1975). Il s'agit ci-dessous essentiellement de présenter une stratégie de recherche ayant une valeur heuristique jugée supérieure à celle offerte par d'autres paradigmes pour l'étude de la décision collective en matière de politiques publiques. Une telle stratégie doit permettre d'analyser comment

effectivement les systèmes interorganisationnels fonctionnent et de recueillir des données empiriques qui soient pertinents par rapport à l'objectif de la recherche (1).

1. Tout processus de décision qui fait intervenir plusieurs acteurs présuppose un état d'interdépendance entre les différentes unités (individus et groupes), entre les organisations auxquelles ils appartiennent.

Une telle interdépendance n'est pas seulement de nature symbolique; elle se traduit également sinon surtout par l'existence d'un réseau de relations de dépendance qui est structuré autour de la répartition de pouvoir. Pour analyser de telles relations, il est certes intéressant d'envisager comment ce pouvoir est distribué entre acteurs ou de rechercher de quelles sortes de ressources chaque acteur peut disposer. Cependant un tel effort court le risque de demeurer purement descriptif et il ne mène pas très loin dans la compréhension du processus collectif et des conduites particulières. L'accent doit être mis en priorité sur la façon dont les acteurs inégaux dans leur pouvoir mais néanmoins mutuellement dépendants négocient leur participation et utilisent réellement du pouvoir dans leurs jeux réciproques et communs.

En d'autres termes, il n'est pas possible d'opérer immédiatement une agrégation à un niveau trop général. Au contraire, il s'agit d'étudier chaque acteur en particulier, d'observer ses comportements et ses attitudes dans des situations de dépendance réciproque. Ceci signifie que la seule détermination de la forme et de l'étendue du réseau des relations entre acteurs, entre organisations, est insuffisante. Si les relations en tant que telles ont de l'importance, ce n'est pas seulement pour savoir qui est en relation avec qui, qui a plus de pouvoir que qui, comment le pouvoir se redistribue, mais surtout parce que la façon dont chaque acteur, dont chaque organisation joue ses jeux, se comporte, est structurée par les jeux que ses partenaires jouent, par leurs comportements. Ce qu'on cherche à connaître est donc de savoir comment le pouvoir en tant qu'il est une relation de négociation se traduit par une prévisibilité plus ou moins grande des comportements et des jeux des partenaires de la relation.

De ce point de vue, le processus de décision offre beaucoup d'avantages: il est un terrain scientifiquement fécond pour étudier l'interdépendance, l'incertitude que constitue pour tous les autres acteurs l'existence de tel acteur en particulier et les jeux de pouvoir qui se jouent entre eux. Si le processus de décision interorganisationnelle est, comme le prétend la littérature sociologique contemporaine, un niveau spécifique d'analyse, ceci signi-

fie que son existence en tant que tel entraîne des conséquences spécifiques pour les stratégies et les jeux des individus, des groupes, des organisations qui y participent d'une façon ou d'une autre. C'est précisément ce qui constitue l'objet de recherche et de démonstration scientifiques.

2. Le pouvoir en tant qu'il est une relation de négociation et de marchandage doit être considéré comme une structure de stratégies de divers acteurs.

Sociologiquement parlant, on appelle stratégie la façon dont un individu ou un groupe fait usage des incertitudes qu'il arrive à contrôler, incertitudes qui ont de l'importance pour la façon dont ses partenaires se comportent ou peuvent se comporter. Les sources de telles incertitudes pour autrui que contrôle un acteur peuvent être objectives - en ce sens qu'elles sont créées par la situation collective - ou artificiellement engendrées - en ce sens qu'elles sont renforcées ou produites par l'acteur lui-même. Le pouvoir tel qu'il s'exerce aussi à travers des relations ne peut pas être déduit d'une analyse directe et immédiate des partenaires concurrents mais interdépendants. L'analyse est indirecte en ce sens que c'est grâce à une compréhension minutieuse des jeux à travers lesquels les partenaires mettent en oeuvre leurs stratégies, de la façon dont ils se comportent et ainsi - on l'oublie trop souvent - de la façon dont ils vivent la relation et perçoivent leurs partenaires, que le pouvoir peut être étudié.

Une telle stratégie de recherche rend évidemment une possible formalisation et une mesure quantitative beaucoup plus difficiles et indirectes que ce n'est le cas dans la littérature spécialisée (2). Néanmoins, il est possible, comme le suggèrent par exemple les travaux de Crozier, de construire des indicateurs relativement fidèles, à partir notamment des données empiriques recueillies par des interviews en profondeur complétés par des questionnaires d'attitudes (1963). De tels indicateurs reflètent l'existence ou au contraire l'absence d'une situation relationnelle de pouvoir, les problèmes autour desquels se structure la relation, les aspects de la situation auxquels les partenaires sont le plus sensibles, les caractéristiques de leurs jeux, de leurs attitudes et comportements, la façon dont les conflits sont vécus et résolus. Une telle information permet en effet de comprendre de quelle façon, à travers quels arrangements et règles les acteurs négocient la décision et opèrent leurs transactions. Autrement dit, à partir de ces données, il est possible d'inférer quelles sont les stratégies en présence, quels sont les jeux explicites aussi bien qu'implicites, quelles sont les règles qui régulent ces jeux.

De ce point de vue donc l'analyse sociologique postule que toute stratégie est rationnelle par rapport à la situation dans laquelle elle se déroule ou par rapport à la décision qui doit être prise, même si une telle stratégie ne correspond pas à la structure formelle ou aux règles officielles, même si, également, les sentiments et les attitudes qu'éprouvent les joueurs peuvent sembler à première vue quelque peu contradictoires entre eux. L'autre point à souligner ici est le fait que les jeux et les stratégies des partenaires sont dépendants les uns des autres, se répondent les uns aux autres. La stratégie qu'un acteur joue est certes le résultat d'une situation particulière extérieure à l'acteur mais elle est aussi et très souvent surtout le répondant d'une stratégie adoptée par le partenaire ou le prolongement de stratégies qu'il joue à l'encontre de tiers.

3. Si l'on fait l'hypothèse qu'il existe un phénomène spécifique de décision interorganisationnelle, l'on est conduit à penser que, d'une relation à l'autre, d'un jeu à l'autre, on peut observer des caractéristiques communes, des règles du jeu identiques.

De telles règles sont relativement stables. Elles régulent et gouvernent les différents acteurs. Aucun acteur ne peut développer son propre jeu indépendamment de la façon dont les autres acteurs jouent leur jeu et indépendamment des règles collectives. Trop souvent l'étude des phénomènes interorganisationnels néglige la démonstration de leur spécificité. Le fait est qu'il est difficile de faire la preuve que de tels phénomènes ne constituent pas seulement des réseaux de relations, mais forment en réalité des systèmes plus ou moins spécifiques, autonomes et organisés. Le problème scientifique ici est d'analyser ce système à travers les moyens de régulation qu'il met en oeuvre pour intégrer, contrôler et coordonner ses éléments, ses acteurs, les organisations, groupes et individus qui en font partie.

Utilisant une telle stratégie de recherche, on peut déceler l'existence de jeux récurrents communs aux différents acteurs et qui sont régulés par une règle générale (ainsi que par les exceptions à une telle règle). De tels jeux structurent le système, le réseau des relations interorganisationnelles, le coeur de l'ensemble qui intègre les différents acteurs et qui modèle la dimension collective des stratégies individuelles.

Pratiquement, il est fructueux de commencer une analyse de système en essayant de comprendre les jeux qui sont joués à la base ou à la périphérie plus encore qu'au centre ou au sommet du système dont on fait l'hypothèse. Car, dans une large mesure, les jeux qui sont joués au sommet ou au centre doivent être compris comme la conséquence, le résul-

tat des jeux joués à la base ou à la périphérie. Une deuxième étape est de mettre en évidence et de reconstruire le mode plus général de régulation à travers lequel les jeux sont reliés les uns aux autres. Enfin, on cherche à identifier le mécanisme fondamental de gouvernement et les valeurs qui rendent possible l'existence et la stabilité du système, notamment par la légitimation des règles collectives. En d'autres termes, une telle démarche est jusqu'à un certain point une recherche progressive de la structure latente du réseau interorganisationnel. Elle suppose notamment la prise en compte de deux précautions méthodologiques importantes. La première a trait au fait que les stratégies des acteurs individuels ne correspondent pas nécessairement à la stratégie des organisations que ces acteurs représentent ou auxquelles ils appartiennent. Les individus ou groupes peuvent avoir plusieurs stratégies à leur disposition alors que leurs organisations ne peuvent disposer d'aucune. La seconde précaution est liée au manque d'homologie qui peut exister entre les jeux qui peuvent être observés au niveau des relations interpersonnelles et les jeux qui régulent le système dans sont ensemble. L'extrapolation d'un niveau à l'autre ne peut être effectuée sans précaution et de façon directe.

4. Une étape ultérieure de la stratégie de recherche qui est proposée ici consiste à déterminer quel type de régulation structure le système et autour de quel type de régulation le système se structure.

Souvent, les études d'organisations acceptent implicitement l'idée selon laquelle c'est la hiérarchie de l'autorité qui constitue le modèle principal en matière de régulation. Le fait est pourtant que la pyramide de l'autorité ne constitue qu'une alternative, qu'une solution parmi d'autres en matière de régulation des systèmes organisés. La régulation peut être obtenue par des modèles horizontaux tels les groupes de pairs statutaires ou à travers des modèles plus complexes, croisés ou en forme de nids d'abeilles. Une stratégie de recherche ne doit donc pas s'intéresser de façon exclusive aux relations hiérarchiques, elle doit examiner tous les domaines de relations où le contrôle social peut être fort sinon plus fort que dans la filière hiérarchique, telles les relations qui s'établissent à la frontière du système, avec son environnement, ou celles entre des groupes qui formellement ne dépendent pas du tout les uns des autres.

5. Un autre obstacle que rencontre une stratégie de recherche fructueuse en ce qui concerne les ensembles organisés complexes, réside dans le fait que trop souvent les exceptions à la règle générale de régulation qui sont aperçues par l'observation empirique sont considérées

comme des phénomènes pathologiques, sont négligées à l'analyse et sont traitées comme n'étant aucunement pertinentes, alors qu'au contraire leur existence et leur analyse permettent précisément de mieux comprendre le fonctionnement du système.

En fait, un système peut être régulé aussi bien par des exceptions à la règle générale récurrente que par la règle elle-même. L'existence d'exceptions n'est pas le produit aléatoire de la fantaisie de quelques acteurs qui sont capables d'échapper à l'emprise de la règle générale, elle est fréquemment la conséquence d'une stratégie rationnelle dans un système structuré. La régulation par l'exception peut être un mode de régulation stable et accepté. Dans ce cas, l'exception constitue le principe structurant de la relation entre les acteurs, entre les organisations. Les acteurs qui ont réellement du pouvoir sont précisément ceux qui arrivent à s'affranchir des règles du système et qui s'érigent ainsi en exception. L'exception n'a pas pour fonction nécessaire la destruction ou la négation du système, elle est au contraire susceptible d'entraîner le maintien sinon le renforcement des règles générales. Certains acteurs tentent de battre le système et de tricher, mais s'ils veulent en tirer en retour un avantage permanent, il est nécessaire pour eux que le système ne change pas ses règles.

Ainsi un paradigme heuristique est un paradigme qui peut s'accomoder et se nourrir de paradoxes, c'est-à-dire un paradigme qui n'impose pas nos catégories formelles ou nos préjugés aux faits observés et analysés. Dans un système, la régulation est le produit de l'existence d'une double série de jeux: le jeu de la règle et le jeu de l'exception à la règle. Comme pour l'autorité hiérarchique, nous tenons souvent pour acquis ce que la littérature dominante en sociologie des organisations a affirmé pendant de longues années à propos de la relation entre les aspects formels et les aspects informels d'un système organisé. Ceci est particulièrement gênant lorsqu'on se trouve confronté à des réseaux interorganisationnels qui ne sont pas très formalisés dans leurs structures, mais dont les éléments sont reliés les uns aux autres par quelques règles officielles ou par quelques échanges formels. Une perspective stimulante consiste dans ce cas à considérer la dimension formelle comme étant une réponse à l'existence de jeux de pouvoir, de pressions informelles, comme une stratégie utilisée par certains des acteurs afin de structurer la situation, de contrôler leurs partenaires, d'éliminer certaines incertitudes, dans un contexte dans lequel les activités des acteurs sont interdépendantes. Les systèmes interorganisationnels sont des systèmes fortement structurés et stabilisés bien

qu'ils se présentent à première vue comme étant moins formalisés et différemment régulés que le type d'organisations usuellement étudiées par les sociologues (entreprises, administrations, etc.).

6. L'analyse doit permettre de prendre en considération simultanément le niveau collectif et général et le niveau individuel et particulier.

   Il n'est plus désirable, scientifiquement parlant, d'étudier le système en tant que tel sans en même temps étudier comment ses membres agissent et pensent. Si un système est stable est structuré, s'il est capable de survivre et de se développer, ce n'est pas seulement parce qu'il exerce des contraintes sociales et autres sur chacun de ses membres. Il s'agit aussi de comprendre comment et pourquoi ses membres demeurent ses membres, quel genre d'inconvénients et d'avantages chacun d'eux reçoit en retour à son propre niveau, en contre-partie de son appartenance au système. Au niveau global et collectif, il est tout à fait possible qu'un système existe en produisant des résultats très pauvres et des erreurs grossières, mais qu'en revanche au niveau personnel de chacun de ses membres il remplisse des fonctions latentes très importantes et valorisées par chacun d'eux individuellement. Toute évaluation d'un système doit donc être à même de tenir compte des contradictions apparentes entre les aspects collectifs (par exemple les résultats économiques) et les aspects individuels (par exemple les "outputs" socio-psychologiques) d'un système.

7. L'analyse du processus de changement constitue un moment scientifique particulièrement fécond pour éprouver la validité des hypothèses et des interprétations.

   Les propriétés systémiques d'un réseau interorganisationnel, la façon dont celui-ci est effectivement structuré et régulé, peuvent être beaucoup mieux comprises par l'étude de la manière dont le réseau fait face à des changements, essaie de résoudre les tensions et les conflits et tente de maintenir en l'état et de préserver de ses mécanismes et certaines de ses règles. L'analyse du changement est heuristiquement la véritable clé pour opérer une analyse de système. Malheureusement, il demeure difficile, en matière de politiques publiques, de provoquer et d'opérer des observations par expérimentation contrôlée. Une solution alternative réside dans la possibilité de considérer les réformes qui sont fréquemment tentées dans la gestion des affaires publiques comme une façon, à travers l'examen des résistances au changement qu'elles peuvent susciter, d'observer comment des ensembles interorganisationnels fonctionnent et rendent leurs propriétés stables.

8. Pour illustrer la stratégie de recherche qui vient d'être suggérée, il est possible de présenter quelques résultats d'une étude réalisée sur le gouvernement local en France (3).

Aucune collectivité locale, aucune administration publique ne peut à elle toute seule agir de façon autonome dans le domaine de la gestion des affaires publiques. L'autorité hiérarchique, les procédures faisant appel à l'ajustement entre pairs (telles les assemblées législatives politiques locales) ne sont pas à même par elles-mêmes de maîtriser les processus de décision. Le cloisonnement entre unités territoriales (communes, départements) est en même temps une caractéristique générale.

Néanmoins il existe un degré important d'interdépendance entre institutions locales autonomes sinon concurrentes et on peut observer des processus collectifs de négociation et de décision entre quelques-uns de leurs responsables tels que les maires, les hommes politiques, les hauts fonctionnaires. Des relations interpersonnelles existent entre eux. Ainsi de façon simultanée, organisations publiques et responsables locaux sont en compétition et coopèrent les uns avec les autres par des jeux parfois très complexes, afin de faire avancer les problèmes dont chacun a la charge. Car chacun dépend du bon vouloir d'un certain nombre d'autres responsables pour la gestion de ses attributions.

Un modèle récurrent de jeu apparaît à l'observation et remplit une fonction latente qui est de permettre la structuration des innombrables relations interpersonnelles bilatérales entre les leaders et responsables locaux. La régulation de l'ensemble de ces relations est obtenue grâce à l'intervention personnelle d'un acteur extérieur qui n'est ni un pair ni un supérieur, mais quelqu'un qui appartient à un milieu social ou à une filière institutionnelle différents. Cet acteur étranger aux parties en présence leur impose sa propre définition du problème et leur dicte la solution, non cependant sans avoir pris soin de tenir compte de certaines de leurs exigences. Bref, son intervention régule les relations bilatérales.

Dans un tel univers, le jeu opérationnel est un jeu du "diviser pour règner". La régulation ne se fait pas par le biais du commandement hiérarchique ou de l'ajustement mutuel négocié bilatéralement, mais elle est la conséquence des nombreux jeux particuliers dans lesquels chaque partie se bat pour la sauvegarde de ses propres intérêts particuliers et de ce fait renforce sa dépendance personnelle avec d'autres parties de nature différente. La tierce partie qui intervient comme régulateur renforce son pouvoir de régulation en empêchant toute coopération directe et toute compréhension claire du problème pour les parties qu'elle régule.

Chaque membre de ce réseau complexe de relations est simultanément régulateur et régulé, c'est-à-dire joue en même temps des jeux différents avec des partenaires différents. La régulation dans la gestion publique locale en France s'opère selon un jeu de régulation croisée entre acteurs de nature institutionnelle différente (élus politiques, bureaucraties, intérêts socio-professionnels). Ce type de contrôle croisé forme le mécanisme récurrent qui lie les organisations les unes aux autres et structure le système. Mais en même temps l'observation fait apparaître des jeux qui n'obéissent pas au modèle général. Ces exceptions, nombreuses et importantes, se développent en particulier autour de situations qui permettent aux individus qui les contrôlent d'occuper plusieurs mandats électoraux, politiques et organisationnels à la fois. Leur jeu est différent: l'acteur qui a l'accès personnel direct à plusieurs rôles différents obtient en retour beaucoup de privilèges par rapport au sort commun et d'exceptions à la règle générale, car il est en contact avec de nombreux partenaires qui d'habitude ne communiquent pas entre eux. Il est ainsi un médiateur, un "gate-keeper" et peut, en retour, demander des récompenses, marchander ses faveurs et jouir d'une rente de situation.

Si l'on étudie comment les décisions sont effectivement prises, il devient possible de mieux comprendre comment et pourquoi il existe, au niveau du gouvernement local, un réseau complexe de relations interorganisationnelles. Ce réseau présente en effet des caractéristiques spécifiques. Les décisions publiques sont prises en secret, loin des regards de l'opinion publique, par un petit milieu d'initiés. Il n'y a pas de débat public à propos des grands problèmes. L'accès à la décision est une ressource rare et elle constitue un handicap d'autant plus difficile à surmonter que la régulation est assurée par l'intervention directe d'une tierce partie extérieure au milieu. L'accès est monopolisé par quelques individus. Dans un tel système le contrôle croisé est une stratégie par laquelle les régulateurs comme les régulés se protègent des influences du public aussi bien que des pressions trop directes de leurs pairs ou de leurs supérieurs. Le système prend la forme d'une structure en nid d'abeilles. Le cloisonnement est ainsi une caractéristique découlant du modèle de jeu. Le système favorise le conservatisme et la stabilité dans la mesure où les individus qui agissent comme régulateurs et comme intermédiaires sont indispensables. Collectivement parlant il produit des résultats faibles et constitue une source de retard pour le développement économique national. En même temps cependant personne ne parvient à le réformer, car chacun en retire quelques avantages individuellement valorisés (prestige, sécurité, etc.). Il est donc stable et résistant au changement. Un tel conservatisme structurel,

qui est la conséquence du jeu général, induit et légitime l'intervention directe du gouvernement central dans les affaires locales. La centralisation se trouve ainsi renforcée et du même coup le problème de l'accès à la décision devient encore plus crucial et plus difficile, renforçant à sont tour l'importance des fonctions de la structure de régulation croisée qui est à la fois une structure d'accès au centre et une structure de protection de l'autonomie de chaque acteur à la base contre l'intrusion du sommet.

9. Du point de vue du paradigme de recherche qui est ici suggéré, un réseau interorganisationnel constitue donc un système plus ou moins stable et organisé composé de jeux dont la fonction est de résoudre les problèmes que pose un contexte ou une situation d'action collective.

   Un tel système ne doit donc pas être défini comme un ensemble dont les activités répondent à des finalités existant en soi, indépendantes des acteurs, et dont l'existence et les produits sont régulés par des objectifs définis au préalable ou par les ressources utilisées. En d'autres termes, l'analyse des politiques publiques doit s'attacher à considérer le processus de décision et la structure du système comme des phénomènes dont les fonctions ne correspondent pas nécessairements aux objectifs officiellement définis et aux tâches formellement assignées. Les variables liées au contexte déterminent dans une large mesure les propriétés des systèmes politiques et administratifs publics. C'est autour de ces propriétés que les situations particulières se structurent, que les jeux et leurs résultats se forment. La décision interorganisationnelle constitue donc une activité collective, une réponse aux problèmes que crée l'interdépendance entre acteurs, interorganisations. D'une certaine façon elle est un certain ensemble de jeux parmi d'autres ensembles possibles et qui fournit une solution au problème que pose l'existence de variables liées à un contexte spécifique. Le corollaire en est que, si l'on désire comprendre la rationalité sous-jacente à de tels jeux et aux résultats qu'ils produisent, il s'agit d'étudier moins les aspects normatifs ou économiques, les "outputs" ou les valeurs, que, au contraire, les comportements et les attitudes, les jeux et les règles d'intégration, c'est-à-dire des paramètres sociaux et humains, données plus concrètes et plus significatives que ce qu'on croit trop souvent. Cela signifie donc qu'un paradigme pertinent de recherche en matière de politiques publiques doit être de nature sociologique.

10. Les politiques publiques elles-mêmes doivent être considérées non comme des entités statiques, abstraites et désincarnées, mais comme des processus d'interaction, de coopération, de conflit au sein d'un cadre général relativement stable et structuré.

Plus précisément la politique publique n'est pas une séquence linéaire avec un début et une fin. Ainsi que le suggère Jones, elle doit être comprise comme une sorte de cycle dont début et fin ne sont pas nécessairement identifiables (1970). Il peut être analytiquement stimulant de distinguer plusieurs étapes différentes dans ce processus plus ou moins cyclique, telles que la formation d'un jeu collectif, la définition du problème, l'élaboration de solutions, la décision elle-même, la mise en oeuvre de la politique décidée, l'évaluation des résultats. A chaque étape, il est possible d'évaluer quel impact l'existence d'un système interorganisationnel a sur elle, comment par exemple l'enjeu, le problème, la décision ou les résultats sont structurés d'avance par le contexte, les degrés de liberté dont les acteurs peuvent bénéficier ou non dans la mesure où leur situation dans le système les contraint ou non. Cependant, en matière de politiques publiques, ces diverses étapes ne se succèdent pas logiquement et nécessairement de façon séquentielle. C'est ainsi que la façon dont un enjeu se forme et devient problème collectif public peut, d'une façon parfois directe, être la conséquence du fait que les résultats de politiques antérieurement mises en oeuvre sont évalués de telle ou telle manière par les acteurs du système. La fin peut être le début.

En définitive, à une époque où la sociologie se penche à la suite de l'économie politique sur les domaines largement inexplorés des politiques publiques, de la décision gouvernementale et de l'action collective, il paraît nécessaire de ne pas se contenter des paradigmes courants que la littérature propose. Cette note s'est penchée plus particulièrement sur la question de l'analyse des décisions interorganisationnelles, à la suite d'un constat d'insuffisance concernant les stratégies de recherche que la sociologie des organisations propose. De nouvelles perspectives sont nécessaires. C'est ainsi qu'il semble judicieux de ne pas percevoir la décision interorganisationnelle comme le moyen utilisé en vue d'atteindre des objectifs rationnels par des acteurs économiquement rationnels ou bien encore comme un banal évènement historique dû à la complexité de la société moderne et à la pathologie bureaucratique. Au contraire, il est temps de la considérer simultanément comme le problème et la solution au problème au sein de systèmes politiques, c'est-à-dire de systèmes de pouvoir dans lesquels les acteurs sont à la fois autonomes et interdépendants, en conflit et en coopération les uns avec les autres.

NOTES

1) La stratégie de recherche qui est ici suggérée est reprise et adaptée à partir d'une note de J.Cl. Thoenig (1975 a).

2) On consultera en particulier les travaux de sociologues tels que ceux de Aldrich par ex. où le souci mathématico-formalisateur poussé très loin cache mal l'absence de signification pertinente des "dimensions" ainsi mesurées. Voir par exemple H. Aldrich (1975).

3) Cette recherche a porté sur 527 responsables politiques, administratifs et socio-économiques locaux interviewés dans 3 départements. Une première synthèse a été présentée notamment dans Thoenig (1975b).

BIBLIOGRAPHIE

Aldrich H. (1974): The Environment as a Network of Organizations: Theoretical and Methodological Implications. Paper prepared for the I.S.A. Meeting, Toronto,

Benson K. (1975): The Interorganizational Network as a Political Economy. In: Administrative Science Quarterly, 20(3), Sept., pp. 229-249.

Crozier M. (1963): Le phénomène bureaucratique. Paris, Editions du Seuil.

Crozier M. (1971): Sentiments, organisations et systèmes. In: Revue Française de Sociologie, 12, no spécial, pp. 141-154.

Crozier M., Thoenig J.Cl. (1975): La régulation des systèmes organisés complexes. In: Revue Française de Sociologie, 16(1), janvier, pp. 3-32.

Emery F.E., Trist E.L. (1965): The Causal Texture of Organizational Environment. In: Human Relations, 18(1), Feb., pp. 21-32.

Jones C. (1970): An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont, Duxbury Press.

Katz D., Kahn R. (1966): The Social Psychology of Organizations. New York, John Wiley.

Lawrence P., Lorsch J. (1973): Adapter les structures de l'entreprise. Paris, Editions d'Organisation.

Levine S., White P. (1961): Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganisational Relationships. In: Administrative Science Quarterly, 5(4), March, pp. 583-601.

Thoenig J.Cl. (1975a): Interorganizational Phenomena. Some Suggestions for a Research Paradigm. Berlin, International Institute of Management Preprint Series, I/75-35.

Thoenig J.Cl. (1975b): La relation entre le centre et la périphérie en France. Paris, Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, 36.

Turk H. (1970): Interorganizational Networks in Urban Society. In: American Sociological Review, 35(1), Feb., pp. 1-9

Warren R. (1967): The Interorganizational Field as a Form of Investigation. In: Administrative Science Quarterly, 12(3), Dec., pp. 396-419.

Jean-Claude Thoenig
Ecole Polytechnique Fédérale
Dépt. Architecture
Av. Eglise-Anglaise 12
1006 L a u s a n n e