



HAL
open science

Actes du séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations - CONDOR - VI

Hervé Dumez

► **To cite this version:**

Hervé Dumez (Dir.). Actes du séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations - CONDOR - VI. CRG - Ecole Polytech, pp.000, 1994. hal-00263278

HAL Id: hal-00263278

<https://hal.science/hal-00263278>

Submitted on 7 May 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Actes du Séminaire
Contradictions et Dynamique des
Organisations**

CONDOR

- VI -

(Novembre 1993 - Juin 1994)

Novembre 1994

SOMMAIRE

| | | |
|-------------|---|------------|
| I | Institutional Elites and Civil Society: Structure, Conflicts and Discourse Jeffrey C. ALEXANDER | 3 |
| II | Planification et contrôle de la technologie de l'information dans les banques: une analyse comparative internationale axée sur le rôle déterminant des ressources humaines Nicolas MOTTIS | 17 |
| III | - Des objets qui solidifient une théorie: l'histoire du contrôle statistique de fabrication Denis BAYART | 37 |
| IV | Quelques thèmes de recherche autour du temps Giovanni GASPARINI | 63 |
| V | - L'idéologie dans le discours managérial AlainERALY | 75 |
| VI | Telecommunications Policy in Japan and the D.S. : Structure, Process, Outcomes Roger G. NOLL and Frances M. ROSENBLUTH | 99 |
| VII | Pour une théorie des organisations en crise Paul MAYER | 143 |
| VIII | Pour un "moratoire" de l'analyse des politiques publiques? Vers une science sociale de l'action publique Jean-Gustave PADIOLEAU | 185 |

1. INSTITUTIONAL ELITES AND CIVIL SOCIETY:
STRUCTURE, CONFLICTS AND DISCOURSE

Jeffrey C. ALEXANDER
University of California, Los Angeles

Rapport:
François CHAZEL, Paris-Sorbonne, GEMAS MSH

4 novembre 1993.

1. SOME GENERAL THEORETICAL ISSUES : INTRODUCTION TO THE STUDY OF
ELITES, CIVIL SOCIETY AND INSTITUTIONS

A. Two visions : In the history of social theory there have been two competing visions of society: vertical and horizontal.

Prototypical embodiments of these : Marx/Italian elite theorists versus organicists (Hegel, Durkheim). These latter often called, today, "functionalists."

My approach takes off from the horizontal approach, but tries systematically to modify it in a vertical direction.

B. Society as subsystems : Throughout the macrosociological literature (Habermas, Luhmann, Parsons, Bourdieu, Eisenstadt) there seems to be increasing agreement that "societies" can be seen as consisting of subsectors/fields/sectors/subsystems, each of which has some degree of autonomy by the very nature of its constitution.

Indeed, one may perhaps define a "society" as what is produced by the expanse, the reach of these institutional sectors : the businesses and trade unions, the law, the media, the universities, the religious bodies, the political parties, the government bureaucracy.

Important here not to focus preternaturally or obsessively on the "state," as, in the U.S., so-called state-centered theorizing does.

A more productive literature can be found in the organizational field, especially in the new institutionalism, which sees the integrity of different institutional fields, interests, and structures, and sometimes even tries to incorporate ideology into its explanations of institutional behavior. (This is a more truly Weberian approach than the state-centered one.)

But : These field has almost no broader macrosociological vision of the society into which these institutional actors fit. Nor does it have a satisfactory theory of ideology as culture.

C. Where is "society" ? The continuing significance of the civil sphere

Institutional networks, however, do not by themselves make a society. Above and beyond these networks, there is the issue of solidarity and identity, a sense of who "we" are and what makes us separate from others. (This literature is associated with the line Toennies/Durkheim/Parsons and Shils.)

This is where the recent debate about the "public sphere" and "civil society" comes into elite theory.

There is a distinctive zone, or sphere of society that functions analogously to "the commons." It is represented by the very notion of "living in a society."

But ... the "social" is not necessarily gemeinschaftlich or primordial. It can be a civil sphere, membership in which solidarity within depends on one's identification with representations that embody rights, individual reason, social justice, and an invisible social contract.

This civil sphere can be thought of as a "society within a society," as a "just society" within the society of the nation. Thus, a civil sphere of solidarity can be, and often has been, pitted against more particularistic, primordial definitions of the nation: against "la vraie France," "the real America."

D. Institutional subsystems civil society and verticality or the power dimension

1. When looking at these recent discussions of "horizontality", you get a picture that is more accurate than a purely vertical one, but one that is peculiarly devoid of powerful actors and domination.

a.) The refutation of "ruling class model" of society, or simple circulation of self-serving elites model, is welcome and correct.

- b) But, it is profoundly mistaken to suggest a model of simply institutional pluralism, open-ended interaction based simply on functional needs, with "nobody in control" or trying to gain control, nobody and no powerful groups acting on the basis of self-interest and the determination to maintain their own power.

Luhmann is very guilty of this, as his evolutionary sequence going from segmentation to domination to differentiation suggests. Parsons was, too.

2. We should, rather, take our direction from Raymon Aron's approach to the critique of ruling class theory (published first two issues of *European Journal of Sociology*). Aron emphasized the separation of domains of power and their elites, but he also suggested that any notion of simple cooperation or pluralism was insufficient : it is the conflict between elites, the variable extent of their cooperation or hatred, that is sociologically decisive in historical terms.

Suzanne Keller advanced a similar argument, though in less Weberian than functionalist terms, in her *Beyond the Ruling Class*. Eisenstadt has also emphasized, in longer historical terms, the growing separation of elites, while emphasizing their continuing importance as self conscious actors.

- 3 We can still insist, contra ruling class theory or classic elite theory, that there is fundamental institutional differentiation. But we must also insist that this differentiation is articulated via the vertical interests of elites. I will call these "institutional elites."

It is the self-consciousness of these elites, their internal fragmentation, their conflicts with one another, their relationship to the political "center" of society and the relation of all these fault lines to civil society that should be of the greatest interest for a sociology of conflict and cooperation in contemporary society.

E. Elites and Society: Toward a New Model

1. For the purpose of this discussion, I will define society, first, as consisting of elite groups "representing" the material and ideal exigencies of their particular institutional sectors.
- a.) Civil society, indeed, may be conceived not only as a "sphere" or "public world" but as itself composed of elites, whose institutions see themselves as responsible for what can be thought of as "societal-wide" functions, for example, the articulation and enforcement of law, the flow of mass communications.
- b) Civil society is the "sea" within which all institutional elites swim: Through their articulation of particular interests outside of civil society, elites in the corporations, unions, government, science, religion and education articulate the boundaries and the limits of civil society.
- c) Their actions and reactions present to civil society (and its own internal elites) the recalcitrant demands of other social spheres, which are fundamentally different from, though may be complementary to, those of civil society.
2. These elites do not create their institutions out of self-interest ; rather, their sense of self-interest is created for them by their institutional spheres, or subsystems, whose interests and continued functioning they then identify with themselves. The largest such institutional sphere, because it extends to and helps define the very borders of society, is civil society. Journalists, judges, and often social movement leaders represent broad "civil" interests in just this way.

II. THE SCOPE, INTERESTS AND DISCOURSE OF ELITES

A. Scope : Organized institutions, and thus elites, permeate the entire society, at every level.

1. The fact of social differentiation means that there is not a clear hierarchy of elite functions, no "one big elite."
2. E.g., There are elites that represent, and dominate, the institutions that serve lower class, dominated, or segregated groups, e.g., racial and religious minorities, the working class elites, etc., in the form of parties and trade unions. It is important to see they can be understood as behaving in similar ways, institutionally speaking, as elites representing institutions more traditionally associated with privileged interests. Institutional elite theory applies not only to the "bad" but the "good" elites.

B., The Institutional Interests of elites : The primary structural interest of elites is in maintaining the autonomy of the institutions they direct and represent. They define this autonomy in terms of their own freedom, as representative elites, to act and to manoeuvre vis-a-vis their own institutional members, other elites, and the political center.

Institutional elites firmly believe that they should not be inhibited from doing what they believe to be in their own interest, as representatives of their institutions. They believe they have the right to their own self-government, the right to interpret the needs of their own institutions, the freedom to "produce" for society as they see fit.

1. Economic elites. The most obvious is laissez faire ideology. Corporate and financial managers, in market economies, believe that they must be "free" to make decisions on their own accordingly to specifically market criteria. Any interference from religion, from intellectuals, from politics, from race and primordiality is dangerous to their institution. They believe they have a responsibility to extend their own institutional criteria market defined efficiency throughout the society.
- " Laissez-faire" is an ideology of an economic elite, then. But it is by no means an isolated one. AU institutional elites have similar interests in autonomy from the demands of other spheres.
2. Religious elites : Their interests are providing salvation to their congregants ; articulating divine will and if possible enforcing "earthly responsibility" to God on society at large. In order to achieve these interests, religious elites must maintain their autonomy from all secular powers, to confirm their special relation to the divinity. They, too, are imperialistic in their designs.
- 3 Legal elites : articulating internally coherent legal codes ; maintaining the formal rationality and coherence of the law adjudicating disputes and social conflict purely via such legal principles without the interference of substantive or extra-legal concerns. They must control the socialization of their own experts and must be free to make decisions in an isolated and secure situation. They, too, are "imperialistic" : legal criteria should be the primary constraint and ordering principle throughout the different institutional domains of society.
- 4 Mass communications elites : In the news domain, the interest of journalists is to provide "truth," which is defined as neutral, rational, and accurate descriptions and/or interpretations of social events, according to the professional canons of their trade. They can achieve this only if they secure the absolute and complete autonomy of their institutions, as expressed in "freedom of speech" and "freedom of the press". They must be allowed access to all institutions and knowledge, and must be allowed to publish whatever and whenever they want : they themselves must decide.
- 5 Scientific elite, intellectual elite all can be thought of in similar ways.

C. The Functional Discourse of elites : In most contemporary highly developed societies, the ideologies/discourses of elites are "professionalized" and universalistic rather than ascriptive, particularistic, and personalistic.

1. Elite power is exercised through "office," not through direct ownership or charismatic control. Institutional control is seen as depending upon expert knowledge. This is underscored by "new class theory", most clearly in Gouldner's notion of the "culture of critical discourse".
2. What I will call the "functional discourse" of elites, then, tends to be radically universalistic, in this sense liberal and inclusive. This is important, because it represents a possible convergence with the discourse of civil society.
3. The significance of this hermeneutic dimension" Elite interest can never be understood in a simply functional or structural manner. It must always have this hermeneutic element. The socialization of elites means that they themselves, and their relevant audiences, see their interests in discursive terms.

Elites do not "assert their interests", either to themselves or others. They assert the legitimacy of their functional discourse.

4" Empirical illustrations :

- a.) Religious elites in the Nixon years. Religious leaders did not say or think "our interest is in independence and control. "They thought and spoke of "responsibility to God over man", the inevitable disjuncture between divine and human worlds, the need to condemn sin whenever it showed itself.

The religious debate over Nixon did not articulate itself in terms of "interest conflict" but, rather, over whether the President was trying to usurp or monopolize sacralty, particularly in the White House sponsoring of in-house church services. The rhetoric articulated the threat to the church's independence in making judgments based solely on God's will -- the danger being one of "idolatry".

"Watergate" itself was disputed in specifically religious terms Was Watergate a sign from God of a nation's sin, or the work of bad men, an "accident" with which God was not specifically concerned? Was Watergate the private sins of individuals in the administration that caused it, or a collective, public, and therefore politically punishable calamity ? Thus, should prayer or public action be the remedy ?

- b) Legal elites" They assert, not their interest, but the rhetoric of "respect for the law", "law above men", and so forth.

Eig: : Nixon was condemned not for threatening the independent interests of the judiciary, which he did, but for placing power over law,

D. The Civil Discourse of elites

1. In what I have presented thus far, "society" does not seem to enter into elite behavior or discourse directly, but only as a secondary effect from the differentiation and articulation of their own interests.
2. *But: While elites typically, or at least most often, speak in terms of institutional interests and functional necessities, they can, and often must, have recourse to justifications that are couched in terms of what they see as their obligations to the broader civil society outside their institutional domains. I will call this the "civil discourse" of elites.*
3. When do they make such recourse ? Elites do so when they are "hard pressed" either from their own internal pressures or from broader societal conflicts with other elites or the political center. Hard pressed means they cannot successfully defend their institutional interests in terms of functional discourse.
 - a) In this situation, elites turn to what I have called the "sacred" discourse of civil society itself - the discourse of liberty to describe and legitimate their own status, interests, and rights ; they employ the discourse of exclusion and repression to pollute and discredit the motives, relations, and institutions which threaten their institutional interests.

- b) This is continuous : being a "good Frenchman", a "good democrat", a "rational, independent, honest, etc." person all these become heavily intertwined ; with functional interest and the discourse that defends it. Those opposed are often, particularly in times of social crisis, constructed as "enemies" of civil society itself.

4. Examples : Economic elites often condemn those opposed to laissez-faire (unions, socialists, reformers) as "bad citizens," that is, as anti-democratic, as opposed to "the American way of life": Journalists couched their interests in terms of the basic constitution and the stability of society. Judges and Lawyers often do the same. So do scientists and intellectuals.

III. ELITES, POLARIZATION AND SOCIAL CONFLICT

A. The internal fragmentation of elites and political polarization.

1. Elites tend to be split internally, divided into groups of right, left, and center, divisions that center on how the institutional interest is to be defined. This internal conflict centers on the relation between elites, civil society, and political center.
2. The issue that crystallizes polarization is whether the elite can or should maintain its purity, as a pristine professional organization ? The desire to maintain pure professionalism and autonomy is typically the position of the center faction,

The alternatives are :

- a) To "serve the people", in the sense of tying the institution's interests directly to the needs of the community, the civil society. This involves replacing the abstract or universalistic values of institutional production with substantive values representing particular versions of the good produced by each sphere, whether they be religious, political, economic, or primordial.

This is the "left" position,

- b) To defend "professionalism" but from a perspective that suggests these goals should be subordinated to the political center of society. Here, professional obligations are interpreted narrowly : autonomy is not defended forcefully, so that the political economic center of society is easier to legitimate.

This is typically the "right" position.

- 3, Empirical example : religious, legal elites during the late 1960s and early 1970s in the US. The center defends simple autonomy most strongly. Left wants substantive rather than formal justice, argues against internal elitism, demands that religion and law step outside their restricted professional concerns and show that "social equality" is the real message of religion and law, The right defends autonomy but wants to work with the social center, the Nixon administration.

Obviously, these labels, left and right, will be altered depending on what kind of social movement has taken political power, i.e., whether it is a left or right center. This brings us to the issue below.

B. Elites, the Political Center, and Social Conflict

In most societies, social change and the political polarization it entails eventually become articulated through executive power. As social movements react to structural changes, their representatives take political power and try to institutionalize these changes"

To understand elite behavior in a dynamic way, then, one must study it in relation not only to civil society but to the political center. Depending on whether right or left wing movements have come to power, there are different dynamics of elite, center, and civil society, although the structural interests and discourse of elite action remains the same.

IV. CASE STUDY : NIXON AND AMERICA'S INSTITUTIONAL ELITES, 1968-1974

A. Background

During the 1960s American society was sharply polarized. Nixon was elected on a backlash wave against "progressive" or left social movements. He also campaigned against the functional elites, attacking their universalism and commitment to preserving their own autonomy vis-a-vis "the folk".

B. The structured strains between Nixon and Elites

1. Once elected, Nixon needed "inputs" from the institutional elites, however: "good" legal opinions (effective, articulate, and legitimate, to sustain public order) ; positive news coverage ; scientific knowledge (for the space program, defense, etc.) ; money, productivity, enthusiasm from the corporate sector ; spiritual legitimacy and public sacrality from the religious elite ; information and administrative control from the bureaucracy; public mobilization of legitimacy and national will from Congress ; control and representation of working class from trade unions
2. To have these "goodies," Nixon needed to allow these elites their autonomy, to make them happy, and to allow maximum "production" of these inputs. The problem, the contradiction, was two-fold : (1) Nixon had mn against "the elites", and he was distrustful of them ; (2) Nixon didn't want independent elites but friendly ones.
3. This strain reinforced and further exacerbated left, right, and center factions within the elites vis-a-vis the Nixon presidency. The center simply could not, and eventually would not, give Nixon the control he wanted. The left were opposed to any relationship with the center from the beginning. The nght strongly desired to give Nixon what he wanted, in each sphere, but they were neither powerful enough nor legitimate enough to be effective.

C. Nixon's moves against the elites

As elites insisted on their independence, Nixon tried increasingly to shut out the access of core elites to the political center, and he tried to undermine their ability to be autonomous.

1. Science: Nixon appointed a "science advisor" in the White House, to mediate between the center's political interests and the independent scientific elite. But his appointees opposed his major proposals for a Supersonic Transport and for an Anti-Ballistic Missile system. Independent SCience, in other words, gave him the "wrong" inputs. A series of widely publicized fights were initiated which led Nixon eventually to abolish the science office altogether. Attempting to undermine the autonomy and importance of the elite in many different ways, Nixon eventually appointed second-rate, politicized scientists. Tension, distrust, and desires for revenge came to characterize both sides.
2. Religion : Nixon's White House church services, and his close ties with fundamentalist conservatives like Billy Graham, seemed at first to give him control of "salvation": These ties, however, created very strong criticism from the center and the left. This issue, along with religions opposition to the center's war powers, strongly alienated Nixon from these elites.
3. News media : freedom of information, White Access, bugging of newsmen ... all ended up., being the focus of fundamental alienation between this elite and center.
4. Legal elites : In treatment of socially active "poverty lawyers", and in his nominations to the Supreme Court, Nixon tried to force the legal elite to abandon their functional discourse and to serve the center's political interests. These controversies placed tremendous strain on the relation of Nixon to the legal elite, not only the left but also the center"
5. Congress : Nixon impounded funds it had appropriated and challenged its prerogatives.
6. Corporate and union elites. : The confrontation over wage and price controls placed both groups in a confrontation with Nixon in demanding their own autonomy.

7. Intellectuals : tremendous confrontation over who had the authority to interpret America's direction and fate.

8. Administrative apparatus : usurped in the name of more political goals.

D. The turn from functional to civil discourse

In the process of this polarization, both Nixon and the elites turned increasingly away from functional to "civil" discourse in their depiction of one another and of the critical issues at stake.

This move was accelerated by the continuing social poplarization of the day.

The elites eventually came to define Nixon as an "enemy of society", not only as a President opposed to their institutional needs. Nixon came to define the elites in the same way. Especially in the years 1970-1972, he carried these rhetorical daims into practice, engaging in secret forms of repression against some of the elites, as well.

The "Watergate crisis" from 1972-1974 can be seen as fuelled by this center-elite confrontation. Having already come to define Nixon as an enemy of society, most of these elites welcomed the systematic campaign of the Congress to force him out of office through Impeachment. They saw this as an act of revenge, and as a means of regaining their autonomy. As a result, Nixon gained little significant support from American elites during the crisis penod. To the contrary, whenever possible these elites helped to crush him.

RAPPORT

I. François CHAZEL

Je voudrais faire quelques remarques et poser quelques questions, qui ne seront pas rigoureusement articulées entre elles.

Pour commencer, quelques remarques générales :

Doit-on comprendre ce que vous appelez approche horizontale uniquement dans le cadre d'une approche fonctionnaliste ?

- 2, La métaphore de la "civil society" dans le papier me laisse perplexe. Elle manque de précision dans le texte. Elle est définie comme le milieu marin ["a sea"] dans lequel les élites nagent ("swim"). L'expression "société civile" vient de Hegel et elle renvoie d'abord à la sphère des pratiques économiques ayant trait à la production et à l'échange. Marx a repris le concept, qui est ensuite passé à la sociologie. Les journalistes et les "entrepreneurs politiques" font aujourd'hui un usage peu rigoureux de la notion. Mais nous, SOCIOlogues, ne pouvons pas faire abstraction de l'histoire de ce concept Il n'est pas inutile de noter que pour Hegel cette sphère des pratiques économiques modernes est une condition nécessaire de la réalisation de la liberté. En ce sens, elle est liée à la moralité. Et ce point est important dans votre perspective.

L'idée de "societal community" de Parsons me paraît préférable pour ce que vous analysez.

Je suis d'accord avec votre critique de Luhman, ce Parsons du pauvre pourrait-on dire : l'analyse de sous-systèmes différenciés doit être complétée par une analyse des phénomènes de POUVOIR,

3. La définition de la société donnée dans le papier me paraît réductrice la société ne peut se réduire, ni aux élites, ni aux institutions

4. Dans la même perspective, une sociologie des conflits dans les sociétés contemporaines ne paraît pas non pouvoir être réduite à une analyse de la fragmentation des élites et de leurs conflits entre elles.

Quelques remarques plus spécifiques sur les élites

5. Je suis d'accord avec l'idée que les élites institutionnelles développent un sens de leur "self interest" dans leurs sphères institutionnelles ; mais, à mon avis, leur intérêt premier ne consiste pas à maintenir leur autonomie, mais aussi à élargir leur sphère de pouvoir.
6. Jeffrey Alexander pose - et il insiste sur cette thèse - que l'idéologie des élites est "professionnelle" et donc universaliste dans la plupart des pays développés contemporains. Je pense que cette tendance existe. Mais je suis un peu sceptique sur la généralité de la proposition. Il faudrait la tester dans chaque société étudiée. Rappelons-nous un vieil article de Lipset sur les valeurs dans les sociétés démocratiques. Il s'agit de : "A case study in comparative analysis..." Lipset montre le contraste existant entre les États-Unis, dont les valeurs sont l'universalisme, la spécificité et un certain égalitarisme, et la Grande-Bretagne qui met l'accent sur des valeurs particularistes, élitistes, globales. Donc, je crois que c'est s'aventurer un peu que d'affirmer que le discours des élites est toujours libéral et inclusif.
7. J'adhère à la distinction entre l'affirmation des intérêts ["asseting interests"] et l'affirmation de la légitimité d'un discours fonctionnel. Mais, lorsque les élites supposent la légitimité de leur discours fonctionnel, en même temps, elles affirment leur intérêt.
8. Je pense que Jeffrey Alexander aurait pu avec profit confronter sa propre théorie des élites avec le concept de polyarchie de Robert Dahl.
9. Une question: sur la distinction "gauche, centre, droite". Est-il toujours utile d'analyser des élites spécifiques à l'aide de cette distinction? Je pose la question parce que les sociologues doivent prendre garde à ne pas laisser le niveau macro-sociologique interférer avec le niveau méso-sociologique, celui de l'analyse interne des élites institutionnelles.

Je conclurai par deux autres questions générales :

- 10 Quel est l'enjeu fondamental de l'étude de cas? Est-ce d'abord l'étude d'une crise politique, ou d'abord l'étude d'un scandale politique cachant la crise politique, ou d'abord l'étude d'une forme spécifique de discours qui est nommé "discours civil" ? Et, comme j'ai lu les autres textes écrits par Jeffrey Alexander, je finirai par une très vaste question:
- II. Comment peut-on et doit-on étudier la culture? La réponse de Jeffrey Alexander semble être: elle doit être analysée comme un monde en soi, Pour ma part, je suggérerais une autre approche: l'étude de la culture est l'étude de la manière dont les hommes utilisent et changent les "cadres" ["frames"] ? Et j'ajouterais que je suis plus directement intéressé par la sociologie de la culture que par la "culturologie": C'est pourquoi, à la différence de Jeffrey Alexander, la nature du langage de la généralisation et de la légitimation m'intéressent moins que les conditions et processus des usages de ce type de langage" Du coup, mon interprétation du Watergate serait différente - ce qui ne veut pas dire meilleure !

Réponse de Jeffrey ALEXANDER

- 1, Mon analyse est-elle seulement fonctionnelle? Je ne le crois pas. Je suis critique sur Bourdieu lorsqu'il considère les champs comme autonomes. J'utilise une démarche empruntant au symbolisme interactionniste, à l'analyse des processus,
- 2, Sur la société civile" Premier point, il faut se rappeler que Hegel a repris ce concept des auteurs philosophiques anglais des XVIIe et XVIIIe siècles, C'est une traduction de l'anglais. Second point, dans les papiers que j'ai écrits, j'ai défini plus précisément et longuement le concept. Ceci dit, le concept fait problème. L'idée de "societal community" me paraît bonne"

DISCUSSION

Jean-Gustave Padioleau : Je n'aime pas l'usage que vous faites de l'expression "civil society". Elle recouvre quelque chose de très complexe chez Hegel. Aujourd'hui, beaucoup de gens opposent la société civile et la sphère "publique", Je pense avec François Chazel que ce que vous analysez est plutôt une sorte de "communauté symbolique". En Europe de l'Ouest, nous avons des États forts, et nous opposons la société civile à la sphère de l'Etat.

Erhard Friedberg : Ce que vous appelez "civil society" se traduirait à mon avis en allemand par «Öffentlichkeit».

Jeffrey Alexander: Je vois le problème soulevé, Mais je ne renonce pas ["I'm not giving up"] à mes analyses.

3. Est-ce que la société se réduit à des élites et des institutions? Je suis d'accord: la réponse est non.
4. Je suis également d'accord pour répondre non à la question: une théorie des conflits peut-elle se limiter à l'analyse de la fragmentation des élites et à leurs conflits entre elles? Je voudrais simplement dire que ce papier essaie de mettre l'accent sur des dimensions sur lesquelles les théoriciens fonctionnalistes ne le mettent pas.
5. Je suis intéressé par l'idée que les élites ne défendent pas seulement leur autonomie, mais qu'elles cherchent à élargir leurs marges de contrôle. J'ai essayé de montrer comment les élites pensent que leurs propres critères devraient être adoptés par l'ensemble de la société. Il y a là une dynamique intéressante à analyser : elles veulent à la fois défendre leur autonomie, et développer une sorte d'impérialisme conquérant ; cette dynamique s'accompagne de négociations entre élites: "j'aimerais vous contrôler, et vous aimeriez me contrôler; l'essentiel est que je sois libre, dans ma sphère, de faire ce que j'entends faire, et de même pour vous..."

Jean-Gustave Padioleau : Mais qu'appelez-vous "elites" ? Qu'est-ce que l'élite des affaires ("business elite") par exemple? Pour vous, il semble que ce soit ce que l'on appelle en Amérique l'establishment? C'est-à-dire des gens qui représentent plutôt les grandes entreprises et qui défendent à la fois des intérêts limités et particuliers et des valeurs universalistes ("nous devons être responsables et prendre en compte les intérêts du pays"). Mais si vous allez dans une chambre de commerce en Utah, vous vous trouverez aussi devant une forme d'«élite» des affaires, mais de nature différente, La définition de l'«establishment» correspond mieux à ce que vous appelez «élite», c'est-à-dire un groupe estimant qu'il a une responsabilité collective vis-à-vis des autres groupes. Cela recouvre des gens du business, de l'université, des médias.

Jeffrey Alexander: "You have to find an institution to find an elite". C'est ma réponse. S'il existe des entreprises de taille nationale, leurs dirigeants forment l'élite nationale du business. Mais si vous descendez au niveau de la chambre de commerce en Utah, vous vous trouvez devant une élite locale. Même chose, si vous descendez à un niveau encore plus fin, celui d'une bourgade en Utah. Et, à chaque niveau, vous vous trouvez en face de conflits institutionnels entre différentes élites.

6. Sur Lipset. Lipset montre que les élites britanniques, mais aussi une partie des élites françaises, héritières de l'aristocratie, ne s'appuient pas sur des valeurs universelles" Ma réponse est que Lipset parle de valeurs nationales, pas d'idéologies institutionnelles. Il rattache les valeurs nationales aux élites, mais dans les termes de l'analyse traditionnelle des classes sociales" Il parle de "bourgeoisie", d'«aristocratie» et montre que souvent les élites sont opposées à la modernisation. C'est un point compliqué et je devrais moi-même compliquer ma thèse pour introduire le problème des institutions. Dans l'Allemagne nazie par exemple, on constate une tension continue entre les élites des affaires et l'Etat nazi."

Erhard Friedberg : Et les généraux...

Jeffrey Alexander: Tout à fait. Donc il existe une sorte d'autonomisation institutionnelle.

7. Je suis d'accord pour dire que le discours fonctionnel est pour les élites la même chose que l'intérêt. Ce que vous avez dit là-dessus est exactement ce que j'aurais pu souhaiter que vous disiez... Peut-être aurais-je dû mieux développer ce point.

(Faute de temps on passe immédiatement à la question 10).

10. Qu'est-ce que l'étude de cas? C'est une combinaison et, dans un autre texte, j'ai essayé d'étudier la manière dont un scandale s'est transformé en crise. Je n'aimerais pas avoir à choisir entre une analyse culturelle et une analyse en termes de structure sociale.

11. Ceci m'amène à la grande question sur la culture...

Jean-Gustave Padioleau : Avant d'en arriver à cette grande question, quelques points sur le cas. Nixon a été élu en 1968 contre le candidat démocrate Hubert Humphrey, avec un autre candidat sur la gauche, McCarthy. Le grand sujet de la campagne a été la guerre du Vietnam. Nixon a été soutenu par le Wall Street Journal. C'était un come back, et s'il est vrai que les gens de Harvard, Yale et autres, le détestaient cordialement, il a été bien élu. En 1972, sa réélection est un grand succès. Pour autant que je sache, il est entouré à la Maison Blanche de quelques intellectuels, comme Henry Kissinger. L'Establishment n'est pas franchement hostile. Les milieux d'affaires sont ulcérés par le contrôle des prix, mais ils apprécient l'abandon de l'étalon-or en 1971. Là encore, le Wall Street Journal est favorable. Les élites ont longtemps suivi. Même le Washington Post n'était pas franchement hostile. La période suivante se caractérise par une concurrence entre institutions, une escalade : le Congrès, les médias, etc.

Jeffrey Alexander: J'apprécie votre plaidoyer pour une interprétation plus complexe du cas et de la période. Je ne prétends pas qu'il y a eu une coalition des élites contre Nixon, surtout pas qu'il y a eu complot, les élites se rencontrant pour mettre au point une stratégie. Entre novembre 1968 et le début des années 1970, on est face à un Nixon "nouveau". Les élites institutionnelles lui laissent le bénéfice du doute, d'autant qu'elles se sentent plus menacées par la gauche (activistes noirs, mouvements étudiants) que par le centre qu'il représente. Mais au début des années 1970, de 1970 à 1972, le conflit monte déjà avec un certain nombre d'élites institutionnelles. La gauche pense qu'elle peut changer la société en profondeur. Le fait que McGovern soit choisi comme candidat démocrate est significatif de ce point de vue : George McGovern est quelqu'un très à gauche. Mais, alors que la gauche est politiquement forte, elle perd beaucoup de son influence dans le pays au niveau des mouvements sociaux. D'ailleurs, avec la fin de la guerre du Vietnam, la contestation diminue. De même, les mouvements pour l'égalité raciale s'affaiblissent vers 1970. Les élites n'ont pas peur de McGovern parce qu'elles savent qu'il n'a aucune chance de l'emporter. Par contre, elles commencent à craindre Nixon. Dès que l'élection est passée, la fracture entre les élites et Nixon s'agrandit. Je pourrais montrer tout cela de manière développée.

Jean-Gustave Padioleau : Ce sera ma dernière remarque sur ce point. Les élites dont vous parlez, ce sont les politiciens, les gens des médias, les avocats, etc. Mais je pense qu'il faut placer à part les milieux d'affaires. Le Wall Street Journal lâche Nixon lorsqu'il devient vraiment trop encombrant.

Jeffrey Alexander : Le conflit avec Nixon touche quatre acteurs, bien identifiés : Nixon, le "legal establishment", le Congrès, les médias. Les autres élites ont été passives. C'est le Congrès, avec son enquête, ses auditions publiques, qui a articulé les griefs contre Nixon. Les autres ont laissé faire le Congrès, lui ont souhaité bonne chance, lui ont comme légué leur antipathie pour Nixon, et aucun n'a défendu ce dernier. L'action a été "négative". Nixon n'a été défendu que par les petites gens. Quant aux milieux d'affaires, il faut se souvenir qu'ils ont accusé Nixon de les avoir fait chanter pour qu'ils financent sa campagne. Ce fut le premier scandale.

Retour au point II, sur la culture. J'ai souvent été accusé de verser dans le déterminisme culturel. Je m'en défends, et je pense que cette accusation ne tient pas lorsqu'on lit le papier. François Chazel n'a pas porté directement cette accusation, mais il n'en était pas loin lorsqu'il a parlé de "culturologie". Je ne suis pas un "déterministe culturel". Par contre, je postule la relative autonomie de la culture. Par là, j'entends le fait que les sociologues, sauf exception, ne prennent pas la culture comme une variable indépendante. Généralement, ils ne prennent pas le temps de construire et d'articuler les structures symboliques complexes de la culture, des discours ou des normes. Leur intérêt se porte plutôt vers l'analyse des sources interactionnelles, organisationnelles, sociales (liées à la stratification), de variables qu'ils n'identifient pas

réellement. La tradition, qui vient de Durkheim, Weber, Marx, est critique pour ceux qui s'intéressent trop à la culture. Malheureusement, ceux qui se concentrent sur les aspects culturels aujourd'hui sont souvent des postmodernistes qui considèrent que tout cela n'est que du discours.

François Chazel: Mon objection n'était pas tout à fait celle-là. Dans votre papier, vous insistez beaucoup sur le niveau interne de la culture. Certainement, ce point est intéressant. Mais pour un sociologue, selon moi, les structures de sens ["structures of meaning"] sont moins importantes que le sens ["meaning"] que les acteurs confèrent à quelques objets. Je considère que les acteurs agissent à travers certains cadres qui orientent leurs actions. Mon intérêt me porte plutôt vers la manière dont ces cadres sont mis en oeuvre par les acteurs plutôt que vers la manière dont ces cadres sont construits. Je ne suis pas d'accord avec votre idée, selon laquelle la culture a une efficacité causale. La culture a un ordre interne mais elle n'a d'efficacité que parce que les acteurs orientent leurs comportements à travers des cadres.

Jeffrey Alexander: Vaste question philosophique. Ma réponse est la suivante. Oui, bien sûr, les acteurs orientent leurs actions en utilisant des cadres. Mais le problème est: qu'est-ce qu'un acteur? Pour moi, un acteur est en partie constitué par la structure interne de la culture. En étudiant donc l'ordre interne de la culture, on apprend des choses sur ce que j'appellerais l'«intentionnalité cachée» ["hidden intentionality"] de l'action. Mais c'est une bonne discussion.

II. PLANIFICATION ET CONTROLE DE LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION DANS LES BANQUES: UNE ANALYSE COMPARATIVE INTERNATIONALE AXEE SUR LE ROLE DETERMINANT DES RESSOURCES HUMAINES

Nicolas MOTTIS

Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique

Rapports :

Armand HATCHUEL, CGS.

Jacques MAGAUD, INED.

16 décembre 1993.

Ce document est le résumé de la première partie d'une thèse de doctorat soutenue à l'Ecole Polytechnique.

INTRODUCTION

Gérer efficacement la technologie de l'information (TI) constitue, de nos jours, l'un des défis majeurs qu'affrontent les fonctions de planification et de contrôle de l'industrie bancaire. L'opinion répandue, toutefois, est que les énormes capitaux et ressources humaines absorbés par ces activités ne peuvent, dans une large mesure, être contrôlés, et ont généré une productivité et des gains financiers soit difficiles à déterminer, soit impossibles à prouver (Strassmann, 1988, Coy, 1991). Certains arguent même que la rentabilité médiocre des investissements en technologie de l'information résulte principalement, un, des faiblesses des systèmes de mesure des coûts et bénéfiques, et deux, du manque d'une planification centrale solide de la TI (Loveman, 1991). Mais si l'on essaie de répondre à une question aussi justifiée que "La TI est-elle rentable ?", on se heurte à maintes difficultés insolubles d'ordre pratique: quelles sont les limites des impacts d'un investissement donné? Dans le domaine des activités commerciales (très courantes dans les opérations bancaires) quelle part de la rentabilité peut-on attribuer à l'outil et à l'opérateur? Comment faire entrer en ligne de compte la nouvelle technologie prévisible en génie logiciel? et ainsi de suite.

Il est essentiel de répondre à ces questions, et à bien d'autres encore, parce que le besoin d'informatisation est encore crucial (et s'accroît dans certains cas), et parce que le capital et les frais généraux de la plupart des banques sont soit réduits, soit plus sévèrement contrôlés. Cette thèse a pour point de départ l'hypothèse selon laquelle l'efficacité, et donc la rentabilité, des activités informatiques dépendent de la cohérence interne du système de gestion, et des caractéristiques (humaines, technologiques et structurelles) de l'organisation. Son but est de mettre en lumière les conditions nécessaires à cette cohérence.

Des travaux théoriques (Aoki, 1986, 1990), basés sur de nombreuses études empiriques (très souvent effectuées dans l'industrie automobile), ont conduit à la définition de deux modes d'organisation:

- le mode H, caractérisé par la séparation hiérarchique entre la planification et l'exploitation, ainsi que par l'importance accordée aux économies de spécialisation ;
- le mode J, caractérisé par la coordination horizontale entre les unités d'exploitation, basé sur le partage des informations sur place.

Un "principe de dualité" a également été formulé pour opposer ces deux modèles: "pour que les entreprises soient intégrantes au niveau interne, et efficaces au niveau organisationnel, soit le mode de coordination soit le mode de motivation doit être hiérarchique, mais pas les deux." Le caractère fructueux de ces travaux a déjà été prouvé dans les environnements de production, et les deux modèles théoriques peuvent être appliqués à des procédures ou techniques spécifiques (par exemple, le MRP pour le mode H, le Kanban pour le mode J).

Transposer ces modèles dans des contextes de recherche et développement (comme les activités informatiques des grandes banques internationales) est problématique. Les tâches accomplies sont pour la plupart immatérielles (discuter, penser, programmer, etc.): En outre, les flux de matériaux sont extrêmement complexes (il y a des centaines de transactions différentes, la signification et la qualité de l'information sont souvent plus importantes que le nombre de kilo-octets transmis, etc.), ou impuissants à assouplir la coordination entre les unités en corrélation. Les très nombreuses incertitudes qu'affronte l'organisation, souvent générées au niveau interne, peuvent avoir des conséquences imprévisibles sur le réseau (par exemple, une erreur dans un programme peut perturber l'intégralité du système informatique de la banque). Le défi, pour la direction, consiste plus à créer un environnement favorisant la communication entre des dizaines d'experts de domaines différents, dont les connaissances et le savoir-faire sont rarement formalisés (volontairement), qu'à réaliser des manuels de procédures ou à attribuer des tâches précises à chacun: la connaissance commune partagée par ce type de personnel est à vrai dire très instable.

Par conséquent, il semble nécessaire de bâtir des modèles d'organisation adaptés à ce type d'activités. Cette thèse poursuit deux objectifs:

- démontrer la transposition possible, sur une base différente, des travaux théoriques cités ci-dessus, pour mettre en lumière les conditions d'une bonne cohérence interne

entre les facteurs humains, technologiques et organisationnels dans des contextes de R&D;

proposer quelques principes directeurs de fonctionnement, susceptibles de corriger le système de gestion de ces activités.

Le but n'est absolument pas d'évaluer l'efficacité des différents types d'organisation.

A la suite d'une série de tests expérimentaux (d'octobre 1990 à avril 1992) effectuée dans le service informatique d'une grande banque européenne, il a été procédé à une analyse comparative internationale de mai à juin 1992. Une enquête a été menée auprès de plus de vingt² banques, sociétés de services et services publics européens, américains et japonais. Les entretiens furent principalement menés avec les dirigeants, les directeurs, et les contrôleurs des services informatiques. Le contenu des entretiens et les conclusions de cette étude comparative sont exposés en détail dans un rapport approfondi (Mottis, 1993), d'où sont extraits les idées et faits qui suivent.

Deux modèles d'organisation (un japonais et un américain) sont présentés, et sont très proches, l'un du mode J, l'autre du mode H, décrits ci-dessus. Si le premier est très représentatif de la réalité (les similarités entre les banques urbaines japonaises sont frappantes), le second est plus une construction intellectuelle basée sur les caractéristiques clés des entreprises étudiées en Amérique du Nord. L'une des idées proposées est que le profil des ressources humaines joue un rôle essentiel dans l'organisation des activités informatiques. Par conséquent, le but majeur du système de planification et de contrôle devrait être de gérer ce "capital humain".

I. LE MODELE D'ORGANISATION JAPONAIS

1.1 Une forte centralisation

En ce qui concerne l'infrastructure technique de la TI dans les banques japonaises, trois points méritent d'être mentionnés :

- il existe très peu de centres de traitement informatique (en général, deux: un à Tokyo, et un à Osaka, qui est d'ordinaire une installation de secours du premier), Les capacités de calcul, stockage et traitement sont très concentrées;

le taux d'équipement est très inférieur à celui de l'Occident (environ un terminal pour trois employés, contre presque un ordinateur personnel connecté par employé aux Etats-Unis) ;

- comparativement, un plus grand effort porte sur les guichets automatiques (il y a en général autant de guichets automatiques que de terminaux ou de PC).

Bien sûr, à cette infrastructure technique hautement centralisée correspond une organisation non moins centralisée. Mis à part le cas des filiales étrangères, qui jouissent d'une plus grande indépendance, la plupart des activités informatiques de la banque sont regroupées en trois divisions:

une "Division de la planification des systèmes et des opérations" : elle est responsable de la planification et du contrôle des ressources informatiques, ainsi que de la coordination avec les autres départements de la banque, avec lesquels elle détermine les priorités d'informatisation. A ce titre, elle est le bras droit de la "Division de la planification d'entreprise", qui est très puissante et couvre toute la banque (voir 2.4) ;

une "Division de la gestion des opérations", qui a deux fonctions principales: premièrement, une fonction technique (gérer les centres de traitement informatique,

² BNP, Dresdner Bank, Barclays Bank, Citicorp, Bankers Trust, Wells Fargo Bank, Bank of the West, Sumitomo Bank, Fuji Bank, Dai Ichi Kangyo Bank, Sakura Bank, Bank of Tokyo, Sanwa Bank, NTT Data, Bell Northern Research, etc

installer les terminaux, former les utilisateurs, etc.), et deuxièmement, une fonction organisationnelle- (définition des travaux et procédures) ;

une "Division de développement des systèmes" : elle conçoit, développe et assure la maintenance du parc de logiciels de la banque.

Ces trois divisions dépendent hiérarchiquement de l'un des membres du conseil d'administration, qui couvre également d'autres activités bancaires ou sectorielles, et qui n'est pas nécessairement un spécialiste de l'informatique.

1.2 Un personnel non-spécialisé

Comme dans la plupart des grandes sociétés industrielles et de services japonaises, les principes de l'emploi à vie et de la rotation des employés tous les trois ans (en moyenne) à tous les postes sont la règle dans les banques urbaines. Ainsi, deux problèmes pratiques doivent être résolus:

- en premier lieu, ajuster quantitativement les ressources humaines aux besoins de l'entreprise. A l'inverse de l'industrie automobile, par exemple, qui fait abondamment appel à la sous-traitance, ces types d'ajustements dans les banques étudiées sont effectués au travers de deux mécanismes: d'une part, 10 à 20 % du personnel des entités administratives se composent d'intérimaires; d'autre part, l'autre source de flexibilité vient des caractéristiques de l'emploi féminin (il est toujours de tradition, pour la plupart des femmes, de quitter leur emploi après leur mariage. Dans une banque comme la Sumitomo, jusqu'à cinq cents personnes "démissionnent" spontanément tous les ans, et ne sont pas nécessairement remplacées) ;

en second lieu, ajuster qualitativement les ressources humaines aux besoins de l'entreprise. Selon toutes les personnes interrogées, ce problème est la plus grande difficulté à laquelle les services informatiques doivent faire face. Les employés étant recrutés pour toute la banque et non pour un département ou un poste spécifique, la majorité d'entre eux veulent devenir banquiers, et très peu, ou aucun, spécialiste de l'informatique. Cela implique que les personnes transférées dans ce département pour quelques années (en général, entre trois et cinq ans, au lieu de deux à quatre dans les autres fonctions) doivent recevoir une lourde formation.

L'enquête a révélé un fait étonnant: en dépit des contraintes dues aux périodes de formation longues, coûteuses et répétitives, les directeurs interrogés n'avaient pas l'intention de revenir sur leurs principes, c'est-à-dire l'emploi à vie et le profil non-spécialisé des ressources humaines, même pour des activités telles que l'informatique ou le parquet, où des tâches très spécifiques doivent être menées à bien. Depuis 1986, quelques lois ont été adoptées visant à améliorer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, ce qui a influé sur la structure des ressources humaines des grandes banques. Dans la pratique, les trois catégories de personnel qui composent une banque urbaine classique peuvent être illustrées comme suit:

³ A l'inverse de la France, du Royaume-Uni et des Etats-Unis, où cette fonction est supplantée par des considérations technologiques, elle semble très importante au Japon et en Allemagne"

⁴ C'est également très courant en Allemagne,

Cas de la Sumitomo Bank

| Catégories | "Spécialistes" | "Banquiers" | "Employés" |
|----------------|--|--|--|
| Total | 200 | 10 000 | 5 000 |
| Embauche / an | 50 | 450 | 500 |
| % de femmes | 99 % | 1 % | 99 % |
| Niveau d'étude | université | université | lycée |
| Fonctions | spécialistes TI, docteurs | toutes les activités bancaires, administration | employés de bureau |
| Remarques | la plus récente catégorie, la plupart des femmes continuent de démissionner après leur mariage | évolue selon le schéma traditionnel (rotation/promotion) | en majorité, des femmes entre 20 et 30 ans |

Pour la même banque, le service informatique comprend 150 "spécialistes" et 350 "banquiers". Sur ces 500 personnes, 30 % sont dans le département depuis plus de 10 ans, 40 % depuis moins de 3 ans.

1.3 Priorité du développement en interne

Il s'agit là du facteur de tension le plus sensible des principes de gestion des ressources humaines. Les banques possèdent leur infrastructure et leur parc de logiciels, et la politique, en matière de technologie, est de développer en interne toutes les solutions dont elles ont besoin. Ceci ne s'explique pas uniquement par les insuffisances relatives (par rapport aux Etats-Unis) de l'offre de solutions prêtes à l'emploi, mais aussi par l'opinion suivante (émise par toutes les personnes interrogées): "Même quand les produits des fournisseurs paraissent intéressants, nous préférons tout faire nous-mêmes. Au début, les solutions prêtes à l'emploi sont bon marché, mais par la suite, à mesure que nos systèmes évoluent, les adapter revient beaucoup plus cher."

On peut se demander comment cette volonté d'indépendance peut s'accomplir avec un personnel non-spécialisé, dépourvu des compétences requises. A mesure que la complexité des systèmes à développer s'accroît et que le rythme de l'innovation s'accélère, ce qui est le cas dans l'industrie bancaire aujourd'hui, le défi s'avère de plus en plus risqué. Pour comprendre comment les banques résolvent ce problème, il faut le diviser en deux parties :

pour toutes les tâches informatiques "bancaires" (organisation, formation des utilisateurs, définition des nouveaux logiciels, maintenance des systèmes...), la priorité au développement en interne s'accomplit au travers d'une gestion très efficace des ressources humaines (voir point 2.4) ;

pour toutes les tâches informatiques "techniques" (programmation, choix des normes techniques, conception de l'infrastructure, essais des nouveaux systèmes...), une autre entité entre en jeu. Selon les cas, elle s'appelle "Institut de recherche" ou "Société de développement de systèmes", comprend des centaines de techniciens et ingénieurs, appartient en général à la banque, qui est d'ordinaire son client principal. Les personnes faisant partie de cette structure ne suivent pas le plan de carrière usuel (rotation/promotion tous les trois ans), et sont souvent moins payés que les employés de la banque,

1.4 Une fonction de planification puissante, centrée sur les ressources humaines

Les trois points précédents (forte centralisation, personnel non-spécialisé, priorité au développement en interne) nous amènent aisément à deviner les besoins que le système de planification et de contrôle doit satisfaire:

- une procédure efficace au niveau de la prise de décision (la forte centralisation des ressources informatiques pourrait engendrer un décalage entre les souhaits des utilisateurs et les décisions des directeurs informatiques) ;
- un système avancé de gestion des ressources humaines, capable de suivre et de programmer les plans de carrière des milliers de personnes travaillant pour la banque dans le monde entier;
- des mécanismes de formation performants, essentiels pour permettre au personnel mobile non-spécialisé d'accomplir des tâches spécialisées (autant dans les activités bancaires classiques que dans les activités informatiques)"

Satisfaire ces besoins repose sur une fonction de planification très puissante et centralisée, qui se compose de deux éléments:

la "Division de la planification d'entreprise" définit, avec le conseil de direction, les conditions de mise en oeuvre des décisions stratégiques; elle le fait au travers de l'élaboration d'un plan de trois ans, qui est décliné dans chaque activité ou unité sectorielle de l'entreprise (par exemple, par la Division de la planification des systèmes et des opérations pour les activités informatiques). Il est intéressant de noter que la forte centralisation de l'information est accompagnée d'une recherche intensive du consensus lors de la prise de décision. Les personnes de même niveau hiérarchique se concertent systématiquement pour arriver à un accord, qu'ils "proposent" ensuite à l'échelon supérieur. La connaissance commune de la gestion et la conscience profonde que tout emploi n'est assumé qu'à titre temporaire, favorisent une approche où le bénéfice global de l'entreprise prend le pas sur l'optimisation locale" A cette fin, le second élément de la fonction de planification joue un rôle essentiel;

- La "Division des affaires du personnel", souvent présentée comme la "superpuissance" de l'entreprise japonaise, contrôle et planifie tout ce qui concerne les embauches, les promotions, les mutations, les rotations et les formations. Comme elle le fait pour toute la banque, elle est le pivot du système de gestion. L'un de ses rôles les plus importants, notamment pour les services informatiques, est de gérer la formation des employés nouvellement mutés d'un département à l'autre. Toutes les personnes interrogées considèrent qu'il s'agit de la plus grande difficulté des activités informatiques, où la formation aux tâches techniques demande beaucoup de temps. La formation théorique (entre trois et six mois à temps complet au début, puis dix jours par an en moyenne) est suivie d'une formation intensive sur le tas (les nouveaux venus sont intégrés aux équipes de développement pendant au moins six mois sans aucune responsabilité spécifique),

1.5 Un contrôle économique "léger"

Plusieurs points font particulièrement ressortir la faiblesse du contrôle économique (par rapport aux entreprises américaines) :

- la connaissance très imparfaite des données financières est frappante: si les cadres dirigeants américains ont été capables de détailler très rapidement chaque million de dollars, ou presque, investi dans la TI, les cadres japonais n'avaient qu'une idée approximative des chiffres;

⁵ Personne n'entre directement dans un service informatique: après son embauche, chaque employé passe au moins un an à un poste bancaire classique,

la prise de décision pour les investissements futurs se fonde rarement sur des études de rentabilité. Les choix sont faits sur la base des directives qualitatives formulées par la Division de la planification d'entreprise, qui alloue les ressources humaines et les budgets exactement requis par chaque unité. Au niveau local, la Division de la planification des systèmes et des opérations est chargée de la gestion de ces moyens, et elle cherche beaucoup plus à se conformer à la politique à moyen terme générale de la banque, qu'à atteindre un taux de rendement interne prédéterminé;

les dépenses sont contrôlées par l'entremise d'un système de reporting assez lâche: dans le cycle budgétaire annuel, la période saillante est le semestre. Il n'existe pas de rapports financiers détaillés mensuels comme aux Etats-Unis.

Deux explications justifient ce faible contrôle économique:

jusqu'à récemment, les banques japonaises subissaient beaucoup moins la pression économique que la plupart de leurs concurrents occidentaux. L'environnement bancaire, qui a changé à un rythme rapide ces quelques dernières années (déréglementation, ralentissement économique, ratios de solvabilité imposés par le BIS...), conduit déjà les banquiers japonais à contrôler plus sévèrement leurs frais généraux. Cependant, ces conditions économiques plus favorables n'expliquent pas tout;

- structurellement, l'organisation interne des banques japonaises est basée sur l'élaboration de directives à moyen terme, précises et centralisées, couvrant toutes les activités, et suivies dans tous les départements de l'entreprise. Le pouvoir de la planification centralisée réduit le besoin de reporting à court terme au niveau local. A moins qu'un événement majeur n'annule le plan en cours à moyen terme, les corrections mineures et les ajustements peuvent être tout aussi bien introduits sur une base semestrielle.

Pour conclure, le tableau ci-dessous montre les similarités structurelles des banques urbaines étudiées:

| | Employés? | Succursales | | Actif? (en milliards de \$) | Rang mondial |
|--------------------------|-----------|-------------|----------|--------------------------------|--------------|
| | | Japon | Etranger | | |
| DKB | 18 640 | 390 | 36 | 446 | 1 |
| Sumitomo Bank | 16669 | 332 | 47 | 428 | 2 |
| Sakura Bank ⁸ | 23282 | 609 | 45 | 421 | 3 |
| Fuji Bank | 15 200 | 352 | 39 | 419 | 4 |
| Sanwa Bank | 15000 | 324 | 56 | 412 | 5 |
| Bank of Tokyo | 17 512 | 34 | 78 | 219 | 22 |

II. LE MODELE D'ORGANISATION AMERICAIN

2.1 Une large décentralisation

La décentralisation concerne en tout premier lieu la création de logiciels. Chaque unité possède son propre service informatique, qui conçoit et développe les applications (ou achète des logiciels à adapter, voir point 3.3), en assure la maintenance, aide et forme les utilisateurs. Au niveau de l'entreprise, seules restent les fonctions très techniques: Choix du matériel, des outils de développement, des normes de télécommunications, conseil sur la gestion des bases de données, mise au point des systèmes, négociations globales avec les fournisseurs, et parfois

6 Voir les rapports annuels de 1992. Ces chiffres n'incluent pas les intérimaires qui peuvent représenter 10 à 20 % du personnel permanent.

7 American Banker, 27 juillet 1992

8 La Sakura Bank résulte de la fusion entre la Mitsui et la Tayo Kobe Bank, ce qui explique pourquoi ses chiffres sont anormalement "élevés"

activités de recherche et développement. Selon les cas, le nombre des centres de traitement informatique varie énormément. Ils sont gérés soit directement par les utilisateurs, soit par une entité commune spécifique, généralement considérée comme un fournisseur classique vendant ses services à des clients internes.

Le point important est que le groupe informatique central est essentiellement responsable de la cohérence technique informatique interne de l'entreprise. Il joue rarement un rôle décisif sur la gestion des ressources humaines, ou sur le niveau et la nature des investissements en TI réalisés par chaque unité. Cette situation résulte largement de la philosophie qui a inspiré la décentralisation des activités informatiques depuis le début des années 80:

premièrement, on a donné aux utilisateurs le contrôle des dépenses en TI, le principe étant que si les "preneurs de décision étaient les acheteurs", l'augmentation continue "injustifiée" des dépenses en TI pourrait être stoppée.

- deuxièmement, en rapprochant les spécialistes de l'informatique et les utilisateurs, on a cherché à éviter la tendance classique à investir dans l'informatique pour l'informatique, sans prendre en compte les activités de la banque. Cette crainte est très caractéristique du second point du modèle américain.

2.2 Un personnel spécialisé

En ce qui concerne les ressources humaines, l'approche américaine pourrait se résumer ainsi: "Nous avons besoin de spécialistes, immédiatement opérationnels, à des postes précis. Si nous ne les trouvons pas dans l'entreprise, nous irons les chercher sur le marché de l'emploi." Cette attitude a plusieurs répercussions sur les outils et les principes de gestion des ressources humaines:

- si le modèle japonais fonde la composition du personnel sur l'aptitude à évoluer dans l'entreprise à long terme, le modèle américain se fonde sur l'aptitude de chaque personne à occuper un futur emploi prédéterminé. Par conséquent, le rôle du département des ressources humaines consiste plus à se préoccuper du profil du poste et de la procédure d'embauche, qu'à gérer le plan de carrière des employés. En fin de compte, la décision est toujours prise directement par la direction des unités;
- la promotion s'opère dans la même spécialité technique: chacun est légitimé par la compétence technique dont il a fait preuve dans son emploi. Pour les spécialistes de l'informatique, l'objectif ultime est de devenir directeur du service informatique. Etre transféré d'un département spécialisé à un autre est l'exception, et non la règle;
- les programmes de formation internes sont limités. Bien qu'il arrive à l'entreprise d'aider ses employés à assister à des formations externes, elle considère que sa responsabilité majeure est de leur offrir des rémunérations et des avantages concurrentiels;

le personnel est ajusté au moyen d'"échanges" avec le marché de l'emploi. Du point de vue de l'employé, l'alternative est simple: ou il trouve un travail et/ou obtient des promotions dans les services informatiques de l'entreprise, ou il démissionne pour entrer dans une autre société. Le point de vue de l'employeur est presque totalement opposé: soit les employés sont capables de se débrouiller pour convaincre les directeurs d'unités de les embaucher, soit ils sont licenciés, notamment pour réduire les coûts. Pour la gestion des ressources humaines, l'heure est aux mesures d'économie.

La nature de cette gestion a plusieurs conséquences sur l'organisation de l'entreprise:

- par rapport aux banques japonaises, la vitesse de rotation est très élevée (entre 5 et 20 %, avec une moyenne tournant autour des 10 %). Le principe est que le coût d'adaptation des nouveaux venus (ou la perte générée par le licenciement

9 Pour un contre-exemple très intéressant, reportez-vous au cas de la Bankers Trust.

10 La plupart des personnes interrogées ont refusé de donner le chiffre exact, alléguant la confidentialité.

d'employés expérimentés) est compensé par leur aptitude à être immédiatement opérationnel, ce qui est garanti par leur affinité avec le profil du poste;

- l'entreprise est caractérisée par la coexistence de différentes populations de spécialistes (programmeurs, ingénieurs, commerciaux, juristes, banquiers...) qui partagent une connaissance commune réduite et qui sont essentiellement reliés par l'entremise d'échanges de services. Ce marché interne requiert des mécanismes sophistiqués pour gérer les interfaces entre toutes les unités de l'entreprise (voir point 3.4) ;

la spécialisation du personnel facilite les évaluations rapides et fiables des produits des fournisseurs. Associée à des relations stables et personnalisées avec ces fournisseurs, elle permet également d'anticiper plus efficacement l'évolution de la technologie, ce qui est capital en matière de TI. Dans une large mesure, ce profil du personnel informatique explique le troisième point du modèle américain: la délocalisation.

2.3 Le développement de la délocalisation

En forçant un peu le trait, on peut imaginer qu'une banque bâtit tout un système informatique simplement en assemblant des composants achetés sur le marché. Premièrement, elle recruterait un directeur de l'informatique chevronné, qui, à son tour, monterait une petite équipe d'experts dans les divers domaines de l'informatique (systèmes, logiciels, télécommunications...). Deuxièmement, en collaborant avec les utilisateurs, cette équipe définirait le système informatique requis. Troisièmement, elle irait au "marché" (achat de logiciels ici, location des capacités d'un processeur central là, paiements de connections à des réseaux de télécommunications ailleurs, etc.). Quatrièmement, elle contrôlerait l'adaptation et l'intégration, effectuées par un fournisseur soigneusement sélectionné, de toutes ces solutions prêtes à l'emploi. Mis à part le fait que d'autres spécialistes (des juristes, pour négocier et suivre les contrats) seraient également utiles, ce scénario n'est guère éloigné de la vérité.

Le dynamisme des sous-traitants, et le vaste marché (plus de 10 000 banques) exploitable favorise ce phénomène. Néanmoins, même si la politique consiste à acheter des logiciels aussi souvent que possible, la plupart des personnes interrogées (sauf celles travaillant pour des petites banques régionales) semblaient très sceptiques quant à la possibilité d'une externalisation complète de leur système informatique. La première raison en est que l'offre ne couvre pas tous leurs besoins de façon satisfaisante, notamment en ce qui concerne les grandes banques, qui préfèrent donc continuer à développer leurs propres solutions. La deuxième explication est plutôt d'ordre stratégique: à part quelques établissements qui ont totalement externalisé leurs systèmes informatiques, la grande majorité des banquiers estiment toujours qu'il est important de contrôler de très près les systèmes et les données. Cela ne les empêche pas d'acheter des logiciels et de les intégrer à leur propre infrastructure. Pour conclure ce troisième point, notons que la capacité d'adapter des solutions externes variées et sophistiquées aux besoins de l'entreprise est très caractéristique d'une organisation ouverte. Cette pratique se développe considérablement du fait de la pression économique subie par les directeurs informatiques.

2.4 Coûts serrés/contrats performants

Les problèmes financiers que connaît la majeure partie des banques américaines depuis quelques années ont renforcé la conception traditionnelle de l'entreprise: chaque employé doit contribuer directement à la rentabilité, qui est vérifiée au travers de la systématisation des contrats entre fournisseurs et clients, soit externes, soit internes, dont les unités sectorielles (TI, personnel, finance...). Ces contrats détaillent très précisément le coût et la nature des services ou produits échangés. Ils sont en général basés sur un système interne complexe de comptabilité et de facturation, qui permet aux directeurs de suivre et de mesurer la contribution de (presque) tous les employés.

Dans la structure organisationnelle du modèle américain (création de logiciels et opérations de traitement informatique décentralisées, définition des normes techniques et expertises très spécialisées centralisées), les mécanismes des contrats peuvent être divisés en deux parties:

- la première est interne à chaque unité. Chaque directeur négocie et paie les services informatiques que son unité consomme (nombre de transactions, utilisation du processeur central, volume des données stockées et traitées, etc.), les investissements qui seront engagés pour son activité (ordinateurs personnels, logiciels achetés, mois-homme de développement, etc.), et une portion des frais généraux d'informatique qui ne peuvent pas être précisément attribués;
- la seconde partie concerne l'utilisation des services du groupe informatique central (journées conseil, portion des frais généraux d'informatique de l'entreprise, notamment pour les activités communes de recherche et développement).

Point important, la portion des frais généraux que chaque directeur acquitte ne devrait pas excéder la facture de la TI de plus d'un infime pourcentage (pas plus de 10 à 15 %), pour une simple raison: pour être négociée, chaque dépense doit être suivie. D'autre part, pour les services informatiques, l'objectif n'est pas de générer un profit, mais simplement de facturer 100 % de leurs coûts aux utilisateurs internes (et aussi, du moins en théorie, externes). Bien que les négociations soient menées sur une base annuelle, les affectations de coûts d'informatique sont vérifiées très soigneusement chaque mois par les dirigeants, qui questionnent minutieusement les directeurs informatiques en cas de variation imprévue. Cela peut mener à des renégociations trimestrielles partielles ou complètes. Dans ce modèle, la négociation de contrats coûts/performance détaillés à court terme entre spécialistes qui possèdent les connaissances techniques, et utilisateurs qui contrôlent les ressources financières, est la clé de voûte du système de gestion.

2.5 Une planification incomplète et à court terme

Le rapport étroit entre les activités de l'entreprise et de la TI, matérialisé par des contrats intensifs et systématiques, neutralise les bénéfices potentiels d'une planification à long terme:

- en cas de restriction des ressources financières, ou simplement de pression temporaire sur les frais généraux, les investissements en informatique ne sont pas épargnés. A l'inverse du Japon et de l'Europe, où ce phénomène est atténué par le système de gestion, les réductions (ou augmentations) de budget sont plus drastiques et plus rapides dans le modèle américain;

L'accent est mis sur la rapidité à satisfaire les besoins des utilisateurs. La crainte des "projets démesurés", qui useraient des centaines de mois-homme et dureraient plus d'un an est généralisée et tourne parfois à la phobie. En conséquence, dès qu'un projet paraît trop important, il est éclaté en plusieurs sous-projets qui peuvent être réalisés (et facturés aux utilisateurs) dans les deux ou trois mois qui suivent. La planification sur une durée plus longue (plus d'un an) est donc souvent jugée inutile: "Nous ne pouvons même pas faire de prévisions quant à l'activité bancaire du semestre prochain, comment pourrions-nous déterminer des priorités et planifier des investissements dans la TI pour les trois prochaines années ?"

Certains s'efforcent d'élaborer une planification sur les deux ou trois ans à venir: elle est essentiellement qualitative (au-delà de l'année en cours, les prévisions deviennent hasardeuses), partielle (un aspect est toujours couvert: la planification des capacités), segmentée (chaque unité prépare son propre plan), et effectuée de façon informelle (un groupe d'experts se réunit pour définir les priorités techniques et établir une estimation approximative des ressources requises!). Ces plans ne sont pas consolidés. Le groupe informatique central peut recommander certaines solutions ou Imposer des normes techniques, mais le contrôle est en tout premier lieu financier.

En fait, la planification consiste, pour une large part, à mener de fréquentes études de rentabilité sur des projets spécifiques. Contrairement au Japon, où ces études sont rares et comptent peu dans la prise de décision, elles jouent un rôle clé dans le modèle américain. Elles sont une valeur ajoutée importante en termes prévisionnels: les experts sont consultés, les utilisateurs précisent leurs besoins, une vision commune de l'avenir est élaborée, et les

bénéfices/coûts escomptés sont estimés. Dans la pratique, elles sont supervisées par le contrôleur de la division et présentées ou défendues par les directeurs techniques qui s'en servent afin d'obtenir des ressources financières pour leur activité. Quant aux plans, ces études sont utilisées localement et ne sont pas consolidées¹¹. En outre, l'effort prévisionnel n'est pas complet: présenter des études qui ne satisfont pas aux critères officiels (retour sur investissement de 15 %, période d'amortissement inférieure à un an, etc.) prend du temps et revient cher, aussi seuls les projets rentables sont-ils proposés.

Enfin, le rôle mineur de la planification est logique. Les services informatiques sont considérés comme des entités d'assistance, dont l'existence ne se justifie que par la vente de services concurrentiels aux clients internes. Le système de gestion, basé sur le principe des contrats performants à court terme, favorise la rapidité à satisfaire les besoins des utilisateurs, mais il ajoute également une incertitude structurelle interne aux incertitudes classiques externes (environnement économique, innovation technologique, concurrents...). En période de crise, cette incertitude interne supplémentaire complique considérablement le provisionnement de projets importants (ou simplement courants).

CONCLUSION

De la théorie à la pratique

Deux dynamiques d'organisation très différentes émergent de l'étude comparative internationale sur la gestion de la TI dans l'industrie bancaire :

| | Modèle japonais | Modèle américain |
|--|---|--|
| profil des ressources humaines | personnel non-spécialisé employé à vie | employés spécialisés embauchés pour des tâches et emplois spécifiques |
| pivot majeur de l'efficacité de l'organisation | formation efficace pour développer et entretenir une connaissance commune importante entre les employés | généralisation des contrats court terme entre fournisseurs et clients internes |
| caractéristiques du système de gestion | planification à long terme, exhaustive et puissante, axée sur la gestion des ressources humaines | planification partielle et à court terme, système de comptabilité sophistiqué |

Toutefois, sous l'angle opérationnel, il faut admettre que la réalité ne cadre jamais parfaitement avec les modèles d'organisation théoriques développés dans cette thèse (ou ailleurs) : les problèmes qu'affrontent les dirigeants sont plutôt des "hybrides" combinant les caractéristiques des constructions théoriques pures. Le défi consiste donc à concevoir et à mettre en oeuvre des solutions qui tiennent efficacement compte des caractéristiques clés de l'organisation. A cet égard, les modèles expliquant les liens cohérents entre les facteurs humains, technologiques et organisationnels peuvent s'avérer très utiles: ils représentent des outils de diagnostics puissants, ils peuvent servir de cibles et de références positives, et, ce qui est peut-être plus important dans un processus de réforme, ils peuvent inciter à la création d'une connaissance commune des interactions cruciales à gérer (la deuxième partie de la thèse fournit des exemples de mise en oeuvre de ces idées).

La formalisation de la méthode et de la philosophie de Kanban (production en flux tendu, zéro inventaire, zéro défaut, etc.) ayant considérablement favorisé la modernisation de maintes unités industrielles, le même type d'effort doit être appliqué aux activités de recherche et déve-

¹¹ Même dans les entreprises généralement considérées comme des modèles, il ne semble pas que soient mises en oeuvre des techniques de gestion de "portefeuilles de projets".

loppement. Par exemple, le principe consistant à gérer un flux de matériaux pourrait être remplacé par un principe consistant à gérer un "flux de compétences". Ainsi, si le principe de dualité cité dans l'introduction reste sans aucun doute valable et fructueux du point de vue théorique et opérationnel, il doit être adapté: dans les environnements de recherche et développement, le profil des ressources humaines, qui sont au coeur des mécanismes de coordination et de motivation, est l'élément le plus déterminant de la cohérence du système de gestion.

BIBLIOGRAPHIE

AOKI M., 1986, "Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm", *American Economic Review*, December, Vol. 76 N°5, pp. 971-983.

AOKI M., 1988, "Information, incentives, and bargaining In the Japanese economy", Cambridge University Press.

AOKI M., 1990, "Toward an economic model of the Japanese firm", *Journal of Economic Literature*, March, Vol. XXVII, pp. 1-27.

AOKI M., 1992, "The Japanese Main Bank System", Center for Economic Policy Research, Stanford University, Working Paper N° XX.

CHASSANG G., 1987, "Réinventer le Contrôle de Gestion", *Politique Industrielle*, Automne, pp. 89-102.

COY P., 1992, "The new realism in office systems", *Business Week*, June 15.

ECOSIP, 1990, "Gestion industrielle et mesure économique. Approches et applications nouvelles", Collection Gestion, Economica.

GOLDRATT E. M. & COX J., 1986, "Le But l'Excellence en Production", Ed. Afnor Gestion

HATCHUEL A. & SARDAS J. C., 1991, "Le pilotage des systèmes complexes de production - Stratégies de planification et structuration du réseau productif", Colloque "Productique - Robotique", Ministère de la Recherche et de la Technologie, Janvier.

ITOH H., 1991, "Coordination and Specialization in Product Development Organization", Conference "Japan in a Global Economy - a European Perspective" at the Stockholm School of Economics, 5-6 September.

LÉVY-GARBOUA V., 1991, "L'informatique est-elle rentable 7", *Epargne & Finance*, Numéro Spécial Technique de Gestion.

LOVEMAN G., 1991, "Cash drain, no gain", *Computerworld*, November.

MIDLER C., 1990, "Portrait d'une équipe projet", Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique, Août.

MOTTIS N. 1993a, "Etude comparative sur l'informatique des banques japonaises et américaines et modèles-types d'organisation", Cahier n°388, Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique, Février.

MOTTIS N. 1993b, "Coordination, incitations et modèles-types organisationnels: le pilotage de l'informatique bancaire", Thèse pour le Doctorat de l'Ecole Polytechnique, Juin.

NAVARRÉ C., 1992, "De la bataille pour mieux produire à la bataille pour mieux concevoir", Faculté d'Administration, Université d'Ottawa.

OKIMOTO D. & NISHI Y., 1991, "R&D Organization in Japanese and American Semiconductors Firms", Conference "Japan in a Global Economy - a European Perspective" at the Stockholm School of Economics, 5-6 September.

PONSSARD J. P. & TANGUY H., 1993, "Planning in firms as an interactive process", Theory and Decision, Vol. 34, pp.139-159.

PONSSARD J. P. & TANGUY H., 1991, "Quel avenir pour le contrôle de gestion? De Du Pont de Nemours aux pratiques à la japonaise.", Communication au colloque "Culture, Structures et Innovation", Ecole Polytechnique, Septembre.

RAPPORTS

I. Armand HATCHUEL

Je propose d'inverser les règles de la rhétorique traditionnelle et de commencer par les réserves, pour finir avec les compliments.

Les réserves tiennent au matériau dont j'ai disposé: j'ai travaillé sur un texte réduit et non sur la thèse elle-même. Je m'en tiendrais à l'analyse des deux modèles, en laissant de côté le cas de la BNP. Sur ces deux modèles, on a une petite crainte: on a peur que les interviews n'aient plus produit en quelque sorte une "théorie affichable" (c'est-à-dire ce qui, pour les interviewés est le modèle idéal de ce qu'ils vivent) que l'exact fonctionnement des deux dispositifs. Il s'agit d'une question. Ceci dit, je nuance aussitôt: la cohérence, le caractère assez répétitif, le croisement dans les cas qui nous sont proposés du modèle et de ses variantes, l'existence de déviants partiels dans les deux cas, font que, malgré tout, il est vraisemblable que la théorie affichée correspond bien à ce qui se passe.

Ceci étant dit, par souci de rigueur scientifique, j'en viens à ce qui est pour moi le point fort de ce travail: un comparatisme tout à fait maîtrisé. J'ai rarement vu une aussi grande prudence dans l'accumulation des éléments pour expliquer les différences entre les banques étudiées, un travail de relativisation du contexte donc. et, en même temps, un effort remarquable pour dégager des idéaux-types stimulants et bien structurés. L'autre élément intéressant est que la comparaison concerne les deux grands modèles contemporains, les Etats-Unis et le Japon, et non pas France/Japon ou France/Etats-Unis. De plus, elle ne porte pas sur des éléments trop généraux - la banque aux Etats-Unis et au Japon -, mais sur quelque chose de bien défini, l'informatique bancaire. Le comparatisme, qui est à la fois un idéal et la chose la plus difficile à faire, est ici réellement bien maîtrisé, comme je l'ai dit.

Que peut donc faire le rapporteur? N'ayant pas de grande critique à faire, il ne peut qu'essayer de tirer l'auteur un peu plus loin. Mais n'est-ce pas lui faire dire ce qu'il ne veut pas dire?

Je vais donc livrer quelques réflexions. J'ai été sensible aux deux modèles proposés et mes réflexions porteront sur un point: que faire de ces deux modèles?

Première tentative: peut-on les classer? L'un est-il meilleur que l'autre? N. Mottis résiste quant à lui à cette tentative. Il est difficile de dire que l'un est plus performant que l'autre. On peut néanmoins nuancer: sans pouvoir les classer dans l'absolu, on peut se demander lequel sera le plus robuste face aux évolutions probables de l'activité bancaire et de l'informatique bancaire. N. Mottis, d'ailleurs, présente des éléments qui vont en ce sens, puisqu'il avance que si le rythme d'innovation est extrêmement rapide, si les innovations sont radicales, si de profondes transformations des relations et des acteurs interviennent, le modèle japonais est en danger. Alors qu'apparemment, le modèle américain, comportant de nombreuses incohérences, présentant des mécanismes d'intégration plus faibles, semble moins menacé dans une telle situation. Par contre, on a l'impression que le modèle américain pourrait bien s'enliser dans des crises récurrentes, sans voie de sortie, parce qu'il n'aura pas la possibilité d'installer des logiques d'infrastructure, de mettre en place de grands cadres de référence par rapport auxquels, ensuite, les différentes "business units" pourront travailler. Dès lors, on s'enliserait de crise en crise, à la

recherche d'une infrastructure mythique, idéale, que l'on ne parviendra pas à produire. L'intérêt de ce travail est donc de permettre de penser aussi une logique, de robustesse des deux modèles. Il ne répond pas à la question: quelle va être la nature de l'innovation bancaire ou informatique? Mais on peut, si l'on a des idées sur les scénarios possibles, avoir des idées sur les réactions de chaque modèle à ces scénarios.

Autre mode d'analyse, la genèse. D'où viennent ces modèles? Le travail, là, ne nous fournit que peu d'éléments. Viennent-ils de ressources absentes? Par exemple, la structuration des métiers de l'informatique au Japon ne s'est-elle pas faite à partir des années 50, dans un contexte de pénurie, alors que le système universitaire américain produisait dans les années 60/70 des cohortes de spécialistes informatiques? Du coup, ni l'un ni l'autre des deux pays n'aurait eu le choix dans l'adoption de son modèle.

Dernier point, qui m'intéresse tout particulièrement. J'inaugure en effet, à Marnes-la-Vallée un cours d'histoire industrielle. Je n'ai pas lu, pour ma part, les deux modèles comme un modèle japonais et un modèle américain. Je vois plutôt les choses ainsi. Dans le cas japonais, on est face à un modèle hybride entre un modèle bureaucratique weberien et la corporation, qui a dominé le monde industriel jusqu'à la fin de l'Ancien Régime. Et dans la corporation, le statut du savoir est l'axe majeur et l'histoire des individus se construit par rapport au statut du savoir. Le système américain ressemble lui aussi à quelque chose que l'on connaît bien en histoire industrielle: le "putting-out" system. Il s'agit d'un réseau d'acteurs qui se coordonnent à peu près sur des échanges du type soit "je t'achète la matière première et tu t'engages sur un prix", soit "je t'achète la machine et tu te débrouilles pour recruter toi-même". On est donc face à des acteurs qui sont de petits entrepreneurs, leurs relations se nouant sur des contrats de court terme. Ce système a permis beaucoup de choses dans l'histoire industrielle. On rejoint alors des questions connues. Car à la fin du XIXe siècle, la grande question dans l'industrie américaine est: comment paie-t-on les gens? Le salaire n'est pas référé à un travail et à un savoir, mais à un objet. Je ne cherche pas à savoir ce que tu sais, ce qui m'intéresse est ce que tu produis.

Les deux modèles ne sont donc ni américain ni japonais. Ils renvoient à notre propre histoire. On n'est donc plus amené à poser la question de la genèse, mais à raisonner en termes de généalogie, concept auquel j'attache de plus en plus d'importance. A court terme, en terme de genèse, la production d'informaticiens aux Etats-Unis crée une situation proche de celle des canuts lyonnais. Il y a beaucoup de spécialistes et on sait rapidement qui est capable de produire quoi. De plus, le système éducatif fournit les catégories. On dispose donc d'un espace de biens sur lequel construire le "putting-out" system. Celui-ci ne peut vivre que si la définition des biens est simple et bien partagée par l'ensemble des acteurs. Réciproquement, si je ne sais pas bien définir les biens, l'objet, c'est la relation que je construis. L'apprentissage devient la stratégie majeure, et l'on a le modèle dit "japonais".

D'où ma question finale: sommes-nous plutôt dans le cadre d'une genèse courte, auquel cas il faut regarder comment s'est développée l'informatique dans le cadre américain et dans le cadre japonais? Ou sommes-nous plutôt dans un contexte généalogique long, et il faut alors se demander si le cadre conceptuel dans lequel l'entreprise japonaise s'est construite n'est pas celui de la corporation? Sachant bien sûr que le système bureaucratique va s'hybrider et adopter les traits de l'un ou l'autre modèle.

II. Jacques MAGAUD

J'ai réellement trouvé qu'il s'agissait d'un très beau travail, et ceux qui me connaissent savent qu'il est rare que je dise ce genre de chose! Surtout pour un travail fait de façon relativement rapide, par interviews, alors que l'on sait que les Japonais ont généralement tendance à répondre à ce qu'ils croient être vos attentes, ce qui rend les interviews très difficiles. Or, le travail rend bien compte de ce qu'est la réalité bancaire japonaise, sans biais particulier, alors que, je le répète, il est vraiment facile de se faire "rouler", inconsciemment, lors d'interviews.

Sur le côté comparatif, également, je vanterai les mérites de ce travail, pour la partie qui me concerne le plus, c'est-à-dire l'analyse de ce qui se passe au Japon.

Par contre, je n'ai pas compris dans l'exposé en quoi la production de ces modèles-types, qui nous intéressent beaucoup, pouvaient intéresser la BNP.

Je voudrais donc juste revenir sur quelques éléments concernant les banques japonaises. Avant cela, je signale juste que nous disposons, à Lyon, d'un petit cas de comparaison entre l'agence d'une banque japonaise à Lyon et l'agence d'une banque française à Tokyo. Il s'agit d'un mémoire de DEA. On retrouve ce qui est dit dans le travail de N. Mottis. Toujours en guise de préliminaire, un point historique. D'une part, le rôle du cash est très différent au Japon de chez nous. Alors que chez nous, on est passé du cash au chèque, puis à la carte bancaire, au Japon, on est passé directement du cash à la carte bancaire. Donc, dans l'histoire des banques, un moment historique a "sauté". Même dans les années 75, au Japon, on fonctionnait au cash. Dans ces années-là, les récits de voyages d'occidentaux décrivent la banque japonaise comme antédiluvienne. Dix ans s'écoulaient, et l'on passe au guichet généralisé. La gestion par chèque n'a pas pollué le système et l'étape sautée a donc pesé sur les développements ultérieurs.

Quant aux conclusions, je n'ai pas tout à fait le même avis sur les grandes caractéristiques. Le point essentiel, pour moi, est le fait qu'il existe au Japon un personnel généraliste, à la différence de ce qui se passe dans le modèle américain. Ceci n'est d'ailleurs ni propre à la banque, ni propre à l'informatique. Nous faisons une étude à Taïwan et nous sommes confrontés à la même question : comment peut-on fabriquer des produits sophistiqués avec une main d'oeuvre qui ne l'est pas? Vous posez d'ailleurs très bien la question. Mais nous n'avons pas vraiment la réponse: comment fait-on marcher un service informatique avec des gens qui ne sont pas informaticiens? Nous, nous avons observé des gens qui n'étaient pas électroniciens et qui faisaient de l'électronique. Ce savoir qui n'est pas individualisé se retrouve quelque part ailleurs, dans le collectif, dans un système organisationnel. Sur ce point-là, la différence avec le système occidentaux est vraiment essentielle.

Le deuxième point sur lequel je suis pleinement d'accord consiste à dire que la planification est centrée sur les hommes, donc sur le long terme. Par contre, dans les descriptions, on a l'impression que la planification centrée sur les hommes est un peu du type "big brother" et là je suis moins d'accord. Il est vrai qu'il existe des systèmes centraux, des dossiers. Mais, en même temps, la vision centraliste de l'activité des hommes, de leur carrière, de leurs évolutions possibles, de leur vie privée mélangée avec la vie de l'entreprise, n'est pas une vision bureaucratique. Ce n'est pas la Stasi, c'est autre chose. Les dirigeants d'entreprise ont cette double préoccupation : les hommes et le long terme.

Le troisième point, et je suis toujours d'accord avec ce qui a été dit, concerne le contrôle économique léger. On retrouve cela dans le monde industriel : on ne compte pas, on calcule mal, on ne sait pas ce que coûtent les opérations. Mais, attention, on ne sait pas *à la marge*. C'est pourquoi le terme me choque un peu : c'est le contrôle économique à court terme qui est léger. Il s'agit d'une question d'horizon de la décision. Ce qui a été dit est vrai, mais je n'en tire pas tout à fait les mêmes conséquences. Vous dites: "le contrôle des coûts est un point faible", et j'aurais tendance à dire: "c'est un point fort". C'est parce que, justement, les Japonais ne sont pas obnubilés par la règle de l'annuité budgétaire, par l'obsession de rentrer dans leurs fonds, qu'ils peuvent repousser l'horizon et que certaines décisions peuvent être prises.

Le quatrième point est la priorité au développement interne. C'est vrai, et en même temps il faut nuancer. Vous en avez parlé d'ailleurs : il y a le centre et la périphérie, des sortes de sociétés-écran, des SSN déguisées, dans lesquelles on va placer les personnels qui ont été poussés dehors parce qu'ils ne s'intégraient pas bien au système. Pour l'instant, nous ne disposons pas de modèle pour analyser ces relations client/fournisseur.

Le dernier point est la centralisation technique. S'il s'agit de la centralisation informatique, opposée à la décentralisation, il faut être prudent. Il faut prêter attention au moment de l'histoire que l'on analyse. En effet, nous aussi, nous avons connu des cycles de centralisation suivie de décentralisation. J'aurais tendance à dire que les Japonais n'en sont pas au même moment de développement.

Je conclurai par quelques dernières remarques. Je dirai que la caractéristique d'organisation ouverte que vous placez dans le modèle américain se retrouve dans certains endroits du modèles japonais. Pour ce qui concerne le conservatisme technique, je peux être d'accord avec vous. Mais est-ce un point fort ou un point faible? Enfin, pour reprendre la question d'Armand Hatchuel sur la genèse des schémas, je ne pense pas que celle-ci soit à chercher dans l'informatique seulement. Elle est sans doute plus sociétale, ou historique. Pour ma part, je la formulerais différemment: d'un côté on achète le travail, de l'autre on achète les hommes; ceci

nous renvoie à Polanyi - le travail peut-il être confié au marché? Le modèle japonais n'est pas du tout libéral en ce sens-là: ni le travail, ni la monnaie, ni la nature ne sont confiés au marché. Bien sûr, il y a là une dimension essentiels, historique, de la société japonaise.

Réponses de Nicolas MOTTIS

Les modèles correspondent-ils au réel? Le premier point est que tous les interlocuteurs, dans les différents pays, disent avoir l'impression d'être dans le modèle américain. Mais on peut faire la part des choses en lisant beaucoup, et en discutant avec chacun de ce qui se passe chez lui, et ce qui se passe chez les autres. Par cette méthode, on parvient à faire des recoupements.

La robustesse des modèles est une question intéressante. Elle renvoie notamment à deux autres questions:

quelle est la part de l'informatique dans la performance des banques? La question a souvent été posée, sans que des réponses très claires aient pu être données;

- comment le temps est-il géré? Il y a des phases durant lesquelles les métiers et les structures des banques évoluent très peu, suivies de phase d'évolutions rapides. Cela a été le cas à la fin des années 80, avec la vague de déréglementation. Il est certain que dans ces phases-là, le modèle américain, mieux capable de s'adapter et d'assimiler les accélérations des rythmes d'innovation, est plus robuste que le modèle japonais. Dans les autres phases, le modèle japonais est sans doute plus robuste. Le point essentiel est bien la gestion du temps.

En ce qui concerne la genèse des deux modèles, les termes "américain" et "japonais" sont effectivement un peu trompeurs. On peut retrouver dans d'autres pays, et notamment en Europe, des modèles assez proches de ceux qui ont été décrits : en Allemagne et en France, on a des caractéristiques voisines du modèle japonais, qui correspondent bien à ce que A. Hatchuel a décrit comme un mixte de bureaucratie weberienne et de corporation. Il ne faut donc pas se laisser tromper par les termes employés. Quant à la genèse proprement dite, je n'ai pas vraiment de réponse. Ceci dit, un point mérite d'être relevé. Le modèle japonais a une très forte validité: il se retrouve dans tous les établissements japonais étudiés, à peu de chose près. Par contre, la variabilité par rapport au "modèle" est plus grande dans le cas américain. Le modèle est bien dans ce cas un idéal-type: il extrait les points-clefs. Certaines entreprises sont assez proches du modèle, d'autres sont nettement déviantes.

Le rôle du cash est très différent au Japon. Mais, je peux donner une anecdote. J'ai voulu retirer de l'argent avec ma carte visa, et ma demande a été traitée par quatre personnes. On est donc toujours loin de l'automatisation. A Tokyo ou à Osaka, derrière les guichets, on voit s'agiter des bataillons d'employés aux écritures.

Il est très difficile d'obtenir des informations précises sur la planification centrée sur les hommes. Comment se fait exactement la gestion des hommes, concrètement: comment évalue-t-on les personnes? Quelles informations sont réunies? Qui les traite? Qui prend les décisions ?

Le contrôle économique est faible, mais il existe une enveloppe de moyen terme dont on ne sort pas. Contrôle économique faible ne signifie donc pas dérive des coûts.

Sur le plan technologique, une précision. Les Japonais sont capables d'intégrer des innovations technologiques de pointe, mais ils le font différemment. Au cours des années 80, on a vu apparaître dans les salles de marché des stations de travail et, sur ce point, ni les constructeurs informatiques japonais ni les banques japonaises, ne sont en retard sur leurs homologues américains. Mais la conception de l'infrastructure technique et, encore plus important, la conception des bases de données, le découpage des logiciels, sont faits en central. De ce point de vue-là, l'informatique est encore très centralisée.

DISCUSSION

Martha Zuber : Vous avez dit que, pour vous, le turn-over était une faiblesse dans le modèle américain. Pour ma part, il me semble que l'accent est partout mis, aujourd'hui, sur la flexibilité; dans cette perspective, pensez-vous vraiment que le turn-over soit un problème?

Nicolas Mottis : Le turn-over entraîne des coûts. En licenciant, les banques américaines perdent des compétences ; il leur faut ensuite les retrouver sur le marché, quelquefois à grand prix. A chaque fois, il faut gérer la période d'adaptation (contraction des effectifs, adaptation des nouveaux embauchés). A mon avis, le turn-over est souvent plus subi que géré par les banques américaines.

Christine Musselin : Je poserai deux questions. La première concerne la troisième partie de l'exposé, qui a été la plus courte. Je n'ai pas bien compris à quoi pouvaient servir ces modèles lorsque l'on a à faire une intervention dans un troisième pays. En quoi la comparaison qui a été faite permet-elle d'intervenir ailleurs?

Seconde question. Je trouve votre comparaison assez statique, presque formelle. Je ne vois pas très bien ce que font ces gens, quelles sont les interactions entre eux et les gens pour qui ils travaillent, puisqu'il s'agit d'informaticiens, donc de prestataires de services. Le fait d'avoir une organisation centralisée change-t-il le type de relations avec les services pour lesquels on travaille? Le fait d'avoir des produits différents au Japon et aux Etats-Unis - ce qui est le cas d'après ce que vous dites - introduit-il aussi des différences entre les deux pays? En un mot, quelle est la dynamique entre toutes les variables que vous avez identifiées ?

Nicolas Mottis : La réponse à la seconde question serait assez longue. Des éléments se trouvent dans le papier. Je répondrai donc à la première question. Il me semble que les modèles peuvent servir à plusieurs choses. Tout d'abord, ils peuvent servir à dresser un diagnostic. Souvent, lorsque l'on intervient, il y a eu des tentatives préalables qui ont échoué. A l'aide des variables qui constituent les modèles, on peut relever les incohérences, des solutions proposées précédemment. Dans un second temps, on peut utiliser les modèles pour formuler des solutions. A partir du moment où l'on a conscience des enchaînements cohérents que l'on peut être amené à mettre en place compte tenu des caractéristiques dominantes dans l'organisation, on peut formuler des cibles cohérentes.

En cas de problème, le diagnostic sera déjà très différent. Si l'on se trouve dans le cas japonais, on estimera que la structure centrale est déficiente, et qu'il faut donc la renforcer. Dans le cas américain, on sera tenté de penser qu'il faut éclater la structure centrale en autant de directions informatiques décentralisées. Ensuite, on cherchera à trouver une solution. Tout d'abord au niveau de l'organisation. Dans un cas, on nommera un responsable central, on intégrera les moyens au centre. Dans le cas américain, on aura un groupe d'experts au niveau central, qui se concentrera uniquement sur les tâches techniques, et une direction quasiment complète dans chacune des unités. Pour entreprendre des actions, on distinguera entre généralistes et spécialistes. Il faudra trouver un mode de gestion des spécialistes : il n'est pas question, dans une banque française, de faire tourner un ingénieur des télécoms dans les agences. Dans le cas japonais, on vise l'inverse: on refuse que les gens deviennent des spécialistes et on les fait donc tourner régulièrement. Il y a donc un problème de rotation et de formation. Dans le cas américain, il va falloir ouvrir l'informatique centrale, très spécialisée et fermée; pour qu'elle soit accessible aux directions décentralisées. Au niveau des outils, on voit également des différences. Dans le cas japonais, on va mettre en place un plan directeur, un outil de cadrage à la japonaise, avec une enveloppe sur trois, quatre ou cinq ans, et renforcer le rôle de la direction des ressources humaines au niveau central, pour que des gens de la banque ne soient pas perdus en venant à la direction informatique. Dans le cas américain, on va mettre en place des contrats. Par exemple, on créera des systèmes assurant que la consommation des services centraux sera facturée au juste prix.

On peut donc utiliser les modèles dans le cadre d'une intervention, pour aller plus loin que le seul repérage d'effets pervers ou d'incohérences.

Georges Yves Kervern : La question centrale, pour les praticiens est : qu'est-ce qui est important lorsque l'on a des problèmes d'organisation de l'informatique dans une banque ou

une société d'assurance? On serait heureux de disposer d'une liste des variables essentielles. Je dirai quant à moi que le premier point consiste à savoir si la banque a franchi une première étape, en adoptant une réelle gestion stratégique. Vous avez soulevé la question : l'informatique est-elle importante pour les banques ? Ma réponse est claire : l'informatique est capitale pour les banques. Et la première question consiste à savoir ce que l'on veut faire, et comment on va l'utiliser pour faire ce que l'on veut faire. Deuxième point : sur le plan technique, choisit-on l'option "main frame" ou les micro-serveurs ? Les débats entre informaticiens sur le sujet sont particulièrement nourris. Troisième point : a-t-on affaire à une société japonaise ou à une société américaine, ou française, ou allemande, ? Ou, problème encore plus complexe, a-t-on affaire à une société multinationale, dans laquelle chacun a eu, historiquement, son informatique et où l'on décide de faire quelque chose de commun à ce niveau? Quatrième point au niveau de l'organisation, la direction informatique centrale dispose-t-elle de moyens lourds, ou n'est-elle qu'un organe léger, intellectuel, définissant juste un style? Aboutissez-vous, par l'étude que vous avez menée, à une liste de ce genre ?

Nicolas Mottis : La liste des points clefs, dans l'absolu, me paraît quasiment impossible à dresser. Je reviens à ce que je disais au départ. Il me semble essentiel de raisonner par rapport au contexte dans lequel on se situe. Le cycle d'une informatique bancaire est de dix à quinze, vingt ans. On doit donc vivre durant des années avec une organisation héritée du passé. On ne peut donc pas mettre en place du jour au lendemain des réformes qui seraient en rupture avec le passé. Ceci dit, on peut avoir des pistes pour imaginer des solutions cohérentes, qui intègrent le profil des hommes, le type d'organisation (holding puissante, holding juste financière, etc.) et la technique. On cherche donc, dans chaque cas, à trouver des solutions adaptées, plutôt qu'à essayer de trouver des points clefs absolus" Les cinq caractéristiques qui structurent les modèles ont pour moi cette fonction.

Jean Pierre Ponssard : Je suis assez sensible aux remarques des rapporteurs qui insistent sur le besoin de recadrer les modèles vis-à-vis de leur genèse, de leur généalogie. D'autant qu'il existe notamment sur le Japon de nombreux travaux sur des faits transversaux que l'on relève dans tous les secteurs (emploi à vie, etc.). La présentation est donc faussement contextualisée. Si je puis dire: elle prend des traits généraux sans les resituer par rapport aux travaux sur le Japon et elle est un peu courte, d'un autre côté, sur la manière dont on peut faire produire de l'informatique par des généralistes. Il s'agit plutôt d'une remarque que d'une question.

Une question, maintenant. S'il y a beaucoup de stéréotypes sur l'emploi à vie au Japon, il y a aussi des travaux sur le fait que la concurrence est très forte dans les entreprises. Certes, le salaire se fait à l'ancienneté, mais il existe d'autres mécanismes qui produisent une forte émulation. Donc, dans la comparaison entre les deux modèles, on aimerait avoir une réponse à la question: comment gère-t-on la concurrence? La gère-t-on dans le cadre des métiers, avec un problème dont tu n'as pas beaucoup parlé et qui est le conflit entre les spécialistes, et avec le droit (beaucoup de contrats sont rompus) ? Ou la gère-t-on à la manière des entreprises japonaises, avec des clans rivaux, avec une mise sous tutelle de la sous-traitance, avec sélection à l'intérieur du clan des gens les plus compétents?

Nicolas Mottis : Je suis assez d'accord, mais il faudrait faire une autre thèse...

Armand Hatchuel : Je voudrais reprendre la question posée par Jacques Magaud - comment fait-on faire de l'informatique à des gens qui sont généralistes? J'ai travaillé avec Benoît Weil sur la manière dont les savoirs se fabriquent dans l'action. Ne sommes-nous pas prisonniers de la dichotomie "généraliste/spécialiste" ? La notion de généraliste ou de spécialiste dépend beaucoup de la manière dont le savoir est fabriqué. La forme donnée à la question par Jacques Magaud, qui relègue l'opposition "généraliste/spécialiste", me semble être la bonne: comment peut-on faire faire des objets sophistiqués à partir de tout le monde? C'est dans cette voie qu'il faut pousser les recherches,

m. DES OBJETS QUI SOLIDIFIENT UNE THÉORIE: L'HISTOIRE DU CONTRÔLE STATISTIQUE DE FABRICATION

Denis BAYART

Centre de recherche en gestion, Ecole polytechnique,

Rapport:

Pierre DESMAREZ, Université Libre de Bruxelles.

13 janvier 1994.

Cette communication concerne l'émergence et l'institutionnalisation des méthodes statistiques de contrôle de qualité dans l'industrie. A partir d'un matériau recueilli sur l'histoire de ce mouvement, j'illustre trois points:

- 1) Les savoirs en gestion sont des "choses" construites; le processus de construction des savoirs peut donc être pris comme objet d'analyse. J'emploie intentionnellement le terme de "chose" pour manifester une appréhension des savoirs à travers ce qui fait leur matérialité, donc à travers leurs formes, les outils qui leur sont associés - et pas seulement au plan des idées.
- 2) Certains savoirs en gestion apparaissent plus "solides" que d'autres; l'histoire les met à l'épreuve, opère une sélection. Il faut donc se demander pourquoi des savoirs "tiennent", et comment analyser et caractériser leur solidité. L'expression "des choses qui tiennent" est empruntée à A. Desrosières qui étudie dans cette optique le développement historique de la statistique¹: Les choses peuvent tenir notamment les unes aux autres (constituant ce que l'on appelle un *package* cohérent), ou bien à d'autres choses extérieures (ce que l'on peut alors appeler *l'ancrage* social ou économique),
- 3) Pour étudier le rapport des savoirs à l'action, il me paraît nécessaire de prendre en compte les objets qui sont liés à ces savoirs: comment ces objets sont "engagés dans l'action" (selon l'expression de B. Conein et L. Thévenot-), notamment par rapport à la dimension cognitive de l'action. Un problème essentiel consiste à trouver une formulation théorique permettant d'articuler l'action des hommes et l'effet des objets, et j'espère apporter une contribution en ce sens. Nombre de recherches antérieures du Centre de recherche en gestion ont porté sur la "technologie invisible"² que constituent les instruments de gestion, et je me situe donc dans cette continuité.

Pour l'analyse des constructions scientifiques, de leurs rapports aux objets et à la société, j'emprunte également nombre d'idées et de concepts à B. Latour et M. Callon³, mais sans pour autant accepter l'intégralité de leurs conclusions. Je pense notamment qu'il faut étudier de plus près le rôle des objets, approfondir la façon dont ils "lestent" les théories ou permettent de soutenir des alliances, et donc entrer dans le détail du mode de relation des acteurs sociaux à ces objets.

Le contrôle statistique de fabrication (abréviation: CSF), support de ces réflexions, présente quelques particularités intéressantes pour l'analyse des points ci-dessus, du fait qu'il concerne la gestion de phénomènes aléatoires: pour appréhender et gérer l'aléatoire, il faut recourir à des concepts abstraits, mais aussi fabriquer des procédures concrètes. Indiquons rapidement de quoi il s'agit.

La question de la surveillance de la qualité a certainement été posée dès les âges les plus anciens de l'activité humaine, mais les premiers travaux recourant systématiquement au calcul des probabilités datent des années 1920: allemands (Daeves, 1922), américains (Shewhart, 1924; Dodge et Romig, 1929), français (Dumas, 1925 ; Vallery, 1925)."

Dans l'usage pratique. il faut trouver des réponses au problème de l'échantillonnage d'un lot de produits remis au client: de quelle taille faut-il prendre un échantillon pour avoir une garantie de qualité jugée raisonnable ou satisfaisante, et comment formuler celle-ci? Faut-il ou non accepter des défectueux dans l'échantillon, et si oui, combien? Faut-il prévoir une "contre-épreuve", et que signifie celle-ci? Que peut-on induire, concernant la qualité du lot, à partir des résultats de l'échantillon? Quels compromis établir entre les dépenses d'inspection et les inconvénients d'une qualité peut-être insuffisante?

Desrosières A" : "Comment faire des choses qui tiennent: histoire sociale et statistique", Histoire et mesure, 1989, IV-3/4, 225-242" Voir également Desrosières, A" : *La politique des grands nombres*, La Découverte, Paris 1993,

² Séminaire sur les objets, 1992-93

³ Voir une synthèse (déjà ancienne) de ces travaux dans: Beny M. : "Une technologie invisible", publ CRG, 1983,

⁴ Tels que présentés. par ex, dans: Latour B. : *La science en action*, La Découverte, Paris; Callon M" : *La science et ses réseaux*, La Découverte, Paris

Qu'il s'agisse d'essais détruisant l'objet (cas des munitions) ou de fabrications en grande série, de telles questions se posent dès lors qu'il n'est pas possible de contrôler individuellement chacun des produits fabriqués" Dans les temps anciens, elles se sont posées notamment à propos des monnaies, dont la fabrication était sous-traitée par le roi aux maîtres de monnaie: afin de contrôler le titre et le poids des monnaies, les Anglais recourent depuis le XIIIe siècle à une pratique d'échantillonnage entourée de solennité, le *Trial of the Pyx* (Stigler, 1977).

Pour déterminer les procédures d'échantillonnage, les anciens n'avaient d'autre possibilité que de se fonder sur leur intuition ou sur un empirisme exempt de toute théorie. Le calcul des probabilités n'est en effet apparu qu'au XVIIe siècle, et il semble de plus qu'il n'ait pas été appliqué à l'échantillonnage des fabrications avant 1925.

A l'heure actuelle, et cela depuis les années 1930, on distingue deux types de contrôle statistique: le contrôle *en cours de fabrication* (dit aussi *contrôle de processus*) et le contrôle *de réception*" Le premier vise essentiellement le suivi de la qualité directement à la sortie de la machine ou peu de temps après" La technique la plus utilisée est celle des "cartes de contrôle" que j'analyserai plus loin. Le deuxième type de contrôle prend place à une *frontière*, par exemple entre un vendeur et un acheteur (mais cela peut se produire entre deux ateliers de la même entreprise) ; la marchandise est présentée en "lots", et on recourt à un plan d'échantillonnage pour évaluer la qualité de chaque lot Les deux situations présentent une différence de nature: la deuxième, qui présuppose deux partenaires, apparaît comme un moyen quasi-juridique de constater l'exécution d'un contrat, alors que la première, cantonnée à l'intérieur de l'atelier, relève de la gestion interne de l'entreprise.

Dans le contrôle statistique, la qualité est toujours supposée exprimable en termes précis, soit par des variables mesurées en valeur algébrique, soit au moins par des variables oui/non (qualité bonne ou mauvaise). Dans le premier cas, on parle de *contrôle par variables*, dans le second de *contrôle par attributs*.

J'aborderai successivement quatre points: la construction d'une théorie solide de la qualité, démarche qui se situe entre 1924 et 1931 dans le cadre des Bell Labs aux Etats-Unis, et dont Shewhart est le promoteur le plus visible; le mode d'engagement des objets dans la construction réalisée par Shewhart : les problèmes posés par la construction d'une articulation solide entre les deux types d'opérations que sont le contrôle de procédé et le contrôle de réception; et enfin, je dirai quelques mots des autres démarches émergeant vers la même époque, mais qui n'ont pas "tenu" aussi bien que la première puisqu'elles furent en définitive submergées,

I. LA CONSTRUCTION D'UNE THÉORIE SOLIDE DE LA QUALITÉ

Je retracerai le cheminement opéré par Shewhart à travers plusieurs articles qu'il a publiés entre 1924 et 1931 et qui montrent clairement comment la théorie définitive a été construite. Les trois articles considérés se situent en 1924, 1926 et 1929-30⁵.

1.1. Le microphone au carbone, ou la mise en scène de l'aléa: 1923-24

Certains témoignages (Littauer 1950, Gogue 1990⁶) affirment que la Western Electric s'est préoccupée dès 1924 des problèmes de contrôle qualité, suscitant la création en 1925 d'un département de *inspection engineering* dans lequel furent enrôlés des chercheurs des Bell Labs. W.E. Shewhart, physicien de formation et connaissant les méthodes de la physique statistique, fut chargé d'examiner les mesures effectuées sur les appareils produits pendant plusieurs mois afin de trouver des procédures de contrôle qualité. Je n'ai pas encore pu établir une chronologie précise, mais il est clair que cette préoccupation a certainement commencé

⁵ Shewhart W,A,: "Some Applications of Statistical Methods to the Analysis of Physical and Engineering Data", Bell Sys Tech J, vol.LIII (1924), nOI,jan", p.43-87 - "Quality Control Charts ; a brief description of a newly developed form of control chart for detecting lack of control of manufactured products", Bell Sys Tech J, vol.V (1926), oct., 593-603 - "Economie Quality Control of Manufactured Product", communication Amer Ass for Adv of Sei, Des Moines, dec 1929, published in Bell Sys Tech J, vol 9 (1930), april, 364-389

⁶ Gogue J.M, : *Les six samourai de la qualité*, Economica, Paris, 1990

plus tôt, car le premier article de Shewhart traitant de la question fut publié en janvier 1924 dans le *Bell System Technological Journal*, et il y mentionne des études remontant probablement à 1922. Quoi qu'il en soit, une note interne aux Bell Labs, datée de juin 1924⁷, énonce l'idée directrice des cartes de contrôle, qui sera au fondement de la construction de Shewhart.

Ce premier article de Shewhart, antérieur donc aux cartes de contrôle, est fort intéressant car l'on y voit clairement l'origine technologique de ses conceptions en matière de qualité. Cet article présente les problèmes posés par le caractère inévitablement aléatoire de certaines propriétés du combiné téléphonique, qui entrent dans la définition de la qualité du produit fabriqué. Shewhart, mobilisant des méthodes scientifiques, construit l'idée que les propriétés de certains objets techniques ne peuvent être définies précisément qu'en termes statistiques, et que ce n'est pas, contrairement à ce que croient les industriels, en augmentant indéfiniment la précision des machines que l'on pourra résoudre la question de la qualité. Pour le démontrer avec un exemple, Shewhart exhibe l'objet "microphone à carbone", élément-clé du combiné téléphonique: sa résistance électrique - mesurée en laboratoire avec toutes les précautions imaginables - ne peut être représentée par des lois déterministes. L'aléa est donc au coeur de l'objet fabriqué.

Mobilisant tout le poids de la physique moderne pour justifier ses manières de voir, Shewhart redéfinit en même temps la signification de la mesure d'une grandeur physique: au lieu de l'exactitude, c'est-à-dire d'une précision aussi grande que l'on veut, on ne trouve plus que des entités statistiques qui n'offrent plus de certitudes, mais seulement des probabilités: "*We ordinarily think of the physical and engineering sciences as being exact. In a majority of physical measurements this is practically true. (".) With the introduction of the molecular theory of quanta, it has been necessary to modify some of our older conceptions. Thus, more and more we are led to consider the problem of measuring any physical quantity as that of establishing its most probable value. We are led to conceive of the physico-chemical laws as a statistical determinism to which the 'law of great numbers' imparts the appearance of infinite precision*",

Shewhart, dès l'introduction de l'article, construit un parallèle entre physique et ingénierie; les deux premiers alinéas sont en effet intitulés, dans l'ordre: "Statistical nature of certain physical problems" et "Statistical nature of certain telephone problems". Dans le premier, il détaille, graphiques à l'appui, l'expérience de Rutherford et Geiger (1910), montrant que, pour une source radio-active, le nombre de particules alpha émises par unité de temps est une variable aléatoire que l'on peut approximer par une loi de Poisson. L'intention de Shewhart est manifestement d'opérer un transfert entre le champ de la physique statistique et celui de l'ingénierie du téléphone: à partir du moment où il est reconnu en physique qu'un modèle probabiliste est la meilleure manière de rendre compte d'un certain phénomène, le recours à des modèles probabilistes dans le champ de la téléphonie devient légitime - et même nécessaire de la part de chercheurs appartenant aux Bell Labs, et donc payés pour se tenir à la pointe du progrès"..*"Les caractéristiques de certains équipements téléphoniques ne peuvent guère plus être maintenues dans des limites étroites que la distribution de particules alpha ne peut être contrôlée dans l'expérience précédente."*

Très concrètement, la variabilité aléatoire d'une caractéristique de qualité pose des problèmes importants pour le contrôle de la fabrication : comment fixer des standards de fabrication pour une quantité qui peut varier dans des proportions importantes? Comment établir les limites de variation admissibles? Manifestement, répond Shewhart, il faut recourir à des méthodes statistiques.

Voyons maintenant sur quoi débouche cette mise en question radicale. Car il ne suffit pas de dénoncer: s'adressant à des industriels, il faut aussi proposer des méthodes de travail. La

⁷ Note reproduite dans Gogue, IM" : *Les six samourai de la qualité*. op. CiL, pp. 30-31

⁸ Op, cit., p. 43-44, Traduction française du deuxième segment cité: "Mais, avec l'introduction de la théorie moléculaire et de la théorie des quanta, il a fallu réviser certaines de nos anciennes conceptions. Ainsi, nous sommes de plus en plus conduits à considérer le problème de la mesure de toute quantité physique comme celui d'établir sa valeur la plus probable" Nous sommes conduits à considérer les lois physico-chimiques comme un déterminisme statistique auquel la "loi des grands nombres" confère l'apparence d'une précision infinie."

démarche proposée par Shewhart consiste à identifier numériquement une distribution statistique qui rende compte des observations de la caractéristique de qualité étudiée, dans des conditions de fabrication maintenues stables, et il évalue systématiquement toutes les méthodes statistiques de l'époque par rapport à cet objectif. Il conclut qu'il n'existe pas de modèle universellement valable, et qu'il faut donc dans chaque cas effectuer des choix raisonnés.

C'est donc un article méthodologique et programmatique. Les outils pratiques de travail ne sont pas encore au point, mais ils viendront rapidement dans le cours de cette année 1924, Shewhart mentionnant le principe des cartes de contrôle dans la note interne du 16 mai 1924.

1.2. Des distributions statistiques aux cartes de contrôle: 1925-26

Dès 1925, dans un article paru dans la plus importante revue américaine de statistique⁹, Shewhart fait connaître les idées qui resteront fondamentales pour le contrôle statistique de fabrication. En fait, il reprend en la mettant au premier plan une idée qui n'était exprimée qu'incidemment dans le papier précédent: lorsqu'il s'agit de produire une caractéristique de qualité au comportement aléatoire, la meilleure stratégie possible consiste à maintenir dans un état stable le système de fabrication, après avoir éliminé les causes de variation de la qualité sur lesquelles on peut agir: celles qui produisent, au cours du temps, des variations inhabituelles, cycliques, ou une dérive à long terme des caractéristiques des produits. Les causes de variation sont classées en deux types: celles qui sont *assignables* et les autres. A moins de changer les équipements de production, l'ingénieur ne peut agir que sur les causes assignables.

Le principe des cartes de contrôle est publié en 1926. La méthode proposée par Shewhart est encore très théorique, décalquée sur la démarche des statisticiens: poser un modèle théorique (*specification*), choisir des estimateurs, estimer les paramètres, tester le degré d'adéquation du modèle obtenu. Une carte de contrôle est un procédé graphique qui permet de représenter les paramètres définissant les distributions statistiques identifiées empiriquement. Ces paramètres sont, dans cet article, les quatre premiers moments de la distribution. Shewhart se conforme en cela à la méthode d'identification de Karl Pearson, qu'il avait exposée dans l'article de 1924.

Il est particulièrement intéressant de noter l'évolution des cartes de contrôle entre cette conception initiale et leur forme standardisée (1935¹⁰, fig. 1B), car on y trouve un processus de concrétisation tel que Simondon l'a décrit pour les objets techniques¹¹. La forme initiale était strictement calquée sur la démarche théorique de Karl Pearson, dans laquelle l'identification d'une distribution repose sur celle de ses premiers moments, la précision de l'estimation augmentant avec le nombre de moments pris en compte. C'est pour cela que Shewhart va jusqu'au quatrième moment, dont le calcul est en fait très lourd; cela lui permettait notamment de s'affranchir de l'hypothèse de normalité de la distribution de la variable, hypothèse qu'il critique longuement en 1924. Mais le standard, que l'on peut raisonnablement supposer intégrer les modes d'usage de l'outil, se limite à prendre en compte les deux premiers moments, posant donc implicitement des hypothèses sur la proximité de la distribution avec une loi normale; le manuel définissant la norme s'en explique très brièvement en disant que "en pratique, la moyenne et la dispersion se sont avérées suffisantes". Le processus de concrétisation a donc conduit dans le cas présent à une simplification de l'objet initial, obtenue au prix d'hypothèses implicites restreignant, au plan théorique, le domaine d'application de la méthode.

Cette analyse montre aussi que le processus d'évolution de la méthode s'est produit à partir de la forme concrète (graphique) qu'elle a revêtu dès l'origine. C'est en retravaillant cette forme, beaucoup plus que la théorie, que les groupes de normalisation sont parvenus à la forme standard. On a fait subir des amputations à la théorie pour faire évoluer la forme concrète

⁹ The Application of Statistics as an Aid in Maintaining Quality of a Manufactured Product", *J. Am. Stat. Ass.*, vol.24 (1925): 546-548, dec.
¹⁰ American Society for Testing Materials: *Manual on Presentation of Data, Supplement B, 1935*"
¹¹ Simondon G.: *Du mode d'évolution des objets techniques*, Paris,

Figure 1A
 "The Original Control Chart"
 (1926)

Les paramètres sont :

- Percent defective
- Arithmetic mean
- Standard deviation
- Skewness (3e moment)
- Kurtosis (4e moment)
- Chi-square

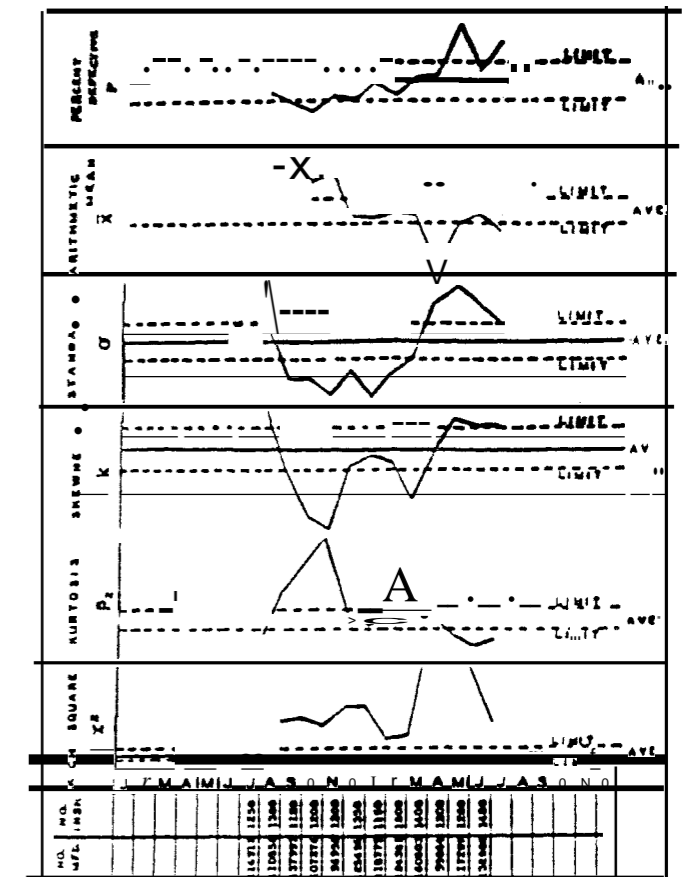


Figure 1B
 "The Standardized Control Chart"
 (1935)

TABLE II.—OPERATING CHARACTERISTIC, DAILY CONTROL DATA.

| SAMPLE | SAMPLE SIZE, n | AVERAGE, \bar{X} | STANDARD DEVIATION, σ |
|--------|----------------|--------------------|------------------------------|
| No. 1 | 50 | 35.7 | 5.31 |
| No. 2 | 50 | 34.6 | 5.03 |
| No. 3 | 50 | 32.6 | 3.43 |
| No. 4 | 50 | 35.3 | 4.55 |
| No. 5 | 50 | 33.4 | 4.10 |
| No. 6 | 50 | 35.2 | 4.30 |
| No. 7 | 50 | 33.3 | 5.11 |
| No. 8 | 50 | 33.9 | 5.30 |
| No. 9 | 50 | 32.3 | 3.09 |
| No. 10 | 50 | 33.7 | 3.67 |

Les paramètres sont :

- Average
- Standard
- Deviation

Central Lines
 For \bar{X} : $\bar{X}' = 35.00$.
 For σ : $\sigma' = 4.10$.

Control Limits
 For \bar{X} : $\bar{X}' \pm 3 \frac{\sigma'}{\sqrt{n}} = 35.00 \pm L, iS$,
 33.22 and 36.78.
 For σ : $\sigma' \pm 3 \frac{\sigma'}{\sqrt{2n}} = 4.20 \pm 1.260$,
 2.940 and 5.460.

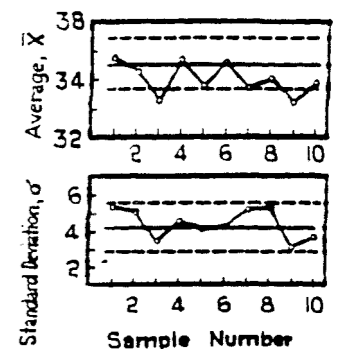


FIG. 2.—Control Charts for \bar{X} and σ .
 Large samples, \bar{X}' , σ' given.

RESULTS: Lack of control at standard level indicated on third and ninth days.

d'une façon plus satisfaisante pour les utilisateurs (emploi plus simple, plus facile, allègement des calculs...).

Le coup de génie de Shewhart, celui qui a emporté l'adhésion des ingénieurs, réside donc essentiellement dans sa représentation graphique: c'est elle qui est restée.

Parallèlement, la procédure de recherche de la distribution statistique sera elle aussi standardisée, transformée en une procédure opératoire où l'on a cherché à minimiser les références à la théorie statistique, ce qui donne d'ailleurs un caractère un peu énigmatique au texte de la norme.

1.3. Des ambitions épistémologiques, des avantages économiques

Mais Shewhart ne se contente pas de proposer des règles opératoires et des outils. En 1929, il va beaucoup plus loin dans la construction d'un cadre théorique lors d'une communication à l'American Society for the Advancement of Science, importante société savante américaine. Il se pose là en épistémologue de la statistique et du contrôle de fabrication. Il peut nous paraître curieux d'envisager une *épistémologie* du contrôle de fabrication, mais c'est bien de cela qu'il s'agit

Dans une forme scientifique qui rappelle le Laplace de l'Essai philosophique sur les probabilités¹², il avance trois *postulats* (sic) destinés à fonder le concept de *constant system of chance causes* (système stable de causes à effets aléatoires; en langage moderne: système aléatoire stationnaire).

Postulate 1. AU chance systems of causes are not alike in the sense that they enable us to predict the future in terms of the past

Postulate 2. Constant systems of chance causes do exist in nature.

Postulate 3. Assignable causes of variations may be found and eliminated.

Chaque postulat est étayé sur des exemples, les uns tirés de la physique statistique et de la démographie, les autres de l'expérience des ingénieurs (qui fonde le troisième postulat, principe d'action). On voit donc ici des choses aussi profanes que les opérations de fabrication d'un produit raccordées aux grandes lois de la nature...

Cet article extrêmement dense présente donc l'ensemble de la conception de Shewhart. Il y ajoute des arguments économiques en faveur du CSF: réduction du coût de l'inspection, réduction du coût des rebuts, maximisation des bénéfices de la production en grandes quantités, atteinte d'une qualité uniforme même en cas de tests destructifs, réduction des limites de tolérance lorsque la mesure de la qualité est indirecte (par recours aux corrélations).

Dans la suite de sa carrière, Shewhart ne publiera que deux livres. Le premier, de 1931, rassemble tous ses articles antérieurs, dans une forme très touffue et difficile à lire. Il constitue un ouvrage de référence et de légitimation, mais certainement pas un manuel opératoire... Il a été énormément cité, mais sans doute peu étudié à fond par les praticiens car il soulève plus d'interrogations qu'il n'apporte de réponses. Le deuxième livre est un recueil de conférences sur la qualité, édité en 1939 par les soins de Deming; il est également jugé plutôt "philosophique" par les experts.

A la vue de ces ouvrages, il est facile de comprendre que ce n'est pas l'orientation personnelle de Shewhart (plutôt théorique, donc) ni ses efforts de promotion qui peuvent expliquer le succès du CSF. Il a fallu le secours d'ingénieurs plus tournés vers la pratique, qui se sont réunis en comités de normalisation pour produire des standards opératoires. Le poids du Bell System, de son organe pensant, les Bell Labs, et de son organe de production, la Western Electric, y est aussi évidemment pour beaucoup.

¹² Rapprochement qui n'est pas fortuit. Shewhart ayant lu cet ouvrage de Laplace, que lui avait fait connaître un mathématicien des Bell Labs, E. C. Molina, fin connaisseur de l'histoire des probabilités.

1.4. Aperçus cognitifs sur la construction d'une théorie des hasards tournée vers l'entreprise

A première vue, la théorie de Shewhart résulte d'un transfert depuis le domaine de la physique statistique, favorisé par la formation du promoteur (physicien d'origine) et par le contexte de l'institution (Bell Labs, légitimité et crédibilité de la recherche en physique de pointe).

Mais c'est plus qu'un transfert: il y a élaboration de problématiques spécifiques au monde de la fabrication industrielle, en partant de la constatation qu'il est impossible de produire, sur le même modèle, deux objets rigoureusement identiques. Il faut dès lors affronter cette variabilité, et la stratégie proposée consiste à maintenir constant ce qui peut l'être (à un coût "raisonnable", ajoute l'ingénieur), attribuant au reste le statut de causes aléatoires non assignables. Une conséquence importante est une redéfinition du terme "contrôle": une qualité contrôlée, dit Shewhart, est une qualité *variable*. Mais il ne s'agit pas de n'importe quelles variations: si le système est sous contrôle statistique, la variabilité suit des lois telles que chaque mesure sera avec une quasi-certitude comprise entre les bornes $\pm 3s$ de part et d'autre de la moyenne (s étant l'écart-type de la distribution). Si donc le résultat d'une mesure tombe hors de cet intervalle, on peut dire avec une quasi-certitude que le système de production n'est pas resté dans le même état de *constant system of chance causes*, autrement dit qu'il s'est dérégulé et qu'il faut intervenir.

Le caractère construit de la théorie se manifeste particulièrement clairement du fait qu'il s'agit de hasard, d'événements aléatoires. Le hasard est une notion abstraite, et, pour le sens commun, une notion en creux: l'absence de déterminisme. Pour mettre de l'ordre dans le hasard, il faut introduire des critères de distinction entre des événements qui sont eux-mêmes en désordre. "Trouver" un ordre (en fait, construire les concepts et instruments permettant de le percevoir) derrière le désordre, c'est l'objet de la construction théorique. L'émission de particules alpha, phénomène non déterministe, présente néanmoins des régularités à condition de mettre en oeuvre les instruments et les calculs pour les montrer. De même, les caractéristiques des pièces produites, sans être identiques, présentent une certaine régularité qui apparaît sur un histogramme (lorsqu'il a la forme d'une courbe en cloche). Mais attention: un histogramme peut aussi montrer que cet ordre du deuxième degré n'est pas présent, ou pas identifiable: lorsque la population est trop dispersée, sans "une certaine régularité", lorsqu'il semble impossible d'y rattacher une distribution statistique connue, lorsqu'on ne peut pas lui imaginer de principe générateur (par exemple, processus de Poisson, de Bernoulli...). Ce n'est donc pas l'histogramme en lui-même qui est l'élément déterminant, mais l'histogramme plus la théorie statistique mathématique et la collection de modèles générateurs qu'elle a accumulée.

A la lumière de ces remarques, on voit donc que Shewhart a montré que, dans le désordre de la fabrication, on peut distinguer plusieurs espèces (postulat 1), dont celle produite par un *constant system of chance causes* (postulat 2). Si l'on se donne les moyens de mettre en évidence et de surveiller cet ordre au deuxième degré, on peut exercer un contrôle sur la production.

Nous allons voir maintenant en quoi les outils proposés par Shewhart ont contribué à la consolidation de sa théorie.

II. LE MODE D'ENGAGEMENT DES OBJETS

Shewhart fait un usage remarquable d'objets de toutes sortes, dans des buts très divers pouvant servir à la promotion de ses travaux: convaincre, démontrer, fournir des outils de travail pour les ingénieurs, pour les ouvriers... Je voudrais maintenant examiner de plus près cette diversité d'objets et l'usage qui en a été fait, afin de voir comment ces objets contribuent à solidifier la démarche CSF. Je suppose donc que le CSF est composé d'un ensemble de propositions théoriques et d'objets de différentes sortes (articles publiés, diagrammes, appareils, outils graphiques...), et que ces éléments sont en relation les uns avec les autres de telle façon que l'ensemble présente une certaine solidité (notion plus extensive que celle de cohérence, qui est seulement d'ordre logique).

Cependant, parler d'une relation entre des objets ou entre des idées ne va pas de soi. Cela serait admettre que les objets ou les idées sont porteurs de propriétés bien définies, indépendamment

de l'usage qui en est fait. Il me semble au contraire que, pour éviter les confusions, il faut considérer que les propriétés des objets (et des idées) leur sont conférées par l'usage qui en est fait. Autrement dit, je suppose que les objets n'ont pas de propriétés en eux-mêmes. Ce ne sont que des formes, des structures matérielles, qui n'acquièrent de propriétés que quand ils sont engagés dans une relation cognitive avec des humains. Analyser ces propriétés et la manière dont elles sont produites dans l'interaction humaine est précisément une question que les nouvelles approches telles que la cognition distribuée abordent par une voie nouvelle¹³.

La carte de contrôle et ses usages

Le succès du CSF provient pour une grande part de la carte de contrôle: technique standardisée, elle est facilement applicable dans n'importe quelle entreprise. Or quelles propriétés apparaissent dans l'usage que l'on en fait pour contrôler les variations de qualité? Elle donne à voir (cf fig. 1), spatialisée sur une feuille plane, la notion de dispersion tout en montrant les limites que cette dispersion ne doit pas dépasser, tout au moins tant que la production reste sous contrôle. Elle représente de façon parfaitement visible, sensorielle, la variabilité du processus de fabrication au cours du temps. Sans la carte de contrôle, il est bien difficile de représenter perceptuellement cette notion de variabilité, qui est très abstraite. Si on entre un peu dans le détail, la carte de contrôle représente non seulement la moyenne (caractéristique centrale) et sa variabilité, qui sont des notions relativement faciles à saisir, mais aussi des notions qui le sont beaucoup moins : la dispersion et sa variabilité. Qu'est-ce que la variabilité d'une dispersion? C'est fort difficile à se représenter si l'on n'est pas statisticien ou arpenteur... Or la carte de contrôle représente ces notions peu intuitives sans qu'il soit même besoin pour l'utilisateur de s'en faire une représentation mentale. C'est là que réside le tour de force : grâce à la carte de contrôle, il n'y a plus besoin de recourir au mental de l'ouvrier pour gérer la dispersion. La notion statistique de dispersion, qui est construite dans la théorie, a ainsi acquis une représentation uniquement visuelle.

Examinons maintenant les liens entre la théorie et l'objet carte de contrôle, car on y trouve une bizarrerie : alors que l'objet carte de contrôle peut fonctionner entre les mains d'un ouvrier sans que celui-ci connaisse un seul mot de statistique, de façon purement mécanique et taylorienne, la carte de contrôle représente pourtant la théorie aux yeux de celui qui la connaît, et son fonctionnement (supposé bon) ne cesse de valider la théorie... L'objet présente donc une autonomie par rapport à la théorie, dans un usage pour le suivi de processus, mais la théorie dépend très fortement de l'objet, celui-ci lui donnant existence et corps.

L'objet, tout en restant incarnation de la théorie pour les humains qui la connaissent, peut se trouver engagé dans d'autres relations généralement non prévues par les promoteurs initiaux de la théorie, et qui se font au gré des usages. La théorie se trouve donc liée à de nouveaux objets, engagée dans de nouvelles relations, qui contribuent soit à la consolider soit à la déstabiliser selon les circonstances.

Les promoteurs de la qualité chez Ford ont ainsi produit en 1950 une brochure destinée à la formation du personnel, et le CSF y est associé à des images sociales valorisantes: la médecine, les systèmes d'alarme. L'analogie avec le suivi de l'état de santé d'un malade s'appuie sur la similitude formelle (graphique) entre une carte de contrôle et une feuille de température:

"Charting is a running picture which keeps us up to date on the quality of work we turn out. Some people compare it with a patient's temperature chart in a hospital. Nurses take the patient's temperature at regular intervals. They plot each reading on a sheet of graph paper and connect the points by a line. When the doctor arrives to check on the patient's progress he notes the graph, which he considers a good general sign of the patient's state of health..."

Dans l'analogie avec les systèmes d'alarme, le contrôle statistique est présenté avec lyrisme comme un dispositif qui signale les écarts à la qualité idéale:

"It would be wonderful to have a series of lights and bells hooked up to every machine and operation. Then when our work would get 'just a hair' away from perfect, the bells would ring and lights would flash..."

¹³ Hutchins: "How a Cockpit Remembers its Speeds", working paper, 1991.

De telles associations, entre des outils et méthodes du CSF et des objets sociaux typiques, développent une perception sociale de la nouvelle théorie, l'ancrent dans une réalité sociale qui lui était extérieure. Ce qu'il est important de souligner, c'est que ces associations et ancrages se font à travers l'usage des outils et méthodes du CSF par des acteurs sociaux, elles ne leur sont pas inhérentes. Pour prendre une analogie linguistique, c'est le contexte qui accroche du sens sur le message; et, à travers les phénomènes d'ancrage social, ce supplément de sens finit par s'accrocher au message de façon permanente aux yeux de ceux qui font usage du message. Pensons par exemple à la signification que le mot de "taylorisme" avait prise en France après les grèves Renault de 1912 : perçu comme synonyme de chronométrage et d'accélération des cadences, il déclenchait immédiatement des réactions hostiles de la part des ouvriers, si bien qu'aucun patron n'osait plus le mentionner.

Des objets pour convaincre

À côté des objets qui sont des outils pour appliquer la démarche du CSF, Shewhart a mis en scène une grande variété d'objets pour convaincre ses lecteurs que le hasard n'est pas exempt d'ordre (ou tout au moins certaines catégories de hasard), pour les convaincre que la démarche est réalisable, et qu'elle présente un intérêt économique.

Dans la première série d'objets, destinés à convaincre de la véracité des nouvelles propositions concernant le hasard, il faut mentionner particulièrement les *urnes (bowls)*. Elles étaient remplies de jetons portant des numéros, de telle façon qu'en effectuant des tirages aléatoires de jetons, on simulait le tirage aléatoire d'une population normale (suivant une loi de Laplace-Gauss), ou une loi rectangulaire, ou une loi triangulaire. Shewhart les a utilisées pour tester la méthode des sous-groupes rationnels (qu'il serait trop long d'expliquer ici) qui est au fondement des cartes de contrôle. Il a publié le résultat de 4000 tirages dans chacune de ces trois urnes, et ces tables ont continué pendant longtemps à faire référence, puisqu'on les trouve encore exploitées dans un manuel connu des années 70. On peut remarquer que, dans le premier article français datant de 1925, on trouve un dispositif similaire, que l'auteur emploie pour confirmer les résultats de ses calculs. Ce type de simulation était assez fréquemment utilisé par les statisticiens, soit pour tester des calculs analytiques, soit pour exhiber sous forme tangible les "lois du hasard"¹⁴. Des dispositifs de ce type sont utilisés par la plupart des formateurs en statistique, et tous disent que le succès auprès des stagiaires est garanti !

Il faut cependant souligner que ces objets démonstratifs ne sont engagés, auprès du lecteur d'un article, qu'à travers une description en mots, en schémas, des listes de chiffres, des tableaux rassemblant les calculs. Le lecteur n'a pas devant lui l'objet brut et ne peut pas le manipuler pour vérifier ce qu'il lit. Pour comprendre l'expérience, il doit passer par des représentations mentales en faisant confiance à l'auteur. C'est sans doute pour cela que les séances de formation comportant des démonstrations d'appareils, voire les visites dans les musées scientifiques conservent leur importance: "il faut le voir pour le croire"... Les effets cognitifs d'une lecture ne sont assurément pas les mêmes que ceux de l'observation d'un processus concret. Concernant les cartes de contrôle, ce n'est pas non plus la même chose d'avoir lu une analyse de leurs effets que de les avoir essayées dans un atelier. Sans aller jusqu'à soutenir que "l'essayer c'est l'adopter", il est certain que l'étonnement que peut éprouver un nouvel utilisateur en constatant que "ça marche" est un facteur psychologique important pour expliquer le caractère souvent militant des partisans de la méthode statistique.

En ce qui concerne l'intérêt économique du CSF, les objets engagés par Shewhart sont d'abord des comptes rendus d'expérience. Là, le fait que la Western Electric ait entrepris en 1922-24 une campagne d'amélioration de la qualité constitue un argument de poids... Il a en fait tout le poids de l'entreprise !

Mais ces expériences ne sont pas très nombreuses, alors il faut bien extrapoler. Shewhart exhibe, à travers des graphiques et des séries de chiffres mesurant des caractéristiques de qualité, des situations qui ne sont pas "sous contrôle statistique", et où donc il conviendrait d'intervenir. Mais il prend bien soin de préciser, qu'il faut garder son bon sens et ne pas engager des actions qualité si le gain à en attendre n'est pas largement supérieur aux dépenses. Cette disposition raisonnable est appelée le "raisonnement d'ingénieur". Voilà donc l'ingénieur mobilisé pour faire contrepoids au savant, qui risquerait sans doute d'être un peu trop rêveur, et le lecteur-entrepreneur peut être rassuré. On sait par ailleurs que les Bell Labs

¹⁴ Stigler S.M. : *The History of Statistics*, Harvard Univ Press, 1986

étaient peuplés d'ingénieurs au moins autant que d'universitaires, ce qui donnait une certaine crédibilité à l'argument de Shewhart. Il est amusant de noter que la revue française où est paru le premier article d'un ingénieur sur la question était, à l'inverse, un support où les ingénieurs de l'armement pouvaient se laisser aller à leurs rêves et fantaisies scientifiques... Cela peut expliquer que l'article n'ait pas été pris très au sérieux et soit resté pratiquement inconnu.

Les objets pour convaincre de l'intérêt économique ont connu par la suite un développement important avec les calculs de *coûts de non-qualité*. Au plan d'une évaluation rigoureuse des coûts, le principe de ces méthodes est très critiquable. Mais elles connaissent un succès certain si l'on en juge par le nombre d'entreprises qui y ont recours. Il serait intéressant d'analyser plus finement ce qui fait la solidité des méthodes les plus connues...

Des objets dans le travail

Dans le travail, les objets prescrits par la théorie du CSF doivent entrer dans des compromis avec les exigences de l'organisation des ateliers et de leur vie sociale. Les objets qui conduiraient aux performances théoriquement maximales sont souvent d'un usage trop difficile pour une main d'oeuvre ouvrière, ce qui entraînerait des erreurs.

C'est ainsi que le plan séquentiel, qui conduit en théorie à des gains très importants sur les tailles d'échantillon, est peu utilisé parce qu'il demande trop de manipulations, et donc de risques d'erreur. Ces plans sont l'oeuvre d'un brillant mathématicien, Abraham Wald, qui les a mis au point sur contrat du gouvernement américain pendant la dernière guerre. Mais ce mathématicien n'avait sans doute pas un sens du concret suffisant, et les méthodes des ingénieurs de la Bell ont continué à avoir les faveurs des industriels. En revanche, les trouvailles de Wald ont eu des conséquences très importantes pour la théorie de la décision et ont considérablement fait progresser le milieu académique...

Dans le contexte d'un atelier, il ne convient pas de laisser une grande place au hasard, et les méthodes du CSF ont été rapidement standardisées, devenant des règlements de manoeuvre que G. Th. Guilbaud compare au manuel de l'artilleur, .. Dans l'artillerie, on trouve le manuel du servant de pièce, le manuel du sous-officier, le manuel de l'officier... et dans l'entreprise, le traité scientifique pour ingénieurs, le livre de vulgarisation pour dirigeants, l'ouvrage technique pour contremaîtres (qui ne reproduit pas les démonstrations des théorèmes mais donne des exemples), la notice pour conducteur de machine. Chacun de ces ouvrages donne des règles de conduite, mais avec des libertés de choix de plus en plus réduites quand on descend vers le bas de la hiérarchie. L'ingénieur peut choisir entre les différents types de cartes de contrôle, le contremaître entre les différentes manières d'effectuer une mesure, mais l'ouvrier n'a qu'une règle à appliquer: appeler le régleur si les points reportés sur le graphique sortent des limites de contrôle, et continuer sinon. Il n'est pas jusqu'au tirage aléatoire des éléments de l'échantillon qui ne soit strictement régulé (les experts préconisent soit les tables de nombres au hasard, soit des dispositifs plus ingénieux les uns que les autres) afin d'éviter que l'ouvrier ne mette en oeuvre, consciemment ou inconsciemment, des stratégies qui biaiserait le contrôle,

La démarche CSF est donc croisée avec la division du travail et des responsabilités dans l'atelier. Apparemment, ce croisement a pu se faire avec succès, c'est-à-dire d'une façon acceptable au regard de l'ordre social dans les entreprises. C'est certainement là un des points forts de la démarche CSF, que de pouvoir seyrêter à cette décomposition à travers le prisme de la hiérarchie, qui assigne à chacun un travail correspondant à son rang social et à son niveau d'éducation. Toutes les méthodes de gestion n'ont sans doute pas eu cette capacité, ce qui explique nombre de "rejets",

Une fois cette décomposition conçue et mise en oeuvre, elle devient un élément d'ancrage de la construction CSF dans l'entreprise: celle-ci est intégrée dans le système de l'entreprise, il n'est plus possible de toucher à un élément sans toucher aux autres - et le coût d'une modification devient élevé.

Des objets intervenant dans les relations entre services ou entre les agents

Le contrôle statistique change nécessairement les modalités de relations dans l'atelier. Un de ses avantages, selon les experts, est en effet de décider, sur des critères objectifs et impersonnels à quel moment la machine est dérégulée; cela signifie que l'ouvrier, au vu du contrôle, décide

d'appeler le régleur ou de continuer la production. Le régleur ou le contremaître ne peuvent donc plus le réprimander selon leur bon vouloir lorsqu'il sort un loupé (à partir du moment où la moyenne de l'échantillon reste dans les limites de contrôle), mais par contre le régleur peut se trouver en situation difficile si le contrôle montre qu'il ne parvient pas à régler la machine aussi bien qu'il le faudrait.

A un niveau supérieur, le CSF peut être utilisé pour modifier les relations entre la fabrication, le contrôle et le bureau d'études. Les cartes de contrôle donnent une représentation de la précision que les machines sont capables d'atteindre, et il serait donc logique que le BE en tienne compte dans son calcul de tolérances. Sinon, une bonne partie des produits ne seront pas conformes aux spécifications, il faudra les trier et rebuter les non-conformes. Avant l'usage du CSF, le BE était rarement mis en cause: la responsabilité des mauvaises pièces incombait à l'atelier, ce qui provoquait des disputes entre fabricants et contrôleurs. Selon des témoignages, le CSF a permis de rompre cette boucle fermée en impliquant le bureau d'études, et de sortir du conflit en offrant des éléments de discussion tangibles (les mesures de qualité et leurs distributions statistiques).

Des objets qui sont en relation d'étayage avec la théorie

Nous avons vu comment la carte de contrôle rend perceptibles des notions théoriques comme la dispersion, comment elle "valide" continuellement la théorie dans l'usage professionnel. Il serait bien difficile de dire qui, de la carte de contrôle ou de la théorie, fait "tenir" l'autre; ce sont deux éléments qui s'étayent mutuellement. Par la démonstration de son fonctionnement, la même carte de contrôle peut donc se trouver engagée dans une opération de conviction; ce que Shewhart a simulé avec ses différentes urnes, dont la description est reprise par nombre de manuels pédagogiques. Les urnes sont des instruments qui peuvent être engagés dans des opérations très diverses, de conviction, de pédagogie, d'expérimentation, y compris la simulation numérique puisqu'elles peuvent servir à déterminer expérimentalement l'efficacité de plans d'échantillonnage.

Pour rendre le CSF solide, il a donc fallu d'une part construire théoriquement de nouvelles propriétés des produits industriels (par ex. la dispersion des caractéristiques), d'autre part des objets pour permettre aux gens de percevoir ces nouvelles propriétés et de les gérer. L'objet a un double usage essentiel: permettre d'intervenir sur le réel et entretenir la croyance dans le bien fondé de la théorie, ces deux usages étant étroitement associés par des processus cognitifs chez les humains.

Comme les propriétés et les usages ne sont pas portés par les objets, il a aussi fallu apprendre aux gens à s'en servir de façon convenable. En définitive, ce sont les gens qui ont été dotés de nouvelles propriétés (par ex" être capables de percevoir une dispersion sur un graphique).

III. FAIRE TENIR ENSEMBLE LE PRODUCTEUR ET LE CLIENT

La théorie de Shewhart est, on l'a vu, une construction rendue solide par son articulation avec des objets concrets implantés dans les ateliers d'une façon qui coïncide avec la division du travail en vigueur.

Je voudrais maintenant exposer un étage supplémentaire dans la construction: l'articulation avec la théorie du contrôle de réception dont nous avons encore peu parlé. Le contrôle de processus permet au fabricant de surveiller la qualité de ses productions, tandis que le contrôle de réception est censé permettre à un client de vérifier que les produits qui lui sont livrés sont de qualité correcte. Les deux situations sont donc nettement différentes, la deuxième faisant intervenir deux entités juridiquement distinctes alors que la première ne concerne que la sphère privée de l'entreprise"

Le contrôle de réception recourt généralement à l'échantillonnage, et le calcul des probabilités a conduit, après maintes péripéties qu'il serait trop long de rapporter ici, à formuler le problème d'une façon qui peut sembler étrange pour un profane. On commence par fixer un *risque du client* qui s'exprime de la façon suivante: c'est la proportion maximale de défectueux dans le lot que le client est disposé à accepter, avec une probabilité fixée par exemple à 0,10 (i.e. une faible probabilité d'acceptation): Pour des plans d'échantillonnage simples (Le. ne comportant qu'un seul tirage d'échantillon), on peut alors déterminer une

taille d'échantillon et un nombre maximum de défauts tolérés dans l'échantillon qui rendent minimal le nombre moyen de pièces inspectées, Cette formulation, datant de 1929, est celle de Dodge et Romig, deux ingénieurs appartenant eux aussi aux laboratoires Bell. Elle comportait quelques autres conditions que nous verrons plus loin.

La méthode de Dodge et Romig a connu un grand succès dans le monde industriel. Mais le plus important est la manière dont elle s'articule avec le contrôle de processus. Pour que l'on puisse appliquer la procédure de calcul numérique, il faut en effet connaître le nombre moyen de défectueux que comporte la production du fabricant. Or la connaissance de cette donnée, et l'hypothèse de sa stabilité entre deux livraisons, présupposent un contrôle statistique de processus chez le fabricant. Le contrôle de réception fait donc tenir le contrôle de processus.

Mais cette liaison est-elle vraiment nécessaire? N'existe-t-il pas d'autres méthodes qui ne recourent pas à une connaissance a priori de la qualité fournie par le fabricant? Certes, il en existe, mais elles ne sont pas intéressantes au plan économique car elles conduisent à des tailles d'échantillon très importantes. Cela se comprend assez facilement, bien qu'une explication rigoureuse nécessite des calculs: si l'on ne sait rien sur le niveau de qualité que produit un nouveau fournisseur, il est préférable d'inspecter un très grand nombre de pièces si l'on veut avoir une bonne idée de la qualité du lot. Les tailles d'échantillon peuvent être faibles lorsque l'on sait, au contraire, que le fournisseur produit habituellement de la bonne qualité, et que l'on cherche seulement à déceler une erreur systématique dans la composition du lot (à la limite, on vérifie une seule pièce pour s'assurer que c'est bien le modèle commandé).

Ce problème est celui de la prise en compte de l'information a priori dans l'estimation, et il a beaucoup préoccupé les statisticiens. Dans les années 1920, il n'était absolument pas résolu, et l'on trouve des raisonnements fort divergents. On n'arrivait pas à formuler clairement, dans un langage théorique, les différences existant entre les situations envisagées plus haut.

On trouve une variété intéressante de démarches:

- du seul point de vue du client, sans information a priori sur le fournisseur (Dumas 1925) ; le client souhaite n'accepter qu'une proportion faible de lots de qualité insuffisante, les tailles d'échantillon sont très grandes ;
- du seul point de vue du client, avec un coefficient de confiance dans le fournisseur ; les tailles d'échantillon sont variables selon les fournisseurs, ce qui rend la méthode inacceptable du point de vue des règles administratives (Estienne 1903) ;
- du seul point de vue du producteur, sachant que les produits seront testés par le client selon une procédure connue; le problème est alors d'exercer en usine un contrôle qui anticipe celui opéré par le client (Becker et al, 1927);

du point de vue de la détection des fraudes (Vallery, 1925), la qualité minimum devant être supérieure à une limite: l'inspecteur souhaite que l'élément de plus mauvaise qualité soit inclus dans l'échantillon prélevé.

On trouve ainsi des méthodes orientées soit vers le producteur, soit vers le client, fournisseur et client étant implicitement supposés antagonistes: le client craint de se faire "refiler" un lot de mauvaise qualité, le fournisseur veut minimiser la probabilité de voir rejeter une livraison dont la qualité est appréciée de façon statistique... Aucune de ces méthodes ne prend en compte simultanément le point de vue du client et celui du fournisseur, alors que c'est bien cela que réalisent Dodge et Romig : le client est garanti par la prise en compte, dans les calculs, du "risque du client" indiqué ci-dessus, mais il ne peut pas exiger un niveau de qualité supérieur à celui que réalise le fournisseur - ce qui protège le fournisseur contre des exigences trop fortes de la part du client. Un compromis rationnel est donc trouvé entre les deux.

C'est cependant des mathématiciens purs qui ont trouvé la formulation la plus équilibrée des positions du producteur et du client, mais sans faire dans un premier temps le rapprochement avec le contrôle de réception. Il s'agit de J. Neyman et E. S. Pearson dans un article de 1927 sur la théorie des tests statistiques, où ils formulent pour la première fois les risques de première et deuxième espèce dans le test d'une hypothèse: rejeter une hypothèse vraie, accepter une hypothèse fautive. Dans la formulation standard, ces deux risques se représentent chacun par un point sur la *courbe d'efficacité* du test (concept mathématique qui fut construit ultérieurement), et il est possible de déterminer, dans une famille de tests, un test qui satisfasse à

des valeurs fixées des deux risques. En transposant au contrôle de réception, si l'hypothèse est que le lot est de qualité satisfaisante, le premier risque est de la rejeter à tort, c'est-à-dire de refuser un lot satisfaisant (ce qu'on appelle le risque du producteur) ; et le deuxième risque est de l'accepter à tort, c'est-à-dire d'accepter un lot de qualité insatisfaisante (risque du client). La théorie de Neyman et Pearson montre donc que l'on peut toujours trouver des plans d'échantillonnage satisfaisant à la fois le client et le producteur - à condition, bien sûr, que chacun des deux accepte de se prêter au jeu de la formulation probabiliste du risque accepte...

Cette formulation théorique simple et esthétique apporte une réponse très satisfaisante au problème du choix des plans, permettant de les comparer entre eux, de calculer des critères d'efficacité, etc. Cependant, elle ne dit mot du contrôle de processus. Alors que d'autres raisonnements ont souligné la complémentarité des deux méthodes, voire la supériorité du contrôle de processus. E. S. Pearson, lui-même écrit : "... *both methods conform to a specification, and (...) the assistance of statistical theory is essential both in providing assurance to the user, of the adequacy of the sampling, and in giving warning to the producer if unexpected variations in processes are affecting the quality of his product. The relation of these two methods to both user and producer is shown and it has been pointed out that in many cases there are clear advantages in the second, viz., that of requiring that definite evidence of control is furnished during the process of manufacture*>".

Il apparaît ainsi que le contrôle de processus est un meilleur moyen de faire tenir ensemble fournisseur et client que le seul contrôle de réception. C'est d'ailleurs dans ce sens que va le développement contemporain de l'assurance qualité : le temps est loin où le client s'estimait satisfait par la seule inspection à la livraison, aussi rigoureuse fût-elle... Mais dans beaucoup de cas il est impossible d'en faire l'économie, principalement pour des raisons juridiques. Le contrôle de réception se maintient donc, mais de façon un peu nouvelle, et il ne lui est reconnu d'efficacité que s'il est appuyé sur un contrôle de processus.

IV. DES CHOSES QUI TIENNENT, ET D'AUTRES QUI NE TIENNENT PAS..

La théorie de Shewhart tient.. mais d'autres théories de la production de la qualité ont été avancées, soit antérieurement, soit vers la même époque. Quel a été leur destin? Les unes ont été submergées par l'approche de Shewhart (allemandes, britanniques), soit restées lettre morte (françaises). Elles ont moins bien tenu, et nous verrons en quoi..

La détermination physique est dénoncée, mais persiste dans les objets

Shewhart, on l'a vu, ruine les explications déterministes pour mieux fonder sa théorie. Mais il s'agit là d'une dénonciation sur le plan scientifique, ou épistémologique, qu'il est difficile de transposer dans la vie sociale. Un peu de la même manière que la théorie de la relativité n'a pas, dans notre vie quotidienne, supplanté la mécanique newtonienne, on peut dire que la conception déterministe est valable pour une grande partie des phénomènes naturels ou techniques. On enseigne d'ailleurs dans les écoles techniques une théorie déterministe du calcul d'erreurs ou de tolérances, incompatible avec l'approche probabiliste.

D'autre part, un deuxième point d'ancrage du déterminisme est la difficulté de représenter concrètement, sur des graphiques par exemple, des intervalles de confiance probabilisés. Il faudrait en effet, pour chaque intervalle de confiance, préciser: la vraie valeur de la variable se trouve dans cet intervalle avec une probabilité de, mettons, 95%. On voit bien la lourdeur de langage que cela entraînerait. Les résultats des sondages politiques sont par exemple toujours exprimés en "fourchettes" non probabilisées. On en est venu à ritualiser des seuils de signification, tels que les $p=0,001$ des tests statistiques en psychologie...

D'ailleurs, l'approche statistique conduit à déterminer des stratégies optimales face au hasard, et ces stratégies optimales deviennent des règles de conduite ritualisées, figées, déterminées. Pourrait-on d'ailleurs imaginer que des humains acceptent, en dehors de situations bien circonscrites, de suivre des règles de conduite probabilisées? On sait que la théorie des jeux recourt à des comparaisons entre loteries, mais il s'agit là d'artifices mathématiques et logiques....

15 Pearson E.S., 1935 : p 13.

Cependant, le déterminisme était la conception scientifique exclusive en ingénierie jusqu'à la théorie de Shewhart, et il est intéressant de voir comment les ingénieurs s'y prenaient... Pour Le Chatelier, le savant français qui s'est attaché à promouvoir le taylorisme, il n'y avait qu'une voie: connaître avec une grande exactitude les lois de la matière mises en jeu dans les produits fabriqués, dans les machines... Le Chatelier avait fondé sur cette hypothèse toute sa conception de la science industrielle. Sa conception de la qualité, comme d'ailleurs celle de l'organisation industrielle, n'avait pas besoin de l'hypothèse du hasard. Celle-ci était même à rejeter avec la plus grande vigueur, car elle supposait l'acceptation du désordre.

Gérer la qualité était donc une affaire d'organisation des hommes: il fallait les contraindre ou les motiver à suivre une stricte discipline, à être exacts et honnêtes. Face aux hasards de la fabrication, il n'y a qu'une solution: trier les bonnes et les mauvaises pièces. On trouve dans Taylor un exemple d'une telle démarche: l'organisation d'un atelier de contrôle de billes de roulement de bicyclettes" Nusbaumer (1917) explique également comment il a organisé, sur le même modèle, le contrôle de la qualité des poudres de chasse. Même sur des sujets qui se prêtent manifestement à une approche probabiliste (Taylor: "Mémoire sur les courroies de transmission"), on adopte une approche déterministe"

Une tentative qui s'arrête faute d'alliés: le cas français (1925)

Nous trouvons en 1925 un article français tout à fait remarquable pour son époque, car l'auteur⁶, Maurice Dumas, traite de façon très complète la question du contrôle de réception sans être aucunement un spécialiste du domaine, ni même du calcul des probabilités. Cependant, ces réflexions resteront sans écho réel, et les méthodes de contrôle statistique ne seront largement connues en France qu'après la guerre, lorsqu'elles seront importées d'Outre-Atlantique.

L'article de Maurice Dumas concerne un problème concret très délicat, qui n'a toujours pas reçu de solution vraiment satisfaisante: le contrôle sur échantillons par des essais destructifs (il s'agit de munitions), sans information a priori sur la qualité produite par le fournisseur. La qualité d'une munition s'éprouve en la faisant éclater dans les conditions d'utilisation; il est donc impossible d'essayer tout le lot, et il faut se fier à un échantillon. Dumas détermine les tailles d'échantillon à essayer pour obtenir une certaine assurance (probabilisée) que le lot ne contient pas plus de x% de défectueux" Ses calculs l'amènent à des tailles d'échantillon considérables, beaucoup plus importantes que celles qui étaient utilisées dans la pratique à cette époque. Il en conclut que la méthode n'a pas vraiment d'avenir et qu'il faut rechercher d'autres moyens de contrôle.

Conclusions pessimistes, donc, mais chemin faisant il donne une formulation très pertinente du problème, en avance sur celle qui sera publiée quelques années après par les Américains Dodge et Romig, travaillant aux Bell Labs. Dumas ne s'est pas avisé que le problème qu'il voulait traiter était vraiment trop difficile, mais que sa méthode était tout à fait pertinente pour des problèmes moins exigeants, tels que le contrôle non destructif.

Apparemment, nous avons là le cas d'un inventeur isolé, bricoleur de talent, qui n'a pas trouvé l'auditoire qui aurait pu reprendre ses propositions et les traduire vers d'autres problèmes. Dumas n'a pas pu mettre en œuvre des moyens suffisants pour produire une théorie solide. Sous cet angle, la question est intéressante et dépasse l'anecdote.

Voyons d'abord la situation professionnelle de Dumas. Polytechnicien, ingénieur militaire sorti dans le corps de l'artillerie navale, il a publié cet article, à l'âge de 25 ans, surtout pour satisfaire sa curiosité intellectuelle, mettre au net ses propres interrogations. Il n'occupait pas une position lui permettant de faire passer ses idées dans la pratique administrative (ce qui aurait impliqué de changer les cahiers des charges des marchés d'armement)" Dans la suite de sa carrière, ses préoccupations n'ont d'ailleurs pas tant été le développement du contrôle statistique que des questions assez théoriques sur le rôle de l'information a priori dans la décision statistique,

¹⁶ Dumas, 1925 : "Sur une interprétation des conditions de recette", Mémorial de l'artillerie française, t.4, fasc: 2"

Son travail a été publié dans une revue, le Mémorial de l'artillerie française, qui avait un statut ambigu: revue professionnelle, certes, mais pas utilisée comme outil de travail par la profession ; la revue publiait toutes sortes de textes écrits par les artilleurs et concernant l'artillerie: articles documentaires ou historiques, réflexions, recherches personnelles... L'article de Dumas a donc été perçu par les lecteurs de la revue comme une curiosité mathématique¹⁷, et non comme des propositions concrètes pouvant amener des réformes dans les procédures de réception. Mentionnons toutefois que cet article a été remarqué par des ingénieurs russes, qui l'ont traduit et publié rapidement en URSS dans une revue d'armement Je ne sais cependant rien de l'écho qu'il a pu avoir dans ce pays.

Par contraste, nous voyons donc que parmi les facteurs du succès de Shewhart, il faut faire figurer le vecteur de diffusion qu'était le Bell System Technological Journal. Les publications de ce journal étaient lestées de tout le poids des Laboratoires Bell, qui comportait une composante scientifique et technique, mais aussi économique et stratégique: les Bell Labs étaient le cœur du système Bell dont la Western Electric était l'organe de production central, et personne ne pouvait les prendre pour des plaisantins. La Western Electric fabriquait en effet les équipements téléphoniques qui étaient revendus aux compagnies de téléphone locales; dans un réseau de téléphone, il faut évidemment que tous les appareils placés chez les clients respectent des standards compatibles, et ces standards étaient émis par la Western Electric. Tous les responsables dans le domaine du téléphone lisaient le Journal de la Bell: c'était la voix du maître. A partir du moment où il était écrit que la Western Electric utilisait les procédures de contrôle statistique de qualité, il était inévitable que l'attention de tous les éléments du Système Bell soit éveillée car ils pouvaient s'attendre à y être impliqués dans un avenir raisonnablement proche. Le Journal de la Bell était donc nettement plus qu'un journal scientifique, c'était aussi une source d'informations stratégiques...

Je n'ai pas la place ici de poursuivre l'étude du cas français, qui est intéressant à bien des égards. Signalons seulement que, en 1903, le chef d'escadron Estienne¹⁸, polytechnicien et artilleur lui aussi, a publié dans la Revue d'artillerie des réflexions très similaires à celles de Shewhart, mais sans chercher à en tirer les conséquences pratiques car il jugeait impossible de faire évoluer les cahiers des charges des marchés d'armement. C'était d'ailleurs dans le cadre d'une réflexion plutôt théorique sur le calcul des probabilités, une théorie qui ne visait pas à s'ancrer au moyen d'objets dans une pratique professionnelle. Un deuxième personnage intéressant est le pharmacien militaire Vallery qui a, en 1925 lui aussi, publié une application du calcul des probabilités à la détection des fraudes. Celui-ci s'est préoccupé d'application¹⁹ mais sans succès apparent, toujours par suite de l'inertie administrative. On pourrait encore citer un ingénieur des tabacs qui, en 1914, a mis en place une méthode statistique de contrôle du poids des paquets de tabac, qui aurait fait économiser des sommes importantes; il serait intéressant de chercher à en savoir plus sur cette opération, et pourquoi elle n'est pas plus connue. La première application industrielle des cartes de contrôle en France eut lieu vers 1936, dans le cadre d'une expérimentation chez Saint-Gobain; il est amusant qu'elle ait été menée par deux marginaux du milieu académique français: un universitaire espagnol réfugié et un jeune actuaire égyptien qui en tira une thèse de l'ISUP sous la direction de Darmon. Les mathématiciens issus de la formation universitaire ou normalienne avaient peu d'estime pour les statistiques, et encore moins pour leur application aux questions industrielles. Ce qui n'était pas le cas en Angleterre,

En France, nous voyons donc plusieurs théories, mais sans promoteur réellement "fort" : aucun n'a trouvé un problème critique permettant de montrer la pertinence de sa méthode (quoique la question serait à voir de plus près pour les tabacs en 1914). En tout cas, aucun n'a gagné un auditoire assez vaste pour laisser une trace mémorable dans l'histoire des statistiques, non plus que dans celle des méthodes de gestion.

La construction britannique

En 1932, Shewhart est invité à donner des conférences à Londres dans le cadre de la *British Standards Institution*. Les Anglais accrochent très fort et rattrapent les Américains, puisque leur manuel de normalisation est publié la même année que le manuel américain (1935).

¹⁷ Comme en fait foi la correspondance qu'il a reçue à cette occasion.

¹⁸ Il s'agit de celui qui, devenu général, fut considéré comme le "père" des chars d'assaut.

¹⁹ Correspondance avec Maurice Dumas, 1925, archives personnelles.

Plusieurs sociétés industrielles avaient déjà développé des réflexions sur les statistiques (coton, verre...), et Shewhart leur apporte, avec les cartes de contrôle, une forme concrète compatible avec les positions théoriques - ce qui est compréhensible puisque Shewhart s'était appuyé essentiellement sur la statistique britannique.

Le fort potentiel de statisticiens britanniques se mobilise sur la qualité: une section spéciale de la *Royal Statistical Society* est créée peu après la venue de Shewhart, et le journal de cette société décide de faire paraître un supplément régulier.

Il serait trop long d'énumérer tout ce qui se passe en Angleterre jusqu'à la fin de la guerre, mais il serait très intéressant d'effectuer une comparaison assez fine avec le développement aux Etats-Unis: les théories sont à peu près les mêmes, mais les contextes institutionnels, économiques et sociaux diffèrent. On voit donc des modalités différentes de mise en oeuvre et de concrétisation des démarches théoriques,

CONCLUSION

Je soutiens ici une conception constructiviste et écologique de ce qu'il est convenu d'appeler la "production/diffusion" des savoirs en gestion, et je me suis attaché à montrer de quelles manières les objets concrets associés à une conception théorique donnée interviennent dans ce processus. Dans ce papier, j'ai laissé de côté l'aspect "convention économique" du contrôle statistique (qui est une convention particulière de régulation des échanges commerciaux), que j'ai abordé dans une autre publication²⁰

En premier lieu, les objets constituent l'aspect matériel de la théorie et, à ce titre, sont engagés dans la vie sociale de la même manière que n'importe quels autres objets; ils peuvent notamment avoir la forme de marchandises, soumis à circulation, échange, commerce. Cela est particulièrement vrai à l'époque actuelle avec le développement des objets "logiciels" (par ex, packages d'outils statistiques pour le contrôle de la qualité) Une conception théorique circule donc par le truchement des objets qui lui sont associés, ne serait-ce que sous forme de livres et publications,

Cette circulation dès formes matérielles porteuses de la théorie rend compte des formes prises par la diffusion de cette dernière. Mais on ne peut se limiter à cette analyse, car elle n'explique absolument pas pourquoi la diffusion a du succès ou non, Si l'on s'intéresse aux rapports du savoir et de l'action, on ne peut se satisfaire d'explications simples telles que "les objets sont utiles", ou "la théorie est vraie", car tout le problème est justement d'explicitement la relation que les hommes établissent à l'usage entre la théorie et les objets, entre la diffusion de la théorie et celle des objets... Le schéma de l'épistémologie néo-positiviste selon lequel des objets bien conçus valident la théorie, qui légitime les objets en retour, ne peut être considéré comme radicalement faux, mais il laisse complètement échapper l'analyse du processus de promotion d'un nouvel ensemble théorie/objets, Ou bien la relègue dans les "déterminants sociaux de la science", complètement séparés des facteurs d'efficacité concrète du savoir et des objets.

Pour dépasser le caractère trivial de ces remarques et leur donner une certaine fécondité, il faut engager des démarches d'analyse beaucoup plus fines que celles pratiquées jusqu'ici concernant les relations entre une théorie et les objets associés" Je vise ici non pas des relations de type logique, qui seraient une construction de l'esprit, mais des relations telles qu'on peut les observer dans l'usage que font les humains de ces objets, et qui sont étudiées par des méthodes du type ethnographie de la communication, cognition distribuée..., qui se sont développées notamment à partir de l'ethnométhodologie. Cela demande évidemment des méthodologies d'investigation très particulières, dont la lourdeur constitue une difficulté majeure" Mais il me semble nécessaire de regarder ces questions en face. L'exemple des travaux anciens de Mintzberg sur l'emploi du temps des managers montre que ce type

²⁰ Bayart D.,: "La quantification du contrôle qualité dans l'industrie: un point de vue sociologique et historique", communication au Colloque INRA-SFER *La qualité dans l'agro-alimentaire*, 26-27 oct. 1992, Paris - version résumée à paraître dans *Economie rurale*, n°217, sept-oct. 1993.

²¹ Voir les critiques portant sur le logicisme des modèles d'intelligence artificielle de Newell-Simon, par les nouvelles écoles cogruuvistes (notamment E. Hutchins):

d'observation fine conduit à des résultats tout à fait intéressants, en décalage important par rapport à ce que les acteurs eux-mêmes croient savoir de leur activité.

Je défends donc l'idée que, pour discuter de l'utilité des connaissances en management, il convient de partir de l'usage qui est fait, par les gestionnaires eux-mêmes, de ces théories et des formes concrètes associées. Il faut recenser les différents types d'usages de ces ensembles théories/formes (usages cognitifs, stratégiques, argumentatifs, d'efficacité productive... - mais ces catégories usuelles sont-elles encore pertinentes ?), examiner comment ils constituent des ressources engagées par des humains dans l'action, et essayer de les penser dans un même cadre d'analyse, car la force et la solidité d'un ensemble théorie/objets ne s'expliquent pas de façon univoque par un ou plusieurs facteurs isolables, mais plus probablement par la configuration que prend un ensemble de tels facteurs. Il faut analyser les situations d'usage en essayant de restituer la complexité de ces configurations de facteurs.

RAPPORT

I. Pierre DESMAREZ

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de m'intéresser à ce problème, dans lequel je suis tout à fait novice, du contrôle statistique de la qualité. Je voudrais structurer mon commentaire en deux parties : dans un premier temps, quelques remarques sur le modèle présenté, le modèle de Shewhart et, dans un second temps, quelques remarques sur la méthode que Denis Bayart a choisie pour aborder le problème qui l'intéresse. En conclusion, je ferai une hypothèse sur les relations entre les théories et les objets.

1. Remarques et questions sur les caractéristiques du modèle de Shewhart

J'ai eu la curiosité de prendre un manuel récent de statistique, qui fait une place au contrôle statistique de la qualité ce qui n'est pas le cas de tous ceux de Rees--'. Il place effectivement Shewhart au centre du chapitre consacré au contrôle statistique de la qualité, ce qui confirme la thèse de Denis Bayart. Shewhart, mais sans Shewhart. La théorie de Shewhart est présentée, mais sans que son nom soit prononcé. Ce qui confirme, là aussi, la thèse de Denis Bayart, puisqu'il y a retour dans la théorie statistique, après ce long parcours à travers la carte de contrôle et les contrôles réellement effectués dans l'industrie. On y trouve donc la carte de contrôle, non celle qui utilise la moyenne, ni celle qui utilise l'écart-type (1935), mais un modèle qui utilise l'étendue plutôt que l'écart-type pour mesurer la dispersion de la variable à laquelle on s'intéresse. Là aussi, c'est un indice de plus de la pertinence de la démonstration de Denis Bayart, car on a choisi l'étendue plutôt que l'écart-type, parce que celle-ci est plus facile à calculer. C'est donc la facilité de calcul qui a guidé le choix, le manuel le dit explicitement. Une deuxième modification consiste à assouplir un peu le système de Shewhart. Les exigences initiales en matière de contrôle sont fortes" Les seuils de probabilité choisis sont en effet de l'ordre de 1%. Dans le manuel, on présente ces seuils en termes de "ligne d'action", Si les seuils sont dépassés, il faut agir et régler la machine défectueuse, Mais, à un seuil de probabilité plus tolérant, en l'occurrence 5%, on ajoute ce que Rees appelle une "ligne d'avertissement". On commence à s'ingérer. Il s'agit d'un signal. La troisième modification - et je ne sais pas de quand elle date, si elle est très postérieure à Shewhart ou non -, concerne ce que Denis Bayart a évoqué rapidement; à savoir la représentation graphique. Dans l'exposé, il nous a dit qu'il était difficile de représenter graphiquement des intervalles de confiance probabilisés, en conséquence de quoi la question de l'erreur d'échantillonnage restait posée dans cette perspective. Dans la version que nous présente Rees, on introduit la durée dans la règle de décision. On ne se contente pas de dire : il faut régler la machine si la ligne d'action est dépassée, mais on tient compte des caractéristiques que présentent des échantillons successifs. Ce point est intéressant dans la perspective de la discussion puisque l'on tient compte cette fois du fait qu'une série d'événements dont la probabilité d'apparition est relativement faible, se produisent successivement. Par exemple, si deux échantillons successifs dépassent la ligne

²² Rees D. G. : *Foundations of Statistics*, Londres, New York, Chapman and Hall, 1987,

d'avertissement, on règle la machine (Qu'il s'agisse de la règle d'avertissement qui concerne la moyenne, ou de celle qui concerne l'étendue). On nous dit aussi qu'il faut régler la machine si les moyennes des échantillons se trouvent six fois du même côté de la barre centrale. Là aussi, une notion de temps est ajoutée comme principe de règle de décision. Voilà pour ces remarques sur le modèle de Shewhart. Je voudrais aussi signaler, puisque Denis Bayart ne l'a pas fait, que cette carte de contrôle a été utilisée dans d'autres domaines, et pas seulement dans le domaine de la qualité des produits. J'ai trouvé dans un manuel de gestion du personnel classique, une référence à l'utilisation de la carte de contrôle - il est d'ailleurs fait allusion à Shewhart - à propos d'accidents du travail". La carte est utilisée pour voir si la fréquence des accidents du travail est acceptable ou non et savoir à partir de quand il faut agir sur les causes assignables.

Ma remarque suivante porte sur la relation entre la technique de carte de contrôle et le modèle probabiliste à partir duquel la carte paraît avoir été élaborée. Denis Bayart a montré le poids de la formation de physicien qu'a reçue Shewhart. Cette formation lui fait aborder le problème du hasard d'une certaine manière. Il s'appuie, le premier paragraphe de son article le prouve, sur la physique de son époque, qui lui sert d'instrument de légitimation et de preuve de la modernité de sa démarche" Cela m'apparaît clair. Mais je suis moins convaincu lorsque Denis Bayart dit que la carte de contrôle valide continuellement la théorie, c'est-à-dire ce modèle probabiliste. J'ai le sentiment que l'utilisation de la carte est compatible avec un modèle déterministe. Tout compte fait, il me semble que l'on peut accepter la carte de contrôle tout en disant que les fluctuations se produisent parce que l'on ne peut pas maîtriser tous les paramètres (vision déterministe). Je ne vois pas bien quel argument la carte elle-même, en tant qu'objet, apporte pour confirmer l'idée que l'aléa serait au fond au coeur de l'objet fabriqué, pour reprendre une des phrases de l'exposé" Dans la mesure même où la carte sert pour appeler le régleur, si les limites sont dépassées, ne vient-elle pas renforcer au contraire l'idée de précision de la machine, l'idée selon laquelle la machine peut être perfectionnée pour devenir de plus en plus précise? Le rôle du régleur et du réglage me paraît être l'élément clef, mais je ne sens pas la nécessité de faire appel à un modèle probabiliste pour expliquer cela. Voilà pour mes premières remarques sur le système de Shewhart lui-même. Les trois remarques suivantes concernent la méthode que Denis Bayart a choisi d'utiliser.

2. Trois remarques sur la méthode

Première question : comment, une fois que nous avons constaté le succès d'un système comme celui-là, pouvons-nous être certain, lorsque nous cherchons une explication à ce succès, de ne pas privilégier les éléments qui apportent de l'eau à notre moulin? Je me sens mal à l'aise vis-à-vis de ce problème. Vous avez énuméré toute une série de conditions qui favorisent l'instrumentation, la diffusion, l'application, du modèle de contrôle statistique de la fabrication version Shewhart : le poids des laboratoires Bell, l'intérêt porté à cette époque-là par la Western Electric au contrôle de la qualité, le caractère superposable de cette technique, notamment par le biais des manuels, au modèle de la division du travail que l'on rencontre dans les entreprises, les urnes comme argument, etc. On pourrait en ajouter d'autres. On pourrait dire qu'à cette époque-là les dirigeants du système Bell sont préoccupés par tout ce qui est contrôle dans tous les domaines, et notamment du contrôle de ce qu'ils appellent le "facteur humain" : c'est, par exemple, à ce moment qu'apparaissent les gestionnaires du personnel à la Western Electric. Au fond, ce contrôle statistique de fabrication est aussi un contrôle du facteur humain. C'est aussi dans ces années-là qu'une série de dirigeants éclairés de l'entreprise commencent à se rendre compte que l'organisation scientifique du travail a ses limites. La question n'a pas de réponse simple. Mais le risque me semble exister : on privilégie ce qui explique le succès et on a tendance à négliger ce qui, éventuellement, pourrait empêcher les choses de tenir, pour reprendre le vocabulaire que vous avez utilisé.

Deuxième remarque. Vous l'avez dit tout à l'heure : vous avez travaillé sur des documents, sur une série de données historiques (articles, manuels, etc.), mais, en même temps, une partie de votre argumentation repose sur des déductions que vous avez menées à partir de ces premiers objets. Prenons un exemple. Vous affirmez que le contrôle statistique de fabrication change nécessairement les modalités de relations dans l'atelier. Notamment, il peut être à l'origine d'une redéfinition des relations entre les ouvriers, l'atelier, et le bureau des méthodes, puisqu'il est

désormais possible de critiquer le travail du bureau des méthodes. La déduction est irréprochable, mais je me demande ce qu'il en a réellement été. Cela devrait se produire, cela a dû se produire: mais est-ce que cela s'est réellement produit? Les rapports de pouvoir n'ont-ils pas fait que cela ne s'est finalement pas produit? A certaines étapes de l'argumentation, vous utilisez des déductions, alors qu'à d'autres vous utilisez les objets tels que vous les avez définis"

Troisième et dernière remarque. Elle porte sur ce que vous avez dit de l'usage des objets. Les objets, dites-vous, n'ont pas de propriété en eux-mêmes: ce sont des formes, qui vont acquérir des propriétés lorsqu'elles seront engagées dans des relations avec des humains. C'est donc l'usage, et l'on pourrait dire, entre autres, l'interprétation, qui est fait(e) de ces formes qui va leur conférer une force ou une valeur. Je suis d'accord avec cette affirmation. Je suis également d'accord pour dire que si l'usage disparaît, la force disparaît elle aussi. Mais peut-on pour autant dire, de manière générale en tout cas, que les propriétés de ces objets sont produites, c'est-à-dire au fond créées, dans l'interaction humaine? Je ne pense pas. Mon point de vue est plus proche de celui de Roy Bhaskar, philosophe des sciences anglais". Il consiste à dire que des objets déjà donnés sont travaillés par l'activité humaine, ce travail prenant deux formes fondamentales: la transformation ou la reproduction. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de production, certes. Mais les deux formes méritent d'être distinguées. Et, dans ces deux formes, on insiste sur le caractère déjà donné des objets, ne serait-ce que sous la forme de matière première. Dans le cas des innovations scientifiques, telle que celle que vous analysez, il y a effectivement un certain nombre de choses qui sont des outils utilisables par Shewhart. Il utilise cette série d'outils, qui sont à sa disposition, pour façonner un nouvel objet. Bhaskar use de la métaphore du sculpteur. Ce dernier utilise les outils qui sont à sa disposition et, par son travail, fait apparaître quelque chose de neuf. Il ne produit pas à partir de rien.

En guise de conclusion, j'ai annoncé une hypothèse, et je ne voudrais pas aller plus loin que l'hypothèse, sur la relation entre l'usage de l'objet et les idées, la théorie, qui peut être éventuellement mise en relation avec l'objet et ses usages. Il y aurait une sorte de relation de circularité entre les objets et la théorie : la théorie fait naître des objets et des usages qui les font exister, leur confèrent des propriétés, et, en retour, les objets renforcent la théorie. J'ai le sentiment qu'il existe un certain nombre de situations où les choses ne se passent pas ainsi. C'est alors davantage l'utilisation ou l'usage qu'on veut faire d'un objet qui vont déterminer les caractéristiques de la théorie, dont on dira ensuite qu'elle a été à son principe, dont on dira ensuite que c'est à partir d'elle qu'on a défini l'objet. Je ne prends qu'un exemple, pour rester dans la même période: les expériences de la Western Electric, de Hawthorne, et sans entrer dans le détail. La théorie qui sous-tend le raisonnement qui va être à la fois défini et mis en pratique, prendre la forme d'objets utilisables par les gestionnaires d'entreprise sous la forme de "relations humaines", cette théorie, nous dit-on, est celle de Pareto. En réalité, si l'on s'interroge sur la manière dont la théorie de Pareto est arrivée. Jusque-là, on se rend compte qu'il y a là quelqu'un, un peu l'équivalent de Shewhart, qui a joué un rôle fondamental dans la construction de cette théorie. C'est un biochimiste, qui s'appelle Henderson. Il travaille à la medical school de Harvard dans les années 20 et il est très préoccupé par les problèmes sociaux de son époque, et notamment ceux rencontrés dans les entreprises. Il découvre, en 1927 l'oeuvre de Pareto. Il a l'impression qu'il y a là toute une série d'outils qui peuvent remédier; aux maux que connaît la société, et il se met à diffuser cette théorie tous azimuts : il fait un séminaire à Harvard en 1935 (Parsons et Merton y participent), il écrit une série de livres, donne des cours de sociologie. Que fait-il? Il affirme: je me contente de vous transmettre ce que Pareto a dit. En réalité, ce n'est pas du tout cela. Si on compare, systématiquement, ce que j'ai fait, la manière dont est construite la théorie de Pareto et ce que dit Henderson, de bonne foi d'ailleurs, mais avec son idée que la société est malade et qu'il faut la soigner, cette image de la santé, on s'aperçoit que Henderson redéfinit la théorie de Pareto. C'est clair notamment en ce qui concerne la définition du système social. Henderson va en faire une entité dont les limites vont être clairement discernables, permettant de distinguer entre le système social et ce qui est son environnement et d'imbriquer des systèmes sociaux les uns dans les autres. limites très claires donc, et affirmation qu'il est possible de manipuler le système social, d'agir sur lui, comme il est possible d'agir sur les machines. En outre, le système est caractérisé par un état d'équilibre. La notion est reprise là encore de Pareto, mais dans un sens radicalement différent. L'équilibre devient chez Henderson un état relativement stable, normal, susceptible d'être

23 Dale Yoder: *Personnel Management and Industrial Relations*. New York, Prentice-Hall, 1948 (première édition: 1938)

24 R. Bhaskar : *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Brighton, The Harvester Press, 1979.

DISCUSSION

perturbé, mais susceptible aussi d'être rétabli par l'action sur le système->. Il revient aux gestionnaires d'entreprise d'assumer cette tâche. On a là une façon d'agir sur les relations sociales au sein de l'entreprise, qui est le produit d'une réflexion théorique, mais la forme que prend cette réflexion théorique est déjà déterminée par l'objectif que l'on donne à l'objet que l'on va construire. Il y a là une préséance de la théorie sur l'objet que l'on va construire. Nous sommes ramenés à la question débattue ce soir : dans quelle mesure peut-on dire que l'un se déduit de l'autre, ou doit-on penser les deux simultanément?

Réponse de Denis BAYART

Une première réponse factuelle, sur la "ligne d'avertissement". La question des ajouts à la carte de contrôle est intéressante, mais je pouvais difficilement l'aborder faute de temps. Il est amusant de constater que cet ajout a été fait par des Anglais. Shewhart est américain mais, à l'époque, les grands statisticiens se trouvent en Angleterre. La *Royal Statistical Society* était une institution majeure. Shewhart est venu à Londres et y a fait une série de conférences en 1932. Les Anglais, un peu vexés de voir cette affaire leur échapper, se sont rapidement mobilisés, au travers de la *British Standard Institution* et d'un comité présidé par le fils de Pearson. En deux, trois ans, ils ont écrit un livre. Comme peu de choses pouvaient être objectées à Shewhart, ils ont un peu "pinailé" : ils ont notamment rajouté une ligne d'avertissement, au seuil de 5%. La ligne d'avertissement correspond donc à une volonté de différenciation des Anglais.

D'autres ajouts ont été faits plus tardivement, notamment la théorie des "runs" qui apparaît dans les années 50. Le problème est intéressant car, si l'on rajoute trop de règles de décision, on crée l'incertitude. L'ouvrier risque de se perdre dans la multiplicité des critères.

J'ai été très heureux d'apprendre que la carte de contrôle avait été utilisée dans le domaine des accidents du travail. Je ne pense pas que Shewhart aurait imaginé cela. Je prépare un texte sur les relations entre la théorie de Shewhart et le taylorisme. En regardant les premiers travaux de Juran (1935), ce dernier se sent obligé de modéliser le travail du contrôleur. Ses études statistiques semblaient montrer que le travail d'inspection était fiable à 95%. Par la suite il est passé à la célèbre règle des 80/20 : 80% des erreurs sont détectées. Il a donc fait un modèle de l'efficacité du contrôleur. C'est un peu compliqué, car il faut refaire le travail du contrôleur. Ce qui apparaît en tous cas évident pour Juran, c'est que le contrôle de qualité ne s'applique pas aux hommes. Les hommes restent dans des relations de type social et politique avec leur encadrement. Le contrôle de qualité est un outil que l'on donne aux gens pour travailler : il ne change rien aux relations de travail. Quand Juran passe en revue les biais qui peuvent affecter le travail d'inspection, il parle de biais systémiques (corruption, connivence avec l'atelier) et d'erreurs inévitables. Il n'entre pas dans le détail, mais il fait porter le contrôle de qualité sur les erreurs inévitables, les erreurs évitables relevant d'un problème de management.

Shewhart n'a jamais parlé de Taylor, ce qui est curieux. En effet, Taylor a parlé d'un exemple d'organisation de contrôle de qualité, celui des billes de roulement pour bicyclette.

Déterminisme et probabilisme. J'ai été très intéressé par cette remarque. Je souris car vous êtes belge, et le grand théoricien de la loi des erreurs, qu'il a appliquée au comportement humain, l'astronome et probabiliste, Quételet, l'était lui aussi. La théorie des erreurs développée au XIXe siècle par Laplace, Gauss, Quételet, etc. repose sur des éléments déterministes. Une série de petites causes se surajoutent et on obtient, avec un raisonnement relativement simple, une loi normale. Le problème réside dans la question que vous avez posée : ces éléments sont-ils contrôlables ou non? Shewhart dit : certains éléments sont contrôlables, et il faut donc les rechercher, mais à la condition que cela soit économique. Il parle d'«*economical quality control*». Je ne l'ai peut-être pas assez souligné, lui-même ne le met pas très en avant. Il faut, selon Shewhart, avoir une approche d'ingénieur...

Jean-Gustave Padioleau : Je suis un peu de mauvaise foi, mais ne voulait-il pas dire aussi : pour un même objet, plusieurs interprétations, plusieurs théories sont possibles...

Denis Bayart : C'est effectivement ce qu'il dit, et je suis assez d'accord avec cet argument. Cela pose le problème des objets....

Jean-Gustave Padioleau : Mais alors, une partie de ton papier tombe...

Denis Bayart : Je ne pense pas. La question est : qui regarde les cartes? Celui qui connaît les probabilités va y trouver confirmation de sa connaissance...

Jean-Gustave Padioleau : Mais on en revient à la remarque de Pierre Desmarez. Dans ton papier, ton interprétation est que la carte est presque nécessairement associée à une théorie probabiliste. Or, et c'est un point essentiel, on peut affirmer au contraire qu'un objet peut être associé à des théories, à plusieurs interprétations différentes. Le point porte sur la méthode, sur la façon dont tu interprètes.

Denis Bayart : Nous y reviendrons, je crois que les choses sont plus compliquées.

J'en viens donc aux remarques de méthode, et à la première d'entre elles : le risque de privilégier les arguments qui viennent à l'appui de la thèse. Je suis incapable de dire quels sont les facteurs qui expliquent le succès du contrôle de fabrication. Ils sont trop nombreux et trop complexes. J'ai conscience de ne pas les avoir tous énumérés. La Seconde Guerre Mondiale, notamment, a joué un rôle considérable. Le contrôle a été légitimé par les marchés de l'armement.

Jean-Gustave Padioleau : La remarque de Pierre Desmarez n'était pas tout à fait sur ce point. Justement, tu nous ramènes beaucoup de facteurs, mais ils vont tous dans le même sens. Et tu ne nous ramènes pas beaucoup de facteurs qui auraient joué en sens inverse. Beaucoup de choses apparaissent dans le papier qui permettraient de mettre en place des éléments de comparaison, de ressemblance, de dissemblance. La comparaison France/Angleterre n'est pas exploitée à fond dans le texte. Pourquoi est-ce la Western Electric qui se passionne pour ce genre de mesure? En France, quand le contrôle apparaît, c'est chez Saint-Gobain et Pont-à-Mousson, qui sont aussi en pointe sur l'adoption de la comptabilité analytique.

Denis Bayart : Je crois qu'il faut rester attentif au principe de symétrie, qu'ont repris Callon et Latour. Il faut expliquer les échecs et les réussites par le même type de cause. L'intérêt de ce cas est qu'il permet d'étudier, à peu près à la même époque, des succès et des échecs. Je n'ai pas pu faire, faute de place, une comparaison systématique entre les échecs et les succès. Il faudrait développer beaucoup plus. Toute une série de raisons de fond peuvent intervenir.

En France, des tentatives ont été faites à l'AFNOR en 1940 pour adopter des procédures de contrôle qualité. Un des arguments invoqués a été l'existence, en France, de travailleurs assermentés, qui garantissaient que les produits étaient fabriqués selon les règles de l'art. C'était un mode de contrôle de qualité, façon artisan.

Il y avait très peu d'échanges savants à cette époque entre la France et l'Angleterre. En France, les statisticiens capables de comprendre ce genre de chose étaient peu nombreux. Le premier travail fait en France sur les cartes de contrôle date de 1937. L'auteur est aujourd'hui président de la Société de Statistique de France. A l'époque, il faisait sa thèse à l'ISUP. Darmois lui dit : "tenez, voici une pile de travaux venant d'Angleterre ; pouvez-vous nous dire s'ils sont intéressants ou non?" Le jeune thésard épluche le dossier et retourne voir Darmois en lui expliquant pourquoi cela semble intéressant. Darmois s'empare de l'affaire et va faire du porte-à-porte dans les ministères. C'est ainsi que s'est montée en 1940 la commission de l'AFNOR. Tout a été interrompu par l'invasion allemande. Après la guerre, les méthodes ayant fait leur preuve aux États-Unis et en Angleterre ont été importées massivement. Ceci pour montrer l'interférence de l'histoire dans le processus. La France a d'abord eu un certain retard, puis l'invasion est intervenue, retardant encore l'adoption de ce type de contrôle.

²⁵ Pour plus de détails, voir P. Desmarez : "La sociologie de Lawrence I. Henderson, ou Pareto perverti", *Revue européenne des sciences Sociales. Cahiers Vilfredo Pareto*. Tome XXIV, numéro 73, 1986, pp.173-199

Jean-Gustave Padioleau : Il y a un point sur lequel je voudrais revenir. Ces petites cartes de contrôle marchent. Ce n'est pas seulement de la construction. Il y a un principe de réalité. Les gens évaluent leur performance.

Denis Bayart : Cela, je n'en parle pas...

Jean-Gustave Padioleau : Mais cela me semble important. Si un outil ne marche pas, on le laisse tomber.

Denis Bayart : Pour étudier cette question, il faut avoir du matériel de type industriel.

Je voudrais répondre à une autre objection de Pierre Desmarez, sur le changement des rapports entre groupes. Je n'ai pas affirmé la chose en l'air. Il existe des témoignages, mais ils peuvent être sujets à caution dans la mesure où ils viennent de spécialistes de contrôle de fabrication. Ils font des allusions à ce type de situation dans leurs écrits, avancent notamment que l'introduction du contrôle peut créer des situations conflictuelles. Personnellement, j'aurais souhaité trouver des controverses sur le contrôle de fabrication. Malheureusement, le sujet est peu controversé, ou bien les controverses sont restées dans le secret des ateliers.

Dernier point. Les objets sont-ils toujours et uniquement des construits, produits par les relations? C'est un problème qui me semble d'ordre logique. Je maintiens l'affirmation selon laquelle les objets n'ont pas de propriétés indépendamment de l'interaction. Pourtant, certains objets semblent avoir des propriétés. Il y a des objets que l'on remarque parmi d'autres. Comme disent les gens de San Diego, il y a de l'«affordance». Certains objets se prêtent à certains usages. Mais comment interpréter ce genre de chose? Je pense toujours qu'il faut avoir des raisonnements différents, comme on le fait en biochimie. Lorsque l'on cherche à éclaircir le rôle des catalyseurs dans la création de nouvelles molécules, il faut tenir compte de la forme. On ne peut pas trancher la question de savoir si les objets ont en soi des propriétés ou non, il faut articuler les deux propositions d'une autre manière logique.

George-Yves Kervern : Si l'on regarde ce qui s'est passé au Japon à propos de la qualité, peut-on dire que ce fut un rejet de la statistique, où les Japonais ont voulu la qualité à 100% ? Est-ce un rejet des mathématiques ?

Denis Bayart : Dans les cercles de qualité, on utilise les méthodes statistiques. J'ai l'impression que les Japonais ont intégré les mathématiques et la statistique dans l'entreprise. C'est la question que je posais à la fin de l'exposé: comment accepter qu'il y ait un taux de défauts non nul tout en visant un taux de défauts nul? Comment peut-on faire? Faut-il tenir un double discours, un discours dans l'entreprise et un autre discours pour le client?

Hervé Laroche : Pour moi, une carte de contrôle est une procédure. Elle peut à la limite être mise en œuvre par quelqu'un qui ne connaît rien ni à la machine, ni aux statistiques. Lorsqu'un seuil est atteint, on va chercher le réglage. Il n'y a pas besoin de représentations. Je crois que c'est l'une des raisons du succès: une théorie sophistiquée qui conduit à une procédure d'action très simple, immédiate, utilisable par n'importe qui, ...

Denis Bayart : Qui change aussi les rapports dans l'atelier. Car la procédure dit à l'ouvrier quand il doit s'arrêter, mais aussi quand il peut continuer. Si le contremaître reproche un manque de qualité, l'ouvrier s'appuie sur la carte pour continuer. Les rapports sont mieux objectivés.

Jacques Girin : On pourrait poser le problème différemment.. Il ne s'agit pas d'une assurance, il s'agit de "donner l'assurance". La question fondamentale consiste à donner confiance, à créer chez l'acheteur le sentiment que cela va marcher. Et cela marche dans des tas d'objets qui ne sont pas amenés, normalement, à fonctionner. Par exemple, les systèmes de sécurité, dans une voiture. ou une centrale nucléaire. Ce qui renvoie à une question : est-ce que ce qui est susceptible de produire de la confiance, c'est d'exhiber des mathématiques et des savants dans les universités d'Oxford et Cambridge, plus une instrumentation pratique, type carte, avec une procédure à suivre pour l'ouvrier? Ou est-ce que la confiance vient plutôt du fait d'acheter chez un bon artisan ? Il s'agit d'un problème pratique et essentiel dans l'industrie aujourd'hui. Va-t-on choisir de prendre un bon soudeur, ou va-t-on prendre un soudeur à qui l'on va demander de respecter un ensemble de procédures détaillées et complexes? D'où viendra la

confiance nécessaire pour que les objets continuent à circuler? On peut aussi exhiber devant le client la manière dont on fonctionne, ce que font les consultants. On leur dit par exemple: nous ne vous enverrons pas un jeune, sans qu'il soit suivi et encadré par un vieux expérimenté. C'est le principe de la certification. Les démarches en termes de confiance sont différentes.

Christine Musselin : Ce qui m'a un peu étonné, c'est le fait que l'on continue à utiliser ces cartes, même lorsque les tâches deviennent plus complexes. Un rapport a été fait entre la carte comme outil et la division du travail. Si on complexifie les tâches, si les tâches effectuées par l'ouvrier sont plus nombreuses, comment peut-on utiliser ces cartes?

Denis Bayart : On peut utiliser les cartes, même si l'on a une forte division du travail. Si l'on détataylorise, il est probable qu'il vaut mieux certifier les ouvriers. Ce qu'on est en train d'évoquer, ce sont les trois types de conventions de qualité : l'industriel, le marchand et le domestique. Aujourd'hui, on en arrive à un mélange de ces domaines.

Jean-Gustave Padioleau : En conclusion, il me paraît qu'il y a des mines de sujets de thèses et de recherches dans l'étude de ces instruments de gestion. Je ne vois d'ailleurs pas pourquoi on a parlé de "technologie invisible" alors qu'ils sont très visibles. Parlons plutôt de technologie visible des instruments de gestion. Dans une perspective historique, dans une perspective comparative, il y a là une mine.

Les Anglais s'intéressent beaucoup aux instruments comptables et ils ont fait des travaux très stimulants sur la question de la transformation des objets, des pratiques, de la légitimité, des rapports de pouvoir, etc. Il y a là une littérature qu'il faut regarder.

IV. QUELQUES THÈMES DE RECHERCHE AUTOUR DU TEMPS

Giovanni GASPARINI
Università Cattolica, Milan

Rapport:
Jacques GIRIN, eRG.

10 février 1994.

POURQUOI LE TEMPS?

C'est un sujet qui paraît évident, mais qui renvoie à de multiples questions. L'hypothèse que je fais consiste à prendre le temps comme thème spécifique de recherche. On s'aperçoit alors que ce sujet à une valeur heuristique particulièrement forte.

Dès l'apparition de la sociologie, il a d'ailleurs été un de ses thèmes de réflexion fondamentaux. Pourtant, étrangement, il a été longtemps oublié, refoulé même. Aujourd'hui, il réapparaît entre autres en sociologie urbaine, en sociologie du travail et des organisations. Sa réintroduction dans les sciences sociales produit un nouveau regard sur tout un ensemble de phénomènes: le travail, la ville, la vie quotidienne notamment.

LE TEMPS SOCIAL

Entre le temps de la nature, le temps astronomique et biologique, et le temps individuel, le temps social, celui des horaires et des calendriers, joue le rôle d'un pont. Chaque unité sociale -l'Occident, l'Europe, les différents pays, la famille ou les organisations- construit, gère, négocie avec les acteurs individuels, son "emploi" du temps. Et il existe une dynamique entre le temps des unités sociales et le temps des individus.

Les niveaux d'analyse du phénomène peuvent être multiples. Faute de pouvoir être exhaustif, j'en citerai ici quelques-uns.

Il est possible d'analyser la culture temporelle, c'est-à-dire l'ensemble des conceptions, des représentations, mais aussi des pratiques du temps. On peut s'intéresser à la cyclicité, à l'hétérogénéité, aux discontinuités.

Il est également possible d'étudier la construction sociale du temps, et notamment les relations entre pouvoir et temps. Jusqu'au début du XXe siècle, par exemple, la mesure du temps était monopolisée par les élites (seule une élite possédait une montre).

Il y a aussi les politiques du temps. On le voit lorsque sont fixés par l'État les horaires d'ouverture et de fermeture des magasins. Cette politique pèse sur la vie de ceux qui travaillent dans le commerce, sur les loisirs des consommateurs. On le voit dans les moments où, comme en France en 81/82, l'État décide par décret de réduire la durée légale du travail.

LE TEMPS DE TRAVAIL

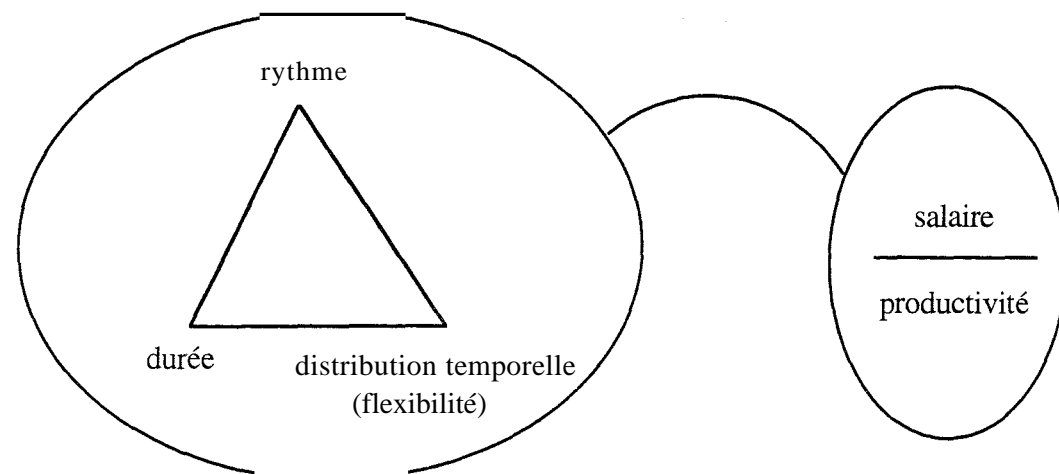
C'est précisément là l'un des cas les plus intéressants de la construction sociale du temps. Avant la révolution industrielle, le temps existait et le travail existait, mais, en un sens, le temps de travail n'existait pas. Le temps de travail est apparu lorsque le travail n'a plus été orienté à la tâche mais au temps. Cette distinction a été introduite par un historien anglais, Edward Thompson, et elle me semble fondamentale. L'ouvrier qui entre à l'usine est socialisé par l'apprentissage du respect du temps affiché par le patron. A la fin du XVIIIe siècle, certains ouvriers aisés possédaient une montre : parfois, on la leur confisquait lorsqu'ils entraient dans l'enceinte de l'usine pour qu'ils ne puissent pas contester le temps officiel. Beaucoup de conflits du travail à la fin du XIXe siècle ont porté autant sur la durée du travail que sur le salaire. Le temps a été d'emblée un sujet de conflits et de négociations. Dès le début, l'entreprise industrielle a eu un problème de gestion du temps, de conflit autour du temps. Ce fut notamment le combat pour les huit heures par jour.

Avec l'apparition du taylorisme, la question du temps devient encore plus explicite et dramatique puisque la mesure du temps se fait désormais au chronomètre.

Le temps de travail présente alors une série de caractéristiques. C'est tout d'abord un temps **long** qui laisse peu de loisirs. C'est aussi un temps **englobant**, diffus, qui enveloppe les acteurs qui n'ont avec lui qu'un contact indirect : les familles des travailleurs par exemple, les commerces qui sont près des usines. La sirène de l'usine rythme la vie urbaine. Il s'agit d'un temps **uniforme**, un temps qui n'est pas flexible: les temps sociaux présentent une forte uniformisation. Moyen de discipliner les travailleurs, mais aussi les citoyens, c'est un temps **quantitatif**, sévèrement mesuré (le chronomètre dans l'atelier).

Il s'agit donc d'un temps de **contrainte**.

Il faut souligner ici que le temps de travail a trois facettes:



La durée se comprend aisément. Le rythme est lié à la productivité (Taylor). La distribution temporelle est la répartition du temps de travail (jour/nuit, semaine/week end, etc.). Elle débouche sur les problèmes pratiques de la flexibilité.

Ces quinze dernières années en Europe, la dynamique générale a consisté à réduire la durée en échange d'une flexibilité moins favorable aux travailleurs: on a en effet cherché à faire tourner les machines en continu. Taylor, lui, avait parfois introduit une réduction de la durée contre une amélioration du rythme (productivité). Comme on le voit sur le schéma, ces dimensions sont en relation avec les problèmes du salaire et de la productivité. On négocie parfois plus de flexibilité contre une compensation salariale, au nom de la productivité. En Grande-Bretagne, des études ont montré que l'on a parfois négocié des augmentations de rythme en dehors de tout problème de flexibilité ou de durée.

Mais, globalement, la dynamique européenne se fait dans le sens d'une substitution entre durée et flexibilité, comme je l'ai dit.

LE TEMPS DES ORGANISATIONS

Jusqu'à ces dernières années, peu de travaux se sont intéressés au temps des organisations. Je voudrais ici soulever trois questions.

1. Celle la longévité des organisations. Il est intéressant de s'intéresser au problème de la mort des organisations" On est ici face à un problème d'articulation entre les individus et les organisations, puisque les individus sont mortels alors que les organisations se pensent souvent comme immortelles et ont souvent, de toute façon, une longévité supérieure à celle des individus qui les composent. Les grandes organisations n'envisagent pas de mettre une fin à leur activité (voire à leur vie) et il faut tenir compte de ce point lorsque l'on étudie le temps des organisations,
2. Celle de la pénurie de temps. C'est un problème essentiel aujourd'hui. On a imaginé des réponses, telles que les "incessant organizations" qui s'opposent aux "intermittent organizations". Les hôpitaux, la police sont des "incessant organizations" : elles fonctionnent 24h/24 et 365 jours par an. Des entreprises commencent à adopter ce modèle, qui pose de redoutables problèmes en terme de négociation avec les individus qui travaillent dans ces conditions. J'ai participé à une étude chez SGS-Thomson, firme franco-italienne qui fabrique des composants électroniques, à un moment où l'entreprise a décidé de produire en continu, nuit et jour" Un conflit a éclaté, qui a duré un an et demi.

On se rend également compte aujourd'hui que, lorsque l'on a installé le travail en continu, on a atteint une limite : il n'y a plus de réserve de temps.

3. Celle de la différenciation temporelle. Tous les jours, toutes les heures, ne sont pas égales pour les entreprises. Cette constatation est peut-être banale, notamment pour les entreprises saisonnières. Mais chose étonnante, la France a été le premier pays à adopter une loi (en 1986) permettant de moduler le temps de travail et pouvant s'appliquer à **toutes** les entreprises. Dans un grand magasin italien, on a fait un calcul et l'on s'est aperçu que, de l'heure la plus creuse du jour le plus creux à l'heure de pointe du jour de pointe, le personnel présent dans le magasin variait de 1 à 7. Toutes les entreprises commencent à connaître ce problème.

En conclusion donc, la question est posée : va-t-on vers une conciliation entre le temps des acteurs individuels et le temps des organisations, ou va-t-on vers des conflits très sévères ? La question est ouverte. La réponse dépendra des négociations, et notamment des négociations avec les petits groupes, où les compensations sont plus facilement possibles,

BIBLIOGRAPHIE

- L. B. ALBERTI, 1969, *I libri della famiglia*, Einaudi, Torino.
- F. BEST, 1980, *Flexible Life Scheduling*, Praeger, New York.
- F. BEST, 1986, "Le plan de vie flexible, Une voie d'avenir à explorer", *Futuribles*, 95, gennaio, 3-24.
- R. BOYER, Ed., 1987, *La flexibilité du travail en Europe*, La Découverte, Paris.
- C. CIPOLLA, 1967, *Clocks and Culture 1300-1700*, Collins, London,
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1983, *Europe 1995 - Mutations technologiques et enjeux sociaux*, Rapport FAST, Futuribles, Paris,
- R. DAHRENDORF, 1987, *Préface* in C. Leadbeater, J. Lloyd, *In Search of Work*, Penguin Books, Harmondsworth.
- A. DOYELLE, 1982, "Durée du travail - Un essai de comparaison internationale", *Travail et Emploi*, 12, aprile-giugno, 9-23.
- J. DUMAZEDIER, 1985, "Pour un renouvellement de la sociologie du loisir", *Temps libre*, 14, inverno, 5-16
- ECHANGE ET PROJETS, 1980, *La révolution du temps choisi*. A. Michel, Paris,
- J. B. DE FOUCAULD, 1988, *La fin du social-colbertisme*, Belfond, Paris.
- G. GASPARINI, 1986, *Il Tempo e il Lavoro*, F. Angeli, Milano.
- G. GASPARINI, 1988, "Les politiques du temps de travail: un regard italien sur la France", *Revue française des affaires sociales*, 42, 1, gennaio-marzo, 7-15.
- G. GASPARINI, 1988b, *Introduzione à Lavorare di Domenica*, Rome, Ed. Lavoro.
- F. B. GILBRETH, 1912, *Primer of Scientific Management*, D. Van Nostrand, New York.
- W. GROSSIN, 1967, *Le travail et le temps*, Anthropos, Paris,
- W. GROSSIN, 1984, "Temps de travail et temps libre", *Revue française des affaires sociales*, 38, 2, aprile-giugno, 9-20.

- E. T. HALL, 1983, *The Dance of Life*, New York, Anchor Press-Doubleday.
- R. HART, 1984, *Réduire le temps de travail*, OCDE, Paris.
- D. S. LANDES, 1965, *Cambiamenti Tecnologici e Sviluppo Industriale nell'Europa Occidentale, 1750-1914*, cap. 5, in *The Cambridge Economic History of Europe*, Vol. VI, Cambridge University Press, Cambridge.
- D. S. LANDES, 1983, *Revolution in Time - Clocks and the Making of the Modern World*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- D. S. LANDES, 1987, *The Time of our Lives - Social Time and Modernization*; in I. Gëkalp, Ed., *Conséquences d'un réseau mondial sur l'autonomie et la pertinence des espaces*, FAST Occasional Papers n° 197, Octobre 1987, Bruxelles (document interne).
- M. MARUANI, E. REYNAUD, C. ROMANI, Ed., 1989, *La flexibilité en Italie - Débats sur l'emploi*, Paris, Syros.
- K. MARX, 1867, *Das Kapital. Band I*, Hamburg.
- K. MARX, 1953, *Grundrisse der Kritik der Politischen Oekonomie (Rohentwurf) 1857-1858*, Dietz Verlag, Berlin.
- M. MELBIN, 1987, *Night as Frontier*, The Free Press, New York
- MINISTÈRE DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 1983, *Le temps choisi - Réduire les inégalités*, La Documentation Française, Paris.
- D. NELSON, 1980, *Frederick W. Taylor and the Rise of Scientific Management*, The University of Wisconsin.
- H. NOWOTNY, 1986, *From the Future to the Extended Present. Time in Social Systems*, Wien.
- M. REGINI, Ed., 1988, *La Sfida Della Flessibilità*, Milan, F. Angeli.
- W. SOMBART, 1916, *Der Moderne Kapitalismus*, Duncker & Humblot, Berlin, 2a Ediz. Riveduta
- D. TADDEI, 1986, *Des machines et des hommes*, La Documentation Française, Paris.
- F. W. TAYLOR, 1903, *Shop Management*, in Transactions American Society of Mechanical Engineers, 24, 1337-1480..
- E. P. THOMPSON, 1967, "Time, Work-Discipline and Industrial Capitalism", *Past and Present*, 38, December, 56-97.
- M. WEBER, 1904-05, *Die Protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus*, Mohr, Tübingen.

RAPPORT

I. Jacques GIRIN

Les questions que soulève Giovanni Gasparini par son exposé sur le temps sont de celles dont on se dit, *après* l'exposé, qu'elles sont évidemment d'une importance capitale, et dont on s'étonne qu'elles n'aient pas plus retenu l'attention jusqu'ici dans les recherches sur les organisations.

Je commencerai par une remarque introductive, et ordonnerai ensuite en cinq thèmes une série d'observations qui ne sont vraiment, ni des questions, ni des critiques, mais plutôt des idées de programmes de recherche qui pourraient découler de l'orientation générale indiquée par G. Gasparini.

La remarque introductive m'est suggérée par la date de la référence au travail de Hubert! sur la représentation du temps dans la religion et la magie. L'année-même où Hubert publie son mémoire dans l'Annuaire de l'Ecole pratique, un autre mémoire, dont il convient de reconnaître qu'il a fait plus de bruit, paraît dans la revue *Annalen der Physik*. Cet autre mémoire, intitulé "Sur l'électrodynamique des corps en mouvement", est celui où Albert Einstein expose pour la première fois la théorie de la relativité. Dès le début de la première partie, qui fait suite à une brève introduction, on peut lire: "Il ne faut pas perdre de vue qu'une telle description mathématique [du mouvement d'un point matériel] n'a de sens physique qu'à condition de se rendre préalablement compte de ce qu'il faut entendre ici par «temps»?".

La "révolution scientifique" - au sens de Kuhn - de la relativité semble bien inscrite dans cette phrase. On peut s'en rendre compte en se reportant à *La science et l'hypothèse*, paru très peu de temps avant, en 1902, où "le sagace et profond Poincaré" aborde presque exactement, et en détail, les mêmes problèmes et les mêmes paradoxes: ceux du mouvement, de l'espace, des rapports de l'électrodynamique et de la mécanique, etc. Le *presque* ne tient qu'au fait que pas une seule ligne de ce magnifique ouvrage n'est consacrée à une réflexion spécifique sur le temps. Il est donc permis de penser qu'il n'a manqué à Poincaré, pour ajouter à sa gloire déjà immense à l'époque, d'avoir lui-même échafaudé la théorie de la relativité, que de se poser cette simple question: "qu'est-ce que le temps ?6".

Deux choses - plus une troisième dont il sera question plus loin - sautent aux yeux à la lecture, même superficielle, du texte fondateur d'Einstein.

-
- H. Hubert: "Étude sommaire de la représentation du temps dans la religion et la magie", *Annuaire de l'École pratique des hautes études, Section des sciences religieuses*, 1905
- 2 A. Einstein: "Sur l'électrodynamique des corps en mouvement", Berne, juin 1905, dans *Réflexions sur l'électrodynamique l'éther, la géométrie et la relativité*, Gauthiers-Villars, collection "Discours de la méthode", 1972, page 9.
- 3 Thomas Kuhn: *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 1972.
- 4 Henri Poincaré: *La science et l'hypothèse*, Flammarion, Collection "Sciences de la nature", 1968. Première édition: 1902.
- 5 L'expression est d'Einstein, dans une conférence sur "La géométrie et l'expérience" prononcée à l'Académie des sciences de Berlin en 1921. : *Réflexions sur l'électrodynamique l'éther, la géométrie et la relativité*, Gauthiers-Villars, collection "Discours de la méthode", 1972, page 79.
- 6 Sur la question de savoir pourquoi ce fut Einstein, et non pas Poincaré ou Russel, qui franchit ce pas, la lecture de Lewis S. Feuer: *Einstein et le conflit des générations*, Éditions Complexe, 1978, est particulièrement intéressante et stimulante. Parmi les raisons invoquées par Einstein lui-même, figure le "retard intellectuel" qu'il aurait manifesté étant enfant: "Moi, je me suis développé si lentement que je n'ai commencé à m'interroger sur l'espace et le temps que quand j'étais déjà adulte. En conséquence, j'ai creusé le problème plus à fond que ne l'aurait fait un enfant ordinaire" (p. 112)
- 7 Une lecture non superficielle est une autre paire de manches... Pour se faire une idée du contenu et des enjeux théoriques de l'article, il vaut mieux se reporter aux quelques excellents textes de vulgarisation disponibles sur le marché, parmi lesquels celui d'Einstein: *La relativité*, Payot, 1956.

La première est l'inséparabilité, pour le physicien de la question de l'espace et de celle du temps, notamment parce qu'elles se trouvent entremêlées dans la notion de mouvement. La seconde résulte de l'entrée singulière que choisit Einstein pour aborder la question du temps, puisqu'il ne s'agit de réfléchir, ni sur la succession des événements, ni sur leur durée, mais simplement sur leur simultanéité. Et la simultanéité fait immédiatement surgir, juste après le temps et l'espace, la question de l'observateur, c'est-à-dire d'une personne humaine.

Le temps, l'espace, la personne. Ce triptyque se retrouve de manière frappante dans une autre révolution scientifique, demeurée beaucoup plus confidentielle que la théorie de la relativité, qui s'est produite dans les sciences du langage avec l'introduction de la notion de *deixis*, ou des propriétés *indexicales* du langage. La même naïveté que celle d'Einstein interrogeant l'évidence du temps y préside : que signifie "je" ? et "ceci" ? et "hier" ? C'est ainsi que se découvre une ressource spécifique, qui serait disponible dans toutes les langues, permettant aux interlocuteurs de se repérer de manière relative dans le temps, dans l'espace, et entre eux.

La troisième observation que suggère cette lecture est l'irruption, dans un article hautement théorique, de ces objets aussi ordinaires et familiers que sont les "horloges" et les "montres" avec leurs "aiguilles", les "tiges rigides" et les "règles", qui reviennent de manière répétitive dans l'article, et servent de support au raisonnement. L'objet concret apparaît ainsi comme le moyen sur lequel le théoricien peut prendre appui pour donner une signification nouvelle aux notions "évidentes" du temps et de l'espace,

Je commencerai donc par aborder ces trois thèmes spécifiques : temps et espace, temps et langage, temps et objets; avant d'en venir à deux autres thèmes qui nous ramèneront à la perspective historique, puis au mémoire de Hubert: temps et monnaie, temps et sacré"

1. Temps et espace

Comme Giovanni Gasparini nous l'a rappelé, en s'appuyant notamment sur les travaux de Thompson, la révolution industrielle change la vision du travail, faisant passer de l'idée de tâche à accomplir à celle de temps à consacrer. Mais, il le dit aussi, la fabrique opère simultanément un autre changement, qui consiste à rassembler les ouvriers dans un même lieu seul moyen pour pouvoir exercer un contrôle sur leur travail, sur le temps qu'ils y consacrent: et sur l'intensité de l'occupation de ce temps. Cela permet aussi de réduire les temps de coordination, de transfert physique des productions intermédiaires d'un poste de travail à l'autre, etc. : Adam Smith et Marx l'ont décrit en détail.

Un petit exemple de cette interdépendance entre le temps et l'espace m'est fourni par des observations que j'avais pu faire lors d'une étude sur la communication dans une tour de bureaux de 50 étages. Du fait de la disposition des quatre batteries d'ascenseurs, qui desservaient chacune une "tranche" déterminée de la hauteur de la tour, il pouvait se faire qu'un déplacement de quelques étages seulement exigeât de prendre successivement deux ascenseurs, le changement n'étant possible qu'au dernier étage de la batterie la plus basse ou, plus facilement, au rez-de-chaussée. Il en résultait pour les occupants une perception déformée de l'espace intérieur de la tour, certains déclarant qu'ils ne voyaient plus tel ou tel collègue, parce qu'il avait déménagé dans un bureau "très éloigné", alors que celui-ci ne s'était déplacé que de deux étages.

Les moyens de transport et, plus encore, les moyens de communication ont à nouveau brouillé les notions de temps et d'espace, et sont constitutifs de la nouvelle révolution industrielle que nous connaissons en ce moment. Il suffit de quelques minutes pour envoyer dans le sud-est asiatique, en vue d'un traitement, les chiffres d'une comptabilité, tandis qu'il faut plus d'une heure à beaucoup d'habitants de la banlieue parisienne pour se rendre à leur travail. Il y a là toute une série de sujets potentiels pour des recherches.

⁸ Voir notamment Emile Benveniste: "La nature des pronoms" (1956) et "De la subjectivité dans le langage" (1958), dans Problèmes de linguistique générale 1, Gallimard, 1966.

2. Temps et langage

C'est un thème sur lequel G. Gasparini a l'intention de travailler, et dont nous avons déjà discuté plusieurs fois ensemble.

L'étude du temps est, en linguistique, l'objet d'une importante tradition de recherche. Cela tient probablement au fait que le temps des verbes entretient avec le temps des horloges des rapports compliqués, où le sujet de l'énonciation pose sa griffe, indiquant par exemple s'il se contente de narrer des événements ou s'il entend adopter vis-à-vis d'eux une attitude de commentaire, comme Harald Weinrich l'a montré dans une étude magistrale".

Les manières de dire le temps dans les organisations ne se limitent pas à la manipulation des temps des verbes: on parle également de délais, d'urgence, de rapidité, etc. : un autre inventaire serait instructif

Les organisations sont le siège d'une abondante production verbale, orale et écrite, L'écrit, qui "reste", joue un rôle essentiel dans la mémoire organisationnelle. Beaucoup d'industries - par exemple le nucléaire ou l'industrie pharmaceutique - sont confrontées au problème de la "traçabilité", c'est à dire à la capacité de mettre en place, pour l'avenir, les moyens de reconstruire l'histoire détaillée d'une production. Mais la transmission orale conserve souvent une place irremplaçable, lorsqu'il s'agit de comprendre la signification de telle ou telle trace écrite.

3. Les objets du temps

G. Gasparini note l'importance qu'ont eu les divers dispositifs matériels inventés pour donner et rythmer le temps: horloges, montres, cloches, sirènes, etc.

Il faudrait considérer systématiquement les objets dont la destination est d'organiser le temps dans les organisations, et en dégager les propriétés: agendas, plannings, fiches d'emploi du temps, diagrammes, tracés de "chemins critiques" dans un projet, etc. La "gestion du temps personnel" est l'une des rubriques les plus présentes dans les cours de formation permanente offerts aux cadres, et l'on trouve sur le marché des supports matériels pour cette gestion. Une des tendances actuelles du management consiste en effet, pour des raisons sur lesquelles je vais revenir, à tenir une comptabilité rigoureuse des temps passés par différentes personnes à différentes tâches.

La gestion, qui se concevait volontiers comme cyclique, notamment dans les grandes bureaucraties, avec en particulier les échéances comptables annuelles, tend à devenir de plus en plus largement, soit presque continue, avec des indicateurs calculés dans certains cas au jour le jour, soit encadrées par des dates de début et de fin, comme dans la logique des projets: Cette remarque nous amène au point suivant.

4. Temps, monnaie, économie

Jacques Le Goff rapporte que la fixation de la journée de travail a été l'enjeu d'importants conflits à la fin du Moyen Âge, et indique le mode de fixation arrêté par un texte de 1324: "De Pâques à la Saint-Rémi, la journée de travail dure du soleil levant au soleil couchant, tandis que de la Saint-Rémi à Pâques elle dure - suivant une référence qui mêle de façon saisissante l'économie monétaire au temps naturel - du moment du matin au moment du soir où la lumière est suffisante pour qu'on puisse reconnaître un denier tournois d'un parisien¹¹"

⁹ Harald Weinrich : *Tempus*, Verlag W, Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 1964" *Le temps*, Editions du Seuil, Paris, 1973, traduction de Michèle Lacoste.

ID Cf Béatrice Fraenkel: "La traçabilité, une fonction caractéristique des écrits de travail", communication à la journée d'étude sur les écrits au travail, Langage et travail, cahier n° 6, novembre 1992.

II Jacques Le Goff: "Les métiers et l'organisation du travail dans la France médiévale", dans *La France et les Français*, sous la direction de Michel François, Gallimard, collection de la Pléiade, 1972, page 336 (c'est moi qui souligne),

La monnaie, qui permet l'échange différé et généralisé des biens, entretient de grands rapports avec la question du temps, et réciproquement: G. Gasparini rappelle d'ailleurs le célèbre texte de Benjamin Franklin commenté par Max Weber dans l'Éthique protestante, d'où il ressort que le temps qui ne serait pas passé à gagner de l'argent serait fatalement dépensé à en perdre.

Plus généralement, on pourrait dire que le temps a été annexé par l'économie, sous les formes diverses des taux d'intérêt, taux d'actualisation, etc., et qu'il joue un rôle majeur dans toute une série de théories économiques, depuis la théorie de la valeur chez Marx jusqu'à la théorie des anticipations rationnelles, en passant par les recherches sur l'irréversibilité.

Si l'on considère maintenant ce qui se passe dans les organisations, on constate que le phénomène que j'ai évoqué ci-dessus - la tendance à comptabiliser les temps de tous les acteurs - découle d'une autre tendance, qui est d'évaluer la valeur des services que se rendent les uns aux autres les différents groupes composant l'entreprise, en vue d'une facturation interne détaillée"

La dimension économique du temps ne touche d'ailleurs le citoyen que lorsqu'il est au travail : il met de l'argent dans le parcimètre. pour pouvoir encombrer la voie publique pendant une durée déterminée, paie son téléphone suivant la durée de communication, paie encore pour gagner du temps en empruntant l'autoroute, peut dépenser un peu moins - moyennant un contrat spécifique - s'il accepte de ne faire fonctionner son chauffage électrique qu'aux heures creuses de la nuit, etc,

Je pense que le sociologue ne peut pas méconnaître cette structuration du temps des sociétés modernes par l'économie, et l'existence du temps comme quasi-marchandise. Je suggère que G. Gasparini pourrait trouver un grand intérêt, dans la poursuite de ses recherches, à dialoguer avec des économistes.

5. Temps sacré, temps profane et gaspillage.

Hubert, comme on sait, appliquait au temps la distinction entre sacré et profane chère à l'École durkheimienne.

Jacques Le Goff note que, dans ce domaine également, les employeurs, soucieux de la question de la durée du travail, ont fortement poussé à la détermination d'une heure profane ou comme il l'écrit, "laïc": "Face aux cloches des églises qui mesurent un temps variable avec la liturgie, les autorités urbaines créent un temps laïc mesuré et sonné par les horloges des beffrois¹²".

M'aventurant dans un domaine qui n'est guère de ma compétence, je risquerai l'idée que le sacré comporte souvent une dimension de gaspillage : ce sont les ornements coûteux du prêtre et des églises, les habits et les repas de fêtes, les échanges de cadeaux et toutes formes de dépenses somptuaires d'argent et de temps.

Or, le gaspillage est justement le contraire de l'économie" La "marchandisation du temps", si une telle expression peut être employée, comporte des conséquences paradoxales aujourd'hui bien visibles: tandis que les uns "gèrent" leur emploi du temps au plus près, dans la presse et le stress, la masse des inactifs, les retraités précoces libérés du travail, les chômeurs, "travailleurs libres", c'est-à-dire "libres de tout", comme disait Marx, pèse, non seulement sur l'économie, mais sur la vie sociale dans son ensemble"

Le sociologue ne devrait-il pas se donner pour tâche, à l'instar de Hubert, de redécouvrir dans le temps d'autres dimensions que marchandes, et de réfléchir aux moyens par lesquels ces autres dimensions pourraient retrouver une place légitime et, en fin de compte, utile à leur manière, dans les sociétés modernes?

Réponse de Giovanni GASPARINI

Sur temps et économie. La question est lancinante et reparaît sans cesse. Dès que l'on aborde les questions de la révolution industrielle, on aborde les questions économiques. Notre culture souligne fortement la valeur économique du temps. Si l'on est aujourd'hui obsédé par le manque de temps, c'est bien à cause du temps de travail. Même dans le temps de loisir, il peut y avoir des contraintes économiques. Les sociologues du loisir travaillent de plus en plus sur la notion de temps libre plutôt que sur celle de loisir.

DISCUSSION

Question: Vous avez parlé des organisations qui, comme les individus, ne veulent pas mourir. Un certain nombre de problèmes contemporains viennent de là. Connaissez-vous des travaux qui utilisent les apports de la psychanalyse pour étudier ce phénomène?

Jean-Louis Rigal : "Plusieurs remarques et questions.

1. Il y a un conflit dans l'organisation, comme vous l'avez dit: le travailleur, mortel, travaille à rendre immortelle l'organisation.
2. Pourquoi y a-t-il dans les organisations des OS et des PDG? Parce que l'OS travaille avec un horizon temporel de 2 mn, un contremaître d'une heure ou deux, un PDG travaille avec un horizon temporel de plusieurs années.
3. Les deux concepts fondamentaux de l'Occident judéo-chrétien sont le temps et le travail.
4. Le temps joue un rôle fondamental dans le contrôle social. Le premier journal à s'être informatisé a été Nice-Matin. Dès que le clavier tapait un mot, l'ordinateur enregistrait l'heure, ce qui était relativement normal puisque les clavistes s'étaient engagés à écrire un certain nombre de mots à l'heure. Chose plus étonnante, l'ordinateur enregistrait aussi les blancs c'est-à-dire les temps d'arrêt de frappe: C'était parfaitement inutile, il y a eu trois mois de grève. Le travailleur doit être efficace, ceci est admissible. Mais on veut en plus lui imposer la manière d'être efficace, ce qui l'est moins.
5. La querelle de l'usure, au Moyen-Âge, la règle de Saint-Benoît, sont des éléments fondamentaux pour le temps en Occident.

Marie-José Carrieu-Costa : Ma remarque porte sur la révolution industrielle et le temps de travail comme contrainte. Je crois qu'il faudrait nuancer. Dans les pays sous-développés, ce qui frappe, c'est justement le temps comme contrainte impossible à lever : les gens cherchent en permanence à trouver de quoi nourrir leur famille. Le temps de travail comporte donc à la fois la contrainte et une certaine libération. Le temps est à la source des plus grandes inégalités, plus que l'argent: il y a une fracture sociale entre ceux qui ont le temps et ceux qui ne l'ont pas.

Question : Vous avez plus parlé de la durée que du temps. Le temps est autre chose, et il faudrait ici entrer dans la philosophie. Pourquoi le temps reparaît-il aujourd'hui comme une thématique fondamentale? A mon avis, le phénomène est lié au fait qu'on ne sait plus mesurer le travail ; comment mesurer, par exemple, le travail d'un cadre? Donc, on mesure la durée de travail.

Réponses : La référence à la psychanalyse est intéressante. A ma connaissance, il n'existe pas de travaux récents portant sur le temps dans les organisations et s'inspirant de la psychanalyse. Pourtant, il existe des formes de pathologie liées à la perception du temps. Mais il faut remonter aux travaux, anciens mais importants, de Eugène Minkowsky.

Temps et pouvoir, temps et hiérarchie. Il existe sur ce point des travaux faits par un psychologue britannique, E. Jacques. à propos du "time span of discretion", Comme je l'ai dit, le sujet me paraît très riche. Sur le plan du POUVOIR politique, on trouve par exemple l'échec de la

¹² Jacques Le Goff. op. cité, page 336.

Révolution Française dans sa tentative de réformer le calendrier. Le point le plus intéressant est la réforme de la semaine. En effet, si le jour, le mois ou l'année sont liés à des rythmes astronomiques, la semaine est un découpage artificiel, purement culturel, remontant à la Genèse, et même avant aux cultures de la Mésopotamie. La réforme révolutionnaire a pourtant échoué sur ce plan.

Gilbert de Terssac : Je suis heureux du retour de ce thème du temps dans la recherche. Car il permet de penser des phénomènes sociaux de manière globale: il y a l'école, le travail, le loisir, qui font l'objet chacun d'études séparées. On souhaite que, en prenant le temps comme angle d'attaque, on puisse à nouveau penser ces phénomènes comme un tout. En plus de cette remarque générale, je voudrais souligner quelques points.

1. J'ai participé à une étude sur la relation entre l'évolution technologique et la durée du travail. Le résultat de l'étude montrait qu'il n'y avait aucune corrélation.
2. La notion de durée du travail paraît très simple. En réalité, elle recouvre une grande complexité: le temps de trajet doit-il être comptabilisé? Les pauses? Le temps pour se mettre en vêtement de travail ?
3. Je rejoins ce que vous avez dit sur les phénomènes de compensation. Ces dernières années, on a vu fleurir des accords du type donnant-donnant: on diminue la durée du travail, mais on améliore la productivité.

Je voudrais poser également quelques questions.

- 1, Que pensez-vous de la notion d'«atypisme» ? Au sens où, des horaires autrefois considérés comme "atypiques" deviennent aujourd'hui la règle"
2. Le rôle de l'État a été considérable, C'est lui qui fixe la durée légale du travail. Qu'en est-il alors de l'Europe? Nous avons fait une étude sur Airbus, et elle montrait que les normes des horaires français et celles des horaires allemands étaient difficilement conciliables.
3. N'a-t-on pas atteint les limites de la rationalisation par l'économie de temps? Toute l'approche de la productivité a été basée sur l'économie de postes de travail, de temps de travail. Or, ne commence-t-on pas aujourd'hui à comprendre que l'on a atteint une limite dans ce domaine, et qu'il faudrait réintroduire du temps de travail pour améliorer la productivité?

Réponses: J'ai participé à une recherche menée en liaison avec le LEST (Aix en Provence) sur l'«atypisme»" Je suis tout à fait d'accord avec vous sur le fait que cette notion n'a plus grand sens aujourd'hui..

Le problème de l'Europe est lui aussi tout à fait intéressant.

Existe-t-il une alternative à la rationalisation par l'économie de temps? C'est difficile à dire. On constate en tout cas que la perception du problème que l'on a est un peu biaisé. Les études internationales (type OCDE) ou nationales d'ailleurs portent généralement sur les ouvriers ou, plus généralement, sur les salariés. Or, en Italie par exemple, 29% des travailleurs ne sont pas des salariés. Dans les professions non-salariées, qui ne sont pas soumises aux mêmes contraintes de temps de travail que les salariés, qui travaillent par exemple sur micro-ordinateur, on assiste à une déstructuration du temps de travail et du temps de loisir : on travaille le soir à la maison, etc. Les choses se brouillent. Il est possible qu'on soit là face au signe avant-coureur de changements profonds en matière de temps de travail et de temps de l'organisation.

V. L'IDÉOLOGIE DANS LE DISCOURS MANAGÉRIAL

Alain ERALY

Université libre de Bruxelles

Rapports :

Jean-François AMADIEU, Université de Tours.
Pierre MORIN, IDRH - Consultants,

31 mars 1994.

INTRODUCTION

J'ai pour seul objectif, dans cet exposé, d'esquisser les grandes lignes d'une argumentation. Celle-ci vise à apporter des éléments de réponse à la question suivante: quel genre de rapport peut-on mettre en évidence entre, d'une part, les transformations concrètes de l'entreprise, en particulier l'introduction des nouveaux modes de gestion, et d'autre part, les discours - les théories, les conceptions - du "néomanagement" qui accompagnent ces transformations et constituent une part essentielle des programmes de formation pour cadres ?

Je partirai pour ce faire de deux tendances fondamentales, l'une relative aux pratiques culturelles, l'autre aux pratiques de gestion :

- a) Le succès des théories managériales et la diffusion massive d'un certain type de discours au travers de livres à succès, de séminaires de formation, d'enseignements divers; la construction d'un ensemble de concepts, de références, de manières de penser, qui tendent à s'imposer parmi les cadres et forment une des productions culturelles les plus caractéristiques de la modernité; je l'appellerai faute de mieux le "néomanagement".
- b) La transformation des modes de gestion qui marque peu à peu les rapports quotidiens de travail: politiques de centralisation / décentralisation et d'"empowerment" ; flexibilité, mobilité, remise en cause des carrières à vie ; politiques d'innovation ; mouvement vers l'individualisation des salaires ; incorporation croissante du mérite dans l'attribution des augmentations et des promotions ; liaison de la rémunération à la rentabilité, à la valeur ajoutée; information systématique du personnel sur la stratégie, les résultats; réduction des niveaux hiérarchiques et de l'importance du statut formel ; réduction du poids de l'ancienneté dans l'évolution des carrières ; bilan de compétences et autogestion de la formation; pratique de fixation d'objectifs et de bilans d'activités;

Je me fonde moi-même:

- 1) Sur la lecture d'un ensemble d'ouvrages dans ce domaine et la fréquentation de séminaires de formation (en particulier des formations de type comportemental) ;
- 2) Sur les observations et témoignages relatifs à l'évolution des pratiques de gestion, en particulier dans les entreprises belges.

Pour analyser le rapport entre les pratiques de gestion et les pratiques culturelles qui les accompagnent, on peut, me semble-t-il, s'inspirer de la "technique analytique" telle que la proposait Karl Mannheim pour l'analyse des idéologies :

- 1) On commence par caractériser le type de discours que l'on projette d'analyser, les thèmes et les arguments essentiels ;
- 2) On cherche ensuite à définir *la base sociale concrète* de ces discours, à savoir les milieux où ils sont fabriqués, les principaux modes de transmission, les groupes sociaux qui s'approprient ces discours, les contextes typiques où ils sont utilisés;
- 3) On s'attache enfin à montrer le genre de rapports qui existent entre les discours et leur base sociale : pourquoi précisément ces groupes-là et ces discours-là ? Dans cette troisième phase, on cherche donc à reconstituer *l'intention fondamentale qui préside à la construction et l'usage de ces discours* - par quoi je n'entends pas quelque dessein machiavélique, pas même un but explicité et délibéré, une stratégie sous-jacente aux discours, mais seulement l'anticipation, même vague et diffuse, tacite le plus souvent, des effets sociaux de ces discours - ce qu'Austin appelait la "force perlocutoire". En ce sens, on peut parler d'idéologie lorsque les effets tacitement anticipés d'un discours consistent en *la légitimation* d'une domination, que cette domination soit au service de l'ordre ou du changement, de la défense ou la remise en cause de positions d'intérêts. Le changement aussi bien que la reproduction d'une forme sociale requièrent toujours certaines pratiques de légitimation, c'est-à-dire que les rapports sociaux contraignants soient transfigurés de telle manière que la violence sociale, celle qu'exerce un homme sur un autre homme, un groupe sur un autre groupe, apparaisse comme autre chose qu'une violence sociale, par exemple un impératif technologique, une loi biologique, une nécessité psychique interne à la personne, l'exigence d'un collectif transcendant.

La perspective que je développe ici requiert d'accepter deux grands préalables:

- 1) Elle impose d'abord qu'on dépasse la réduction du discours à sa fonction référentielle: le langage ne sert pas seulement à décrire mais à agir sur autrui ; l'analyse ne saurait réduire son objet à la seule validité référentielle.' en termes de vrai et faux, mesurée par la correspondance entre le discours et la réalité qu'il décrit. Tout discours est hanté par un rapport à l'autre ; loin qu'il se borne à livrer au public des représentations plus ou moins fidèles du monde ou des sensations privées, il est toujours activé par certaines intentions sociales, c'est-à-dire des anticipations d'influence. Et jamais ce *dialogisme* ne saurait s'effacer au profit d'une pure référentialité, vide d'intention envers autrui.
- 2) Il suit qu'un même discours, selon l'usage qu'on en fait, les intentions sous-jacentes à cet usage " peut être tantôt idéologique, tantôt non idéologique. L'adjectif "idéologique" ne caractérise pas, du moins pas nécessairement, un discours faux, mais bien l'usage qu'on fait de ce discours dans des rapports sociaux, plus précisément les effets de légitimation qu'on anticipe. Théorie scientifique lorsqu'il porte sur l'évolution des êtres vivants, le darwinisme, par exemple, devient une idéologie quand on l'applique à la vie sociale et économique. Il suit qu'aucune analyse du contenu propre d'un discours ne saurait, à elle seule, conclure au caractère idéologique de ce discours sans formuler certaines hypothèses relatives à l'usage qu'on fait de ce discours au sein de rapports sociaux donnés.

Je commencerais donc par caractériser à larges traits les discours du néomanagement et les groupes sociaux qui les fabriquent et les transmettent: ensuite, dans les limites du cadre conceptuel que je viens d'esquisser, je tenterai d'indiquer le caractère idéologique du discours néomanagérial ; enfin, j'évoquerai le contexte social concret de ces discours, en particulier l'évolution bien réelle des modes de gestion dans les organisations et les contraintes nouvelles qui s'exercent dans les rapports humains de travail, requérant de nouvelles formes de légitimation. En préliminaire, quelques remarques sont toutefois nécessaires.

Il est certes impossible, dans les limites de la présente contribution, de caractériser *le discours managérial*. Je suis conscient de partir d'une sélection partielle et partielle, finalement d'une caricature. La niche, la diversité, l'incohérence du champ interdisent l'ambition d'une synthèse. Disons que *je me limiterai principalement aux théories enseignées dans les formations dites "comportementales"*: lesquelles représentent une proportion importante des formations en management : communication, leadership (Blake et Mouton, Fiedler, Hersey et Blanchard), assertivité, analyse transactionnelle, (A.T.), programmation neurolinguistique (PNL), process communication (Taibi-Kahler), gestion du stress, gestion des conflits, conduite de réunions, etc.. Dans la suite de l'exposé, on voudra bien se souvenir de cette limitation.

Les discours en question sont analysés en tant que discours, sans préjuger de leur validité référentielle -de leur éventuelle correspondance aux faits. En gros, cette validité me paraît néanmoins fort douteuse. Avec la réification de l'entreprise et la réflexivité professionnelle, les deux fondements du néomanagement tels qu'ils m'apparaissent, nous ne sommes pas en présence de *faits*, seulement d'un *imaginaire social*, mais un imaginaire étonnamment vital parce que socialement fondé, et qui tend donc à s'imposer spontanément dans les rapports sociaux.

Mettre en évidence le caractère idéologique d'un discours ne revient pas à critiquer ou sous-estimer l'importance et la nécessité des changements qui affectent présentement les organisations. Ce sont bien ici les discours qui font l'objet d'une critique, non les pratiques de gestion. Reste qu'il ne faut pas surestimer les changements non plus. Nombreux sont les auteurs-, y compris dans le domaine du management, qui constatent avec amertume l'incroyable décalage entre, d'une part, les discours qui, depuis dix ou quinze ans, nous annoncent la révolution organisationnelle, la pleine reconnaissance de la ressource humaine, la réconciliation de l'homme et de la performance économique, et d'autre part, les pratiques

d'OPA et de délocalisation sauvages, les licenciements économiques, le productivisme à courte vue, le renforcement des inégalités, etc... Que ne peut-on lire en effet dans la presse ou les ouvrages de management ? Que les entreprises réduisent le nombre de niveaux hiérarchiques et décentralisent massivement; que les structures hiérarchiques sont condamnées au profit de la multiplication des "réseaux" ; que la bureaucratie a fait son temps; que le taylorisme est un échec, une forme dépassée d'organisation du travail ; que la mobilité nationale et internationale est désormais la règle pour les cadres à tous niveaux, que l'autorité traditionnelle disparaît au profit de l'esprit d'équipe, de la responsabilité et de l'initiative de chacun ; que les carrières se fondent désormais sur le mérite ; que la culture d'entreprise, l'éthique et le leadership sont aujourd'hui au principe de l'activité économique, Chacune de ces affirmations repose sans doute sur un fond de vérité : on observe bien, çà et là, des tentatives pour réduire la structure hiérarchique et la bureaucratie, et promouvoir la communication latérale ; les nouvelles technologies favorisent la polyvalence et suppriment certains types de travaux répétitifs ; le rôle du chef tend à s'élargir et se modifier; on observe dans certaines entreprises l'introduction de systèmes d'appréciation des performances et de rémunérations aux résultats ; l'identification à l'entreprise, le développement d'un sentiment d'appartenance sont aujourd'hui quelquefois recherchés à travers des stratégies de formation et d'information du personnel. Mais ces évolutions restent fort limitées, souvent timides ; elles sont en tout cas loin de modifier en profondeur la vie au travail.

Je ne veux certes pas nier tout changement au profit de la thèse de la reproduction globale, laquelle étant à peu près irréfutable - comment un changement pourrait-il à lui seul arracher un système entier à sa base historique, comment pourrait-il y avoir transformation sans une reproduction plus profonde ? - apparaît généralement assez vaine. Il m'importe plutôt ici de souligner les processus de *déformation systématique* des images de la vie économique. La presse et la littérature d'entreprise privilégient le neuf, l'original, elles sélectionnent activement et habilement, montent en épingle n'importe quelle réforme localisée et en exagèrent la portée, lui conférant sans aucune preuve statistique une valeur d'exemple. Qu'une entreprise participe au reboisement d'une forêt ou sponsorise un colloque sur l'éthique des affaires, on y voit aussitôt l'indice d'une tendance, une nouvelle norme structurant le champ tout entier: l'entreprise d'aujourd'hui, clame-t-on, s'ouvre à l'art et à l'éthique. Qu'un auteur à la mode fustige l'autorité dans son dernier livre consacré au "team-bulding" et l'on s'empresse de décréter que "la conception du chef qui commande et du subordonné qui obéit est dépassée !" De telles extrapolations ont pour effet de produire une représentation caricaturale et souvent fantaisiste de l'entreprise. Bien plus, le caractère systématique et sélectif de ces décalages entre discours et réalité indique la constitution d'une idéologie.

Si, en effet, le discours ne représente pas le réel, à quoi sert-il donc? Bien sûr à le transfigurer: les discours ont bien un rapport avec leur objet mais ce rapport est complexe et ne peut se réduire à la simple représentation. Il s'agit précisément de prendre la mesure des décalages systématiques pour analyser les fonctions des discours - le mot "fonction" évoquant ici, non pas un quelconque fonctionnalisme holiste, mais une intentionnalité profonde, essentiellement tacite, et donc irréfléchie, au fondement des discours, liée à la production de certains effets. Ceci suppose de remettre en doute les objets en apparence évidents qui sont constamment créés et recréés dans le discours managérial. Avec Foucault, on doit rappeler que les pratiques discursives *construisent* les objets autant qu'elles les décrivent, elles les construisent en les décrivant.

I. LES DISCOURS DU NEO-MANAGEMENT

Il est bien sûr impossible, dans les limites d'un article, d'explorer les multiples facettes des discours du management, d'autant que les modèles foisonnent, se contredisent et se concurrencent allègrement. Trois types de positions, d'hypothèses, de croyances me paraissent néanmoins fonder la grande majorité des discours :

- a) l'efficacité comme norme de validation du discours théorique;
- b) la réification de l'entreprise, c'est-à-dire le fait qu'elle est conçue comme une totalité transcendante, supra-individuelle, irréductible aux rapports de force et aux intérêts localisés;

Cette perspective est notamment défendue par A. Giddens, *Central Problems in Social Theory*, Londres, Macmillan, 1979 ; J. B. Thompson, *Studies in the Theory of Ideology*, Cambridge, Polity Press, 1984; *Ideology and Modern Culture*, Cambridge, Polity Press, 1990.

² Par exemple Hervé Sérieyx dans *Le big bang des organisations*, Paris Calmann-Lévy, 1993 pp 68-71

c) l'inflation de la gestion de soi, c'est-à-dire, de la capacité de l'individu à produire volontairement tout à la fois sa vie, ses relations, sa réussite, sa propre personne.

1.1. La validité pragmatique du discours théorique

Dans l'univers du management, un théoricien n'est pas un chercheur soucieux d'ajuster ses hypothèses au réel, il est une variété particulière d'homme d'action soucieux de produire des discours efficaces. La "vérité" d'une théorie tient ici directement, à son efficacité : c'est aujourd'hui très ouvertement, et presque sans pudeur, que l'usage social de la théorie conditionne la formation même de cette théorie. De plus en plus, dans les entreprises performantes, les clients sont intégrés au processus de développement d'un produit dès la phase de conception: il n'est pas exagéré d'affirmer que les sciences, humaines à l'usage de l'entreprise deviennent de tels produits adaptés par avance au désir des clients. Dans le néomanagement, ce qu'on pourrait appeler la validité référentielle qui demeure malgré tout la norme constitutive de tout discours scientifique ne compte presque plus. L'excellence-comprise comme efficacité - est le critère. On doit bien comprendre ce glissement essentiel; la question est de moins en moins : "La théorie correspond-elle à la réalité ? Quelles classes de faits, d'expérimentations, de statistiques sont susceptibles de la corroborer ?" Mais "Que puis-je faire avec cette théorie dans mes relations, ma vie de travail, mon entreprise ?" Il importe peu que l'A.T. ou la P.N.L. constituent un retrait théorique par rapport à la psychanalyse ou à la psychologie scientifique et ne s'appuient que très vaguement sur des résultats expérimentaux: il suffit qu'elles "marchent". Et par "marcher", on entend ici quelque chose d'extrêmement ambigu, de l'ordre de l'acceptabilité, de la séduction, de la suggestion, de la persuasion et du contentement des participants aux séminaires. Le formateur professionnel apparaît littéralement prisonnier de cette exigence de plaisir et d'adhésion sociale ; à l'instar du politicien, il en vient à croire à ce qu'il dit non parce qu'il a de bonnes raisons d'y croire mais d'abord parce que "ça marche", parce qu'il étonne, épate, subjugué, satisfait les participants, parvient à les convaincre de la nécessité du changement. Qui connaît un tant soit peu le milieu de la formation peut mesurer à quel point la vérité est ici confondue avec l'intérêt. Rares sont d'ailleurs ceux qui cherchent à vérifier sérieusement le bien-fondé de leurs modèles en lisant les travaux scientifiques. C'est pourquoi on travaille énormément sur des images ou des concepts imagés, il s'agit d'utiliser des concepts suffisamment "parlants", en jouant sur des connotations populaires; la grille de Blake et Mouton, les types de Taibi Kahler, les États du Moi de l'A.T., les modes visuels, auditifs et kinesthésiques de la PNL empruntent ainsi à la sémantique de l'homme de la rue. Dans la foulée, les professionnels du domaine, s'étant affranchis des contraintes de la validité scientifique, ne manquent pas de fustiger l'intellectualisme et l'ésotérisme des universitaires ("nos théories, au moins, elles sont utiles!"). L'on songe ici au "techno-théologisme" dont parle Dominique Lecourt dans son étude sur le créationnisme américain- et qui, sans nul doute, caractérise une composante majeure de notre culture contemporaine,

Bandler et Grinder, les papes de la PNL, culminent dans cette exaltation un peu inquiétante d'une autre vérité que celle, traditionnelle et sclérosante, de la correspondance au faits:

"Toute généralisation est une tromperie. Puisque nous ne pouvons prétendre à la vérité, nous vous mentons constamment durant ce stage. Il n'y a que deux différences entre nous et les autres gens qui enseignent : contrairement aux autres, nous vous informons dès le point de départ que tout ce que nous vous dirons sera faux. Les autres croient habituellement en leurs propres mensonges. Ils ne se rendent pas compte que ce qu'ils disent est inventé de toutes pièces. Et l'autre différence est la suivante: bon nombre de nos mensonges produisent d'excellents résultats lorsqu'on s'en sert comme s'ils exprimaient la pure vérité.

Nous sommes des formateurs et nous nous soucions peu de la vérité, Peu nous importe que ce que nous vous présentons soit vrai ou non, exact ou non, valable du point de vue neurologique ou non; peu nous importe qu'il s'agisse d'une conception exacte de l'univers ou non. Nous sommes tout simplement à la recherche d'approches qui produisent les résultats désirés⁴.

³ D. Lecourt, L'Amérique entre la Bible et Darwin, Paris, P.U.F., 1992,

⁴ R. Bandler & J. Grinder, Les secrets de la communication, Ed. Le Jour, p. 35.

Ainsi, dans le néomanagement, la fusion de la description et de la prescription paraît souvent consommée (comme elle l'est dans toute idéologie). En les écartant simplement comme des théories concurrentes mais médiocres et partiales, le sociologue risque alors de perdre, littéralement, une partie de son objet d'étude : tout un pan des pratiques discursives qui accompagnent et justifient l'introduction des nouveaux modes de gestion.

1.2. La réification de l'entreprise

Par cette expression, je désigne l'ensemble des discours qui ont cette propriété de conférer à l'"entreprise" - laquelle n'est après tout qu'une construction abstraite, synthétique, et non immédiatement perceptible (au sens où l'on peut percevoir une chose concrète: un arbre, un avion, un autre homme) - de conférer à cette construction abstraite, donc, une réalité substantielle et unitaire, indépendante des individus qui ont construit et qui utilisent ces abstractions dans leurs discours-:

La réification commence en même temps que l'illusion du sujet collectif, dès qu'on perd de vue cette vérité élémentaire selon laquelle, comme le dit Hayek:

"les ensembles ne sont, comme tels, jamais donnés à notre observation, mais sont sans exception des constructions de notre esprit".

En particulier, lorsqu'on attribue *en propre* à une telle construction de l'esprit une réalité, une extériorité, une force contraignante. Pour mieux comprendre la nature du processus, il est commode de distinguer trois opérations plus ou moins conjointes qui se trouvent ordinairement mises en oeuvre dans la construction de l'objet collectif réifié, et qui sont pour moi autant d'illusions.

Il y a tout d'abord une *totalisation a priori* : en face de la multiplicité plus ou moins disparate des pratiques sociales de travail, on décrète leur unité profonde, leur connexité, leur interdépendance généralisée au sein d'une totalité qu'on appelle l'"entreprise". Le collectif est donc d'emblée posé comme une unité, un système intégré, doté de frontières. On confond ce faisant des relations logiques/symboliques, posées par l'esprit, et des relations concrètes dans le temps et l'espace, des signes et des choses (un problème d'ailleurs fréquent dans la théorie des systèmes).

Une autre opération consiste à *poser l'extériorité de cette totalité ainsi constituée abstraitement par rapport à tous ses membres, et son pouvoir de les contraindre (l'extériorité étant la condition de toute relation de cause à effet)*. Le collectif s'affranchit en quelque sorte des individus. On postule "l'extériorité contraignante du social", comme dirait Durkheim, c'est-à-dire que des composantes de notre monde social et subjectif sont conçues par nous comme des entités qui appartiennent au monde objectif, et dès lors sont susceptibles d'exercer sur nous des contraintes, de devenir des causes efficaces.

Enfin, *cette totalité unitaire et extérieure fait fréquemment l'objet de projections anthropomorphiques diverses telles que la conscience, la logique, la capacité téléologique, le sens, etc.* Une projection anthropomorphique signifie que l'on attribue à un "objet" non-humain (une abstraction, une chose, la nature, un animal, etc.) des propriétés qui sont propres à l'être conscient de l'homme. Et puisque, donc, elles appartiennent maintenant en propre à la totalité sociale, on peut donc parler de la "culture d'une entreprise", de ses "objectifs" de ses "valeurs", de ses "stratégies", etc, comme si ces propriétés étaient spécifiques à ce collectif et comme irréductibles aux individus, comme si elles appartenaient en propre au collectif.

Totalisation a priori, extériorité et anthropomorphisation caractérisent de fait la conception généralement implicite de l'entreprise qui transparaît fréquemment dans les discours du néomanagement,

⁵ Voir notamment: E. Enriquez, "L'entreprise comme lien social", "un colosse aux pieds d'argile", in R. Sainsaulieu (dir.), L'entreprise, une affaire de société, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992, pp. 203-228 ; J. P. Le Goff, Le mythe de l'entreprise, Paris, Ed. La Découverte, 1992.

⁶ F. Von Hayek, Scientisme et sciences sociales. Paris, Plon, coll. Agora, 1953, p. 84.

1.3. La gestion de soi

Il suffit de jeter un coup d'oeil sur la littérature de management ou d'étudier le marché de la formation dans le domaine pour s'en convaincre : la réflexivité semble s'emparer du sujet dans une vaste incitation à s'autoproduire. Typique du discours managérial, typique de la modernité en général, est sans nul doute cette inflation de la réflexivité au travail, cette réflexivité dont Giddens fait très justement un trait caractéristique de la modernité. *La découverte et la production volontaire de soi* semblent caractériser par excellence la réflexivité moderne. Par "réflexivité", j'entends ici le fait de se poser soi-même, consciemment, comme l'objet de certaines pratiques visant à réduire son stress, à maîtriser ses émotions, à mieux communiquer avec les autres, etc.. Plus précisément, la réflexivité consiste à fabriquer des discours sur soi, des représentations de soi qui deviennent le contexte évident de visées intentionnelles : le sujet se découvre et cherche à se transformer par cette découverte même.

Qu'il s'agisse du stress, de la communication, de la motivation, de la sûreté de soi (l'"assertivité"), de la créativité, de la personnalité, du leadership, etc., les ouvrages ne cessent d'évoquer une reprise réflexive et discursive de domaines jusqu'alors abandonnés à l'irréflexion au tacite à l'intuition ou à la fatalité. Ce que je suis, ce que je vis, ce que j'éprouve devient ce que j'ai décidé d'être, de vivre, d'éprouver ; le tacite ou l'affectif, en s'explicitant, peut désormais se gérer ; les couches les plus irréflechies de la vie humaine se chargent de choix, de projets, de responsabilités. S'affirme ainsi l'incroyable prétention d'une réflexion d'une volonté qui ne cesse d'étendre - à tout le moins dans ses discours - son travail de colonisation des moindres dimensions du Soi. Littéralement tout, en l'homme, devient objet d'un discours pseudo-scientifique et résolument instrumental. Suprême paradoxe: dans la P.N.L, l'homme apprend à piloter... son propre cerveau.

Les "technologies de soi"

Car tel est le second trait distinctif de la réflexivité propre à la culture managériale contemporaine, qui la différencie des Sciences humaines des années soixante : cette saisie discursive de pans entiers de la vie humaine jusqu'alors abandonnés à la spontanéité de la vie affective et l'irréflexion des habitus est bien moins orientée vers la découverte de soi que vers l'action sur soi. D'emblée, la connaissance se veut instrumentale elle est une méthode et sa validité est d'abord pragmatique. La question du "comment", massivement, se substitue à la question du "quoi" et du "pourquoi" ; l'agent social apprend à choisir sa "distance de confort" dans l'interaction, à "calibrer son comportement verbal et non verbal pour maintenir un état de congruence", à "choisir son état du moi pour éviter les interactions croisées" à "sortir du triangle dramatique", à "s'accorder au rythme de la respiration de son interlocuteur" pour le mettre à l'aise, à "débrancher son interlocuteur" pour supprimer chez lui certaines pensées indésirables, à "passer du niveau du contenu au niveau de la relation", etc.. Et de même que dans le domaine de la thérapie, les ouvrages de l'école de Palo-Alto abondent en exemples de guérisons spectaculaires, les ouvrages du néomanagement multiplient les exemples de réussite du style : "il suffisait d'y penser!".

"Une participante: J'ai lutté pendant des années afin de perdre les deux derniers kilos pour arriver à mon poids idéal. Il m'est facile de me rapprocher du poids souhaité mais j'ai toujours cru que je devais lutter et me battre pour me contrôler afin de perdre ces deux derniers kilos. Donc, j'ai changé ma croyance que c'était difficile en croyance qu'il sera facile de perdre ces deux derniers kilos., Quel soulagement! Je me sens tellement plus détendue?"

"Une participante: J'avais le nez qui coulait et j'ai changé la croyance que je n'y pouvais rien. C'est incroyable, je sens que mon nez commence à s'arrêter de couler"

Comment ne pas songer ici à ces "technologies de soi" qu'étudiait Foucault vers la fin de sa vie et dans lesquelles il voyait autant de dispositifs de pouvoir?

⁷ Ibid., p. 156.

⁸ Ibid., p. 157.

L'exaltation de la responsabilité individuelle

De tous ces travaux ressort l'image d'un être humain aux pouvoirs vertigineux -pouvoir sur les autres et sur soi-, image qui n'est pas pour rien, faut-il le dire, dans le succès des ouvrages et des séminaires. Pour une part, cette exaltation repose sur un usage incontrôlé de termes tels que Choix, décision, objectif, stratégie. Tous ces termes connotent la liberté humaine, la volonté, le libre arbitre : appliqués métaphoriquement à la description de processus perceptifs, cognitifs et comportementaux infra-conscients, ils évoquent alors la possibilité d'une maîtrise intégrale de soi et d'une compréhension entièrement réfléchie d'autrui.

Dire le pouvoir personnel, c'est dire la responsabilité individuelle: s'il est en mon pouvoir de changer et si je ne change pas, j'en suis responsable ; il tient à moi de réussir ou d'échouer dans ma carrière, d'être reconnu comme leader, de bien négocier, de bien communiquer. En même temps que l'espace des choix, c'est alors le domaine de la responsabilité individuelle de l'homme sur sa propre vie qui s'étend démesurément, tandis qu'on passe sous silence les cadres contraignants au sein desquels s'opère la libération des initiatives.

La légitimation du pouvoir d'influence et la délégitimation de l'autorité formelle

Alors que le pouvoir formel, légal, hiérarchique fait l'objet d'une remise en cause radicale - au niveau du discours, s'entend -, on remarque une valorisation, une exaltation même de l'influence personnelle, du leadership, du charisme - c'est-à-dire des procédés par lesquels on peut influencer quelqu'un sans que cette opération d'influence soit reconnue comme telle. Les ouvrages abondent ainsi en conseils et techniques qui visent à endormir la méfiance de son interlocuteur, prévenir son opposition, détourner son attention de toute possibilité de refus, etc. ; on conseille de pratiquer le "judo psychologique", la "prescription du symptôme", "l'inversion des présuppositions négatives", le recadrage", "l'intervention paradoxale", etc. On ne s'étonnera pas non plus du regain de prestige de l'hypnose -au travers notamment des travaux d'Erickson-voire de l'auto-hypnose". On s'étonnera davantage, par contre, de la similitude frappante de certains discours propres au néomanagement et de la littérature mystique du *New Age* avec son culte de la "pensée positive" et du "Moi supérieur".

La critique de la raison analytique

La nouvelle réflexivité managériale se caractérise donc par un rejet, ou plus exactement une remise en cause de la rationalité analytique traditionnelle et des techniques quantitatives de gestion. Elle se traduit par l'arrivée en force sur le marché de la formation voire même dans les cursus universitaires des Business Schools (surtout américaines) de thèmes tels que le leadership, la qualité totale, la gestion de projets, la communication, l'écoute, le "coaching", la délégation, la gestion des conflits, la négociation, la motivation, etc. L'enseignement traditionnel de la gestion est remis en cause parfois durement par des gens comme Mintzberg ou Peters et Waterman. On en vient aujourd'hui à attacher une nuance péjorative au mot "management" et à le distinguer du "leadership". Pour autant, insistons-y: cette remise en cause de la rationalité analytique ne signifie pas simplement la reconnaissance de l'intuition et de l'affectivité comme des composantes essentielles de toute vie au travail mais leur colonisation par la réflexivité. Une volonté de maîtrise est contestée au profit d'une autre plus profonde.

Le rejet virulent de la bureaucratie me paraît trouver là, dans cette exaltation de l'auto-production de soi, son fondement culturel et moral : la bureaucratie est rejetée non simplement parce qu'elle est inefficace mais parce qu'elle est une entrave au libre développement des individus. De même sont rejetés les statuts formels, l'autorité traditionnelle non fondée sur la compétence. Les jeunes cadres imprégnés de la nouvelle culture regardent avec commisération leurs aînés qui s'accrochent à leurs titres et leurs prérogatives; ils sont à la fois plus élitistes et plus démocratiques que leurs aînés. En un sens, l'entreprise contemporaine devient plus égalitaire en devenant plus mégalithique : les différences de statut sont rejetées au profit des différences individuelles. La reconnaissance du mérite individuel est un principe moral essentiel, omniprésent dans les discours du management. Les livres de management abondent en doctrines simplistes fondées sur l'opposition du Mal (le taylorisme, la bureaucratie, l'autoritarisme, la résistance au changement, l'incapacité d'innover, l'inefficacité) et du Bien (la participation, le projet partagé, la créativité, l'esprit d'équipe, etc.), et qui se superposent

⁹ Cf. par exemple, M. Curcio, L'auto-hypnose: Une technique révolutionnaire pour réussir tout ce que vous entreprenez, Alleur, Marabout, 1990.

généralement à une opposition tout aussi manichéenne et fortement utopiste entre les noirceurs du passé et les lendemains qui chantent.

La négation du social

De façon générale, on remarque une négation massive de la sociologie au profit d'une certaine psychologie. Les grands déterminants sociaux, la domination, le marché du travail, l'emploi, l'inégalité économique sont passés sous silence. Dans le discours managérial, la réalité humaine de l'entreprise est une réalité essentiellement psychologique. *Le dualisme de l'individu et des structures sociales demeure au principe des modèles*, le social est au-dehors, au-delà des individus, il semble n'exister que sous la forme de collectifs réifiés. L'extrême valorisation du changement trouve ses fondements dans une acceptation de l'ordre social de l'entreprise, laquelle est conçue comme une unité supérieure, extérieure à ses membres et plus ou moins anthropomorphe.

Les discours de la psychologie managériale traduisent une combinaison, une juxtaposition a-critique des concepts de la psychologie à ceux d'une vague sociologie holiste : le sujet avec son intériorité, ses valeurs, son inconscient, son style d'autorité, ses "états du moi", sa personnalité fait face et entre en relation avec des collectivités extérieures : le groupe de travail, l'équipe, l'entreprise. On a donc affaire à un curieux mélange d'exaltation du changement, du développement personnel, d'une part, et de constructions psychologiques et sociologiques réifiées d'autre part.

II. LA BASE SOCIALE DES DISCOURS

A présent, comment définir la *base sociale concrète* des discours du néomanagement ? Dans quels milieux sont-ils fabriqués ? Quels sont les principaux modes de leur transmission, les groupes sociaux qui les adoptent, les contextes typiques où ils sont utilisés ? Nous manquons assurément d'études approfondies sur ces questions et je me contenterai de quelques remarques générales qui, à tout le moins dans le contexte belge, me paraissent faire peu de doute.

1. Au sein de l'entreprise, en particulier parmi les cadres, les discours du néomanagement sont largement dominants ; ce sont eux qui font les best-sellers et l'essentiel de la littérature d'entreprise, laquelle s'est développée prodigieusement durant ces dix dernières années ; c'est encore eux qui déterminent une bonne partie des conceptions des centaines de cabinets-conseils et d'instituts de formation dont le développement marqué est fortement lié à l'évolution des entreprises ; c'est toujours eux qui constituent l'essentiel du contenu des millions d'heures de séminaire de formation des cadres, voire même le contenu de certains enseignements dans les écoles de gestion. Et ce n'est pas faire injure aux sciences humaines, ni d'ailleurs leur reprocher quoi que ce soit, c'est simplement faire preuve d'un élémentaire réalisme que d'observer le rôle très réduit, en comparaison, de la sociologie et de la psychologie scientifiques dans les transformations de l'entreprise. Nous assistons, semble-t-il, à un énorme effort de "resocialisation" qui s'effectue sous nos yeux et qui concerne, de façon privilégiée, la population des cadres" Au contraire, le discours néomanagérial pénètre plus lentement, plus sélectivement, les autres populations professionnelles.

Sur le marché de la formation des cadres, les évolutions suivantes me paraissent aujourd'hui significatives :

- une poussée des séminaires de "management personnel" (assertivité, gestion du stress, gestion du temps, gestion de sa carrière, etc.) ;
 - le succès confirmé des séminaires sur la communication avec des thèmes tels que la gestion des conflits, la conduite des réunions, le management interculturel, les techniques de créativité en groupe, etc" ; dans le domaine, la PNL tend à détrôner l'AT ;
 - la montée du thème du leadership ;
- une tendance marquée à substituer aux formations classiques, axées sur une transmission de connaissances, des formations comportementales où l'on travaille directement sur les attitudes et comportements.

2. Par qui ces discours sont-ils engendrés ? Il est difficile de répondre avec précision à cette question. Avant tout par les grands cabinets-conseils et en leur sein quelques "gourous" (Tom Peters, Peter Druker, etc.) et les départements de management des Business Schools - en particulier américaines" C'est-à-dire par ceux-là mêmes qui vivent des contrats de formation et de consultance passés avec les entreprises. Il suit que les théories du management sont des marchandises, régies comme telles par les théories du management sont des marchandises, régies comme telles par les lois de l'offre et de la demande, et qui, à l'instar de n'importe quel produit, sont soumises aux conditions d'attractivité, de mode, de rencontre d'un besoin"
3. Les principaux mécanismes de diffusion de ses discours sont les livres, les symposiums et les séminaires de formation. Aujourd'hui, ces discours semblent, en outre pénétrer l'enseignement supérieur, via les Business Schools, les Facultés de Psychologie et de Communication.
4. Les symposiums et séminaires sont massivement et essentiellement fréquentés par les cadres et dirigeants, bien qu'on y rencontre également du personnel commercial, et très rarement du personnel d'exécution. Au total, les cadres et dirigeants sont les principaux consommateurs et utilisateurs des discours du néomanagement.
5. Il faut insister sur la relative clôture du champ" A bien des égards, producteurs, transmetteurs et consommateurs du discours managérial constituent une sorte de "circuit fermé". Je veux dire que consultants, recruteurs et chasseurs de tête, formateurs, responsables de GRH et professeurs de management se rencontrent, participent aux mêmes symposiums, s'écoutent et se lisent, ont une nette tendance à frayer entre eux, forment finalement un milieu relativement spécifique. La reconnaissance sociale des professeurs de management passe d'ailleurs par leur insertion dans ce milieu.

III. LE DISCOURS MANAGERIAL COMME IDEOLOGIE

La légitimité au sens de Max Weber suppose l'exercice plus ou moins clairement défini et localisé d'une domination (par exemple une autorité administrative) et l'attribution d'une validité à cette domination, cette validité trouvant sa source dans le charisme, la tradition ou la légalité ; la légitimité est donc, la *reconnaissance et l'acceptation* du pouvoir - ce qui suppose sa *visibilité*, la conscience de l'autorité en tant qu'autorité. Or, la sociologie contemporaine tend à élargir le sens de cette notion jusqu'à lui faire englober les processus qui ont pour effet de dissoudre la conscience de la contrainte sociale, elle en vient à désigner non seulement les processus de validation mais encore les processus *d'occultation* par lesquels l'exercice de la contrainte sociale n'est pas simplement justifié mais dissimulé, travesti, détourné.

Au-delà du modèle webérien de la légitimité, il me semble donc qu'on peut aussi parler de légitimation lorsque les contraintes sociales sont attribuées à des objets imaginaires, chroniquement objectivés dans les discours à des fins de contextualisation des rapports sociaux : *l'entreprise réifiée et transcendante, d'une part, le sujet réflexif, tout puissant et responsable, d'autre part, sont les deux objets privilégiés par lesquels se travestit et s'interprète aujourd'hui la contrainte sociale dans le travail.*

La réification comme idéologie

A quoi servent les expressions réifiantes dans les rapports de travail, en quelles circonstances typiques sont-elles utilisées et avec quels effets ? On peut soutenir que ces expressions participent d'un *travail idéologique ordinaire*. Précisons : à proprement parler, le recours à l'entreprise comme unité transcendante n'a pas pour fonction tacite de légitimer l'entreprise" si l'on entend par là quelque unité organique, mais bien les rapports sociaux de travail, en particulier les contraintes liées aux transformations de l'activité productive et commerciale. A travers les discours, on tend à constituer et reconstituer un objet absent pour réaliser l'unisson des consciences et transfigurer la contrainte sociale.

La totalisation a priori, autrement dit le fait de poser a priori l'unité du collectif, d'insister sur l'interdépendance entre les parties constitutives, a bien sûr pour conséquence de sous-estimer les différences et les inégalités sociales, d'occulter les conflits, de surimposer l'idée d'un ordre naturel et nécessaire aux sentiments d'injustice ou de révolte, et de favoriser l'éclosion d'une solidarité collective. "Nous formons un bon team", "nous sommes tous sur le même bateau",

"nous défendons l'intérêt général", "nous formons une grande famille" sont autant d'énoncés ordinairement utilisés par les dirigeants à tous niveaux et ces énoncés, remarquons-le, n'ont pas simplement pour fonction de représenter une réalité existante, mais bien de produire cette réalité. En posant l'unité de l'entreprise, on vise à produire certaines images mentales, certains états de conscience qui poussent à l'attachement (la loyauté, l'esprit de corps, le désintéressement, l'obéissance, le sens du devoir, le dévouement, l'esprit de sacrifice, etc.). Une représentation est ainsi produite et reproduite au travers d'expressions langagières qui crée les conditions de légitimation d'un ordre social donné. Et tandis que l'attention sélective est systématiquement portée sur l'interdépendance (l'exigence de solidarité interne), les inégalités et les conflits passent à l'arrière-plan.

2. Avec l'extériorité, l'entreprise prend maintenant l'apparence d'une réalité objective et autonome, extérieure à ses membres et susceptible d'exercer sur ces derniers des contraintes qui lui sont propres, autrement dit des contraintes qui ne sont plus réductibles aux relations concrètes de pouvoir et de domination entre les hommes. Et ce renversement langagier du rapport des producteurs à leur produit collectif offre certaines opportunités d'influence. Si en effet l'entreprise ne se réduit pas à ses membres, si elle est une totalité supérieure à tous, qu'irions-nous protester contre ses contraintes et ses nécessités, telles que ses porte-parole attirés (les dirigeants, les responsables à tous niveaux) nous les transmettent? Et qu'irions-nous reprocher à ces hommes, s'ils se bornent à servir la totalité, à défendre l'intérêt général? L'extériorité est ainsi au principe de divers processus de dé-responsabilisation et d'occultation du pouvoir. Elle est aussi la condition de tous les cultes plus ou moins organisés qui cherchent à élever l'entreprise (comme d'ailleurs tout autre collectif) à la transcendance.
- 3 L'homme a donc perdu la trace de ses propres constructions et celles-ci, unitaires et extérieures, sont donc susceptibles de supporter diverses projections anthropomorphiques. Celles-ci permettent de travestir les objectifs, les volontés, les intérêts propres à certains individus ou certains groupes concrets en motivations collectives et par là de les soustraire à toute remise en cause.

"L'organisation se voit forcée de vous licencier", annonce le directeur du personnel à son employé et cette phrase, énoncée d'un air triste, résonne très différemment de cette autre phrase: "J'ai décidé de vous licencier". La première évoque une fatalité, la deuxième semble un acte de violence; le résultat concret, lui, reste le même.

Dominer autrui, c'est toujours le dominer concrètement, mais c'est aussi, bien souvent, construire certaines images derrière lesquelles cette domination apparaît transfigurée; la réification, comprise comme un ensemble spécifique de pratiques langagières, apparaît ainsi comme une forme très courante de légitimation. Généralement, l'exercice de la domination s'accompagne de la construction langagière d'une unité supérieure au sein de laquelle cette domination est validée, et parfois naturalisée. Et l'on courbe alors la tête devant autrui comme on le fait sous la pluie glaciale : non point la rage au coeur mais sans presque y penser, parce que le mauvais temps est une fatalité.

La réflexivité comme idéologie

Quant à elle, la référence constante au dédoublement réflexif et à l'intériorité du sujet a - au moins - un effet majeur: celui de substituer à l'intuition de la contrainte sociale et du pouvoir d'autrui celle d'une relation de pouvoir intérieure à la personne.

L'argument est classique, on le trouve déjà chez le Marx de *La Sainte Famille* qui parle de "l'art de transformer des chaînes réelles, objectives, existant hors de moi, en chaînes simplement idéales, simplement subjectives, simplement intérieures à moi, et à muer ainsi toutes les luttes extérieures et sensibles en pures luttes d'idées¹⁰. Habermas se rapproche de cette intuition lorsqu'il évoque:

¹⁰ K. Marx, Oeuvres philosophiques, Paris, Gallimard, 1982, p. 626.

"cette remarquable force d'intégration, (...) cette élasticité de la société, qui se manifeste dans le fait que les conflits sociaux peuvent être déplacés sur le plan des problèmes psychiques, autrement dit peuvent accabler d'abord l'individu sous la forme d'une affaire privée-!",

Avec Giddens, encore, on peut répéter que la réflexivité n'est pas simplement une "conscience de soi", si l'on entend par là une sorte de contemplation de soi, un pouvoir de dévoilement qui serait capable de *découvrir son objet sans simultanément construire, inventer cet objet*. Elle est une pratique à part entière, "la façon spécifiquement humaine de Contrôler le flux continu de la vie sociale!?". Il me semble important d'insister sur cette conception pratico-sociale de la réflexivité qui désigne l'incorporation dans les pratiques sociales de représentations de soi - le plus souvent discursives - à des fins de contrôle et de coordination des échanges, de contextualisation des conduites, de légitimation des contraintes sociales. Ainsi peut s'interpréter l'inflation de la réflexivité dans les discours du management.

On l'a vu, le discours de la réflexivité professionnelle est aussi le discours de la responsabilité individuelle. Le livre célèbre de Watzlawick : *Faites vous-même votre malheur*¹¹, résume à lui seul ce glissement caractéristique et symbolise un trait essentiel de la mythologie contemporaine. L'homme est responsable de ce qui lui arrive, de ses échecs comme de ses succès. On pourrait croire au paradoxe: comment concilier le discours de la réflexivité, qui est aussi bien le discours de la liberté individuelle, avec celui de l'implication, de l'engagement, de l'adhésion, du "commitment" ? A vrai dire, il n'est ici nulle contradiction, bien plutôt une complémentarité fondamentale. Nombre de travaux de psychologie sociale consacrés à l'étude des processus d'engagement et de manipulation démontrent à quel point *le sentiment de liberté est la condition même de tous les processus d'engagement et d'implication* (Songoons également à l'inflation des références à la notion de contrat dans la gestion moderne - dans la gestion par objectif, dans les entretiens d'appréciation et les bilans d'activité, les programmes de qualité totale, etc. - lesquels ont pour effet de consacrer l'illusion d'une transaction entre des acteurs libres et consentants). Précisément, la préservation de ce sentiment de liberté suppose d'opacifier les rapports sociaux contraignants en face à face par l'internalisation de la contrainte ou/et son attribution à un collectif transcendant (ou une machine).

Culte de l'entreprise et culte de soi sont-ils contradictoires?

En gros, la psychologie managériale mobilise les références psychologiques, en particulier celles qui évoquent les dimensions implicites, irréflechies, spontanées ou inconscientes des actions humaines, mais tout en conservant, contre tout décentrement, la fiction d'un sujet souverain, le principe d'une volonté à la source de toute action et de tout devenir individuel: on "décide" de "gérer son inconscient", de s'"auto-motiver", de communiquer non verbalement, etc. Cette position débouche inévitablement sur un paradoxe apparent.

De nombreux sociologues (Dégot, Segrestin, Tixier, Enriquez, etc.) se sont intéressés à ces formes contemporaines du management que sont la "culture d'entreprise" ou le "projet d'entreprise". On désigne par là divers processus qui visent à faire partager par l'ensemble du corps social un discours défini par les dirigeants en favorisant l'explicitation de valeurs, de représentations, de mythes partagés et qui tendent à faire passer l'entreprise d'une petite SOCIÉTÉ fondée sur l'individualisme, le calcul, la participation contractuelle, à une communauté soudée autour de l'identification à un même projet. La question se pose alors: la réflexivité instrumentale n'est-elle pas en contradiction avec un tel projet? N'y a-t-il pas annormie radicale entre cette sorte de submersion dans le collectif et l'exaltation du sujet producteur de soi? Je crois tout au contraire à l'intime complémentarité des deux thèses.

¹¹ J. Habermas, Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé (traduit de l'allemand), Paris, Payot, 1978, p. 175.

¹² A. Giddens, op. cit., p. 51

¹³ Paris, Ed. du Seuil, 1984

¹⁴ Cf. J. L. Beauvois & R. Joule, Soumission et idéologies. Psychosociologie de la rationalisation, Paris, P.U.F., 1981 ; Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1987. Voir aussi: S. Moscovici & W. Doise, Dissensions et consensus: Une théorie générale des décisions collectives, Paris, P.U.F., 1992.

La réflexivité professionnelle, précisément parce qu'elle érode les anciennes appartenances sociales et statutaires au profit du mérite et de la responsabilité individuelles, déblaie en quelque sorte le chemin cognitif vers une identification à l'entreprise, ou du moins une acceptation de l'entreprise comme "horizon indépassable": On doit en outre se garder de sauter trop promptement du *discours* de la culture d'entreprise à la *réalité* des processus d'identification et d'appartenance. L'entreprise contemporaine suscite sans doute moins d'adhésion spontanée, d'attachement affectif, que naguère l'"esprit-maison" à la SNCF ou à la Caisse d'Épargne. Ce qu'il faut analyser avant tout, ce n'est pas le "patriotisme d'entreprise" mais bien l'usage de ce genre de discours, la nature du rapport social dans lequel il est utilisé. Il me paraît clair que les références au collectif transcendant sont activement mobilisées pour légitimer les processus de changement, les nouveaux modes de gestion, l'exercice du pouvoir dans l'entreprise en voie de transformation. A ce niveau, l'antinomie disparaît et la réflexivité omnisciente et cynique peut s'accorder sans problème avec la valorisation des groupes charismatiques. Au vrai, l'esprit d'équipe, le sentiment d'appartenance, la culture d'entreprise, c'est toujours pour les autres, ceux sur lesquels on veut agir.

IV. LES CONTEXTES ORGANISATIONNELS DES DISCOURS

En substance, je pense donc que l'entreprise contemporaine mobilise des catégories très puissantes au service de la légitimation des rapports sociaux, Je voudrais pour terminer envisager deux questions un peu plus subtiles.

1. Comment les discours du néomanagement sont-ils, dans une certaine mesure, *pratiquement validés*, s'il est vrai qu'aucun discours ne peut s'imposer qui soit en contradiction manifeste avec l'expérience vécue au quotidien ? On le comprend, je ne parle pas ici d'une validation purement référentielle mais d'une validation pratico-sociale (au sens où les rituels religieux par le respect du cérémonial et l'expérience de l'émotion collective qu'ils suscitent contribuent, pour le croyant, à valider sa croyance). J'évoquerai ici l'évolution des modes de gestion du personnel.
2. En dehors des caprices de la mode, qu'est-ce qui fondamentalement détermine pareil succès du néomanagement ? Comment expliquer cette demande massive durant les années 80 - et peut-être en régression aujourd'hui, excepté dans la fonction publique ? Pourquoi ces millions d'heures de séminaire pour les cadres ? A quel rime ce vaste effort de "resocialisation" ? C'est ici l'évolution plus générale des rapports de pouvoir au sein des organisations qui formera le noyau de ma réponse"

La validation pratique du discours managérial

Le discours du néomanagement doit s'envisager dans son rapport à l'évolution plus générale des pratiques de gestion du personnel, qui a, précisément pour caractéristique d'objectiver les références au collectif et d'individualiser les carrières en renforçant, au moins formellement, la prise en compte du mérite. Il y a là une dialectique complexe mais essentielle, entre les pratiques de gestion des hommes, d'une part, les références à l'entreprise transcendant et les formes de gestion de soi, d'autre part. On peut dire qu'à certains égards, les nouveaux modes de gestion contribuent à confirmer le culte de l'objet collectif réifié aussi bien que l'impression de l'auto-production de soi. La place me manque ici pour développer et justifier cette assertion ; Je me contenterai de rappeler certaines évolutions dans la gestion de l'entreprise contemporaine,

1. De fait, certaines pratiques de gestion ont précisément pour effet de concrétiser les références à l'entreprise globale en tant qu'unité sociale mais avant tout économique. On citera notamment : les pratiques de mobilité interne, l'information systématique sur les stratégies et les résultats, la liaison de la rémunération aux résultats, les systèmes de contrôle et d'évaluation fondés sur la contribution à la rentabilité de l'entreprise, l'accent sur les différentes formes de latéralité et de décloisonnement (groupes de projet, etc.), enfin les discours et les pratiques dites de "culture d'entreprise". A cet égard, l'introduction des systèmes d'évaluation et d'intéressement liés à la contribution de l'agent à la rentabilité de l'entreprise (par ex. responsables d'agences de banque, de supermarchés, etc. qui deviennent autant de centres de profit) me paraît l'évolution la plus significative. Elle implique en effet que, dans l'entreprise moderne, la contrainte sociale est de plus en plus souvent vécue

comme une contrainte économique. Ce n'est plus seulement l'autorité qui impose et sanctionne, c'est l'entreprise elle-même, ici symbolisée par un résultat comptable. Je veux dire que la régulation économique pénètre les profondeurs de l'entreprise pour supplanter ou du moins compléter le pouvoir hiérarchique comme mode de régulation sociale. Ainsi se concrétise, dans l'expérience quotidienne du travail, l'existence transcendante et contraignante - et pourtant imaginaire - de l'entreprise.

2. D'autres pratiques de gestion ont pour effet, quant à elles, de concrétiser, de confirmer l'impression de l'auto-production de soi au travail : réduction de l'importance du statut formel et du poids de l'ancienneté dans l'évolution des carrières ; bilan de compétences et autogestion de la formation ; entretiens d'orientation ; pratique de fixation d'objectifs et de bilans d'activités; mouvement vers l'individualisation des salaires; incorporation croissante du mérite dans l'attribution des augmentations et des promotions ;... Dans chacun de ces exemples, on observe effectivement un appel à la parole, à l'initiative, à la décision du travailleur. Bien sûr, cette liberté est étroitement circonscrite, sans être pour autant négligeable; et l'on pourrait aussi bien parler d'un renforcement des pressions pour produire et d'une internalisation des contraintes de rentabilité (par quoi, remarquons-le, je n'implique pas que ces pratiques soient forcément inefficaces et nuisibles). Le fait demeure: dans celles-là des entreprises qui, par le recours à des vagues brutales de licenciements aveugles, n'ont pas balayé toute illusion, une partie au moins du personnel, les cadres en particulier, ont aujourd'hui plus que hier l'impression de pouvoir influencer leur propre carrière. Les nouvelles marges de négociation contribuent à occulter tout ce qui, massivement, reste non négociable dans l'entreprise.

On peut donc dire que l'entreprise tend à s'organiser concrètement pour confirmer le discours du collectif transcendant comme celui de la liberté et de la responsabilité individuelles, ou plus exactement qu'elle sélectionne et mobilise les discours qui correspondent à sa base concrète. Ces discours sont donc à la fois vrais et faux, faux par tout ce qu'ils négligent, obscurcissent, occultent (les grandes inégalités constitutives du marché du travail, les rapports de domination, les ségrégations sociales), vrais par tout ce qui contribue, dans le vécu quotidien des agents sociaux, à les confirmer. Si donc les discours du management sont une idéologie, à tout le moins peut-on dire *que cette idéologie est socialement validée*, qu'elle s'enracine dans les pratiques concrètes de gestion. Ainsi que le disait Durkheim à propos de la religion, le néomanagement est sans doute, à bien des égards, une sorte de délire, mais à tout le moins est-ce un "délire fondé".

La "resocialisation" des cadres

D'où vient, à présent, le succès du néomanagement ? Comment expliquer que les entreprises aient déversé tant d'argent dans ces séminaires pour cadres ? Bien sûr, il faut commencer par reconnaître qu'à bien des égards, le néomanagement puise les fondements de sa thématique dans la culture moderne. Le vingtième siècle, en particulier, a vu, avec la vulgarisation de la psychanalyse et de la psychologie, le développement de formes spécifiques de réflexivité qui font désormais partie intégrante du rapport à soi et à autrui. Le discours de l'auto production de soi n'est ni forcément neuf, ni propre à la littérature professionnelle. Qu'on songe seulement à la littérature très florissante des techniques du bonheur" La nouveauté, me semble-t-il, tient à l'entrée en force de ce discours dans l'entreprise" Cette évolution, comment l'expliquer?

A mon avis en remarquant que *l'internalisation de la contrainte sociale par le biais d'un dédoublement réflexif et l'occultation corrélative de cette contrainte par la référence à un collectif transcendant facilitent l'exercice du pouvoir en face à face*. Or, ce processus est d'autant plus nécessaire que nos sociétés de modernité avancée présentent deux tendances lourdes et contradictoires : alors qu'au plan des mentalités, on observe une tolérance réduite au pouvoir interpersonnel, *l'évolution socio-économique et technique des organisations entraîne précisément une charge d'interdépendance accrue*, et donc la multiplication et l'intensification des rapports de pouvoir au sein des organisations. Il y a là un phénomène fondamental, proprement infrastructurel, et mentionné dans la plupart des témoignages: *les nouvelles technologies*, (dans leur conception comme dans leur utilisation), *les changements organisationnels corrélatifs et l'accentuation des pressions concurrentielles* requièrent de nouvelles formes de coopération et d'échange, précipitant les agents sociaux dans de nouvelles relations qui débordent massivement les cadres protecteurs et légitimes de la structure et des statuts formels ; ils entraînent des exigences de coopération et de mobilité,

donc des situations de dépendance sans cesse renouvelées. La charge de coordination croît fortement; les canaux hiérarchiques cèdent devant les processus latéraux requis par l'innovation. En d'autres termes, *autrui, dans l'univers organisationnel de la modernité avancée, devient de plus en plus contraignant et son pouvoir est de moins en moins légitimé par la tradition et l'autorité formelle (la légalité)*. On peut considérer les nouvelles formes de réflexivité et la réification de l'entreprise comme une sorte d'adaptation à cette contradiction essentielle. Beaucoup de choses, me semble-t-il, s'éclairent quand on y réfléchit en ces termes. Pour le dire simplement, dans un univers social en voie d'intégration, de transformation et de raréfaction des ressources, davantage de responsables à tous niveaux se retrouvent plus fréquemment dans l'obligation d'exercer des contraintes qui débordent les habitudes et les prescriptions formelles, et qui requièrent, donc, d'autres formes de justification. D'où l'appel à un discours renouvelé.

Qu'apprend-on dès lors dans ces séminaires de formation, s'il est vrai que les modèles enseignés n'ont pour ainsi dire aucune validité - ni du reste aucune prétention - scientifique? Apprend-on, par exemple, à mieux se connaître soi-même? Mais comment parler d'une réelle découverte de soi, s'agissant de ces modèles le plus souvent simplistes et réducteurs? Quelle est la nature de cette connaissance de soi qu'on acquiert en se situant dans la grille de Blake et Mouton ou la pyramide de Maslow, parmi les styles de personnalité de Taibi Kahler ou les styles de leadership de Hersey et Blanchard? *Ne pourrait-on parler aussi bien d'une méconnaissance de soi systématique?*

Je reprends ma question: qu'apprend-on dans les séminaires? A l'évidence, ceux-ci ne sont pas réductibles à des lieux de transmission de discours. On peut, me semble-t-il, distinguer trois niveaux.

1. Le premier est sans doute le moins discutabile : on apprend des trucs, des ficelles, des techniques, des méthodes - du style: "après chaque réunion, faites un procès-verbal", "évitons d'asseoir votre opposant en face de vous", "fixez toujours un délai quand vous chargez quelqu'un d'une mission", "faites des critiques constructives". En général, ces principes sont de bon sens, livrés sans preuve empirique de leur efficacité et sans une théorie qui puisse valablement expliquer leur efficacité. Néanmoins, les participants y puisent des idées nouvelles qu'ils choisissent ou non de mettre en oeuvre, une fois de retour dans leur milieu de travail.
2. Sans doute acquiert-on aussi, *mais tacitement*, des habiletés sociales nouvelles, certaines compétences relationnelles à la faveur des exercices, jeux de rôle, simulations et plus généralement de l'expérience de groupe que représente le séminaire. On apprend à écouter l'autre, à maîtriser son impatience, à animer une réunion, etc.
3. Finalement, on apprend les théories elles-mêmes, c'est-à-dire un certain type de langage et de raisonnements, et les catégories constitutives de ces raisonnements. En d'autres termes, on apprend la maîtrise et l'usage d'un certain genre de discours, on apprend les jeux de langage de la non-directivité, de la métacommunication, du projet d'entreprise, etc. Et ces nouvelles compétences discursives en viennent à participer, comme toutes les autres, à la structuration de la vie sociale. Si, de fait, les "états du moi", la pyramide des besoins, la production intentionnelle de soi, la transcendance de l'entreprise sont des fictions (au sens où les divinités sont des fictions), du moins peut-on dire que ce sont des fictions chroniquement reconstituées, "objectivées" dans les échanges ordinaires (comme sont objectivées les divinités), et que cette reconstitution suppose la maîtrise de compétences linguistiques et relationnelles élaborées (d'où les séminaires). Mais en même temps, les discours sont des pratiques à part entière : changer les pratiques revient à modifier la vie sociale; comme dit Bourdieu, "on agit sur le réel en agissant sur la représentation du réel". Le discours de la réflexivité ne peut manquer de marquer en profondeur la vie sociale. On peut bien insister sur le voile qui cache la réalité, on ne saurait oublier la réalité du voile"

Ainsi est-il possible et peut-être utile, en guise de conclusion, d'appliquer à l'entreprise moderne le genre de raisonnements développés par Norbert Elias dans *La civilisation des mœurs* et *La société de cour* lorsqu'il rend compte des rapports entre l'évolution des

15 Paris, Calmann-Lévy, 1973.

16 Paris, Flammarion, 1985.

formations sociales et les formes de l'économie psychique. La société de cour, explique Elias, est une sorte de laboratoire où s'inventent des codes de comportement inédits et des normes nouvelles. Pour quelle raison? Essentiellement parce que la formation de l'État absolutiste et de la société de cour entraînent une différenciation progressive des fonctions sociales. Il s'ensuit une multiplication et une intensification des interdépendances qui lient les individus les uns aux autres, donc un resserrement inévitable des relations individuelles qui nécessite un contrôle plus sévère des émotions et des affects. On passe progressivement, selon Elias, de la contrainte sociale proprement dite (*Gesellschaftliche Zwang*) à l'autocontrainte (*Selbstzwang*). L'apprentissage de la courtoisie et de la civilité, le respect de conventions plus exigeantes, un contrôle mieux assuré des interactions caractérisent cette nouvelle forme de gestion des tensions,

Voici donc le raisonnement que je propose d'appliquer à la "resocialisation" des cadres. Au regard de la croissance bureaucratique des entreprises durant les années 50 à 70, la violence sociale engendrée par le développement économique s'est aujourd'hui fortement accrue. Qu'elle provienne du renforcement de la domination du capital inhérent aux transformations de l'économie (OPA, internationalisation, délocalisation, pressions concurrentielles, etc.) ou, plus généralement, de l'intensification des dépendances réciproques, donc des relations de pouvoir, provoquées par toutes les formes d'intégration organisationnelle (intégration technique, rationalisation, structures innovantes, etc.), cette violence qui pénètre l'ensemble du tissu social de l'entreprise est d'abord assurée et relayée par les cadres à tous niveaux; autant que possible, elle doit être canalisée, filtrée, aménagée, justifiée" De ce point de vue, la formation des cadres, cet effort systématique pour en faire des "leaders", des "communicateurs", des "animateurs d'équipe", en bref des responsables *politically correct*, témoigne du développement d'une nouvelle forme d'économie psychique. On apprend aux cadres le tact, la courtoisie, le contrôle de soi, la compréhension, l'art de faire des critiques constructives, de prévenir et gérer les conflits, de protéger l'image et la dignité du subordonné (dénommé "collaborateur"), de susciter son engagement "spontané", de canaliser ses rancœurs"... Et remarquons-le, cette humanisation des rapports de travail répond en fait à un accroissement de la violence organisationnelle.

Désormais, la *distinction* dans l'entreprise, l'accès au prestige et à la reconnaissance sociale, est moins déterminée par la position hiérarchique. Elle sépare les jeunes chefs rompus aux entretiens d'appréciation, à l'animation des séances de brainstorming à la conduite des réunions efficaces, et les "vieux croûtons crispés sur leur autorité". De façon caractéristique, une forme nouvelle d'identité professionnelle semble s'élaborer sur cette distinction - le phénomène semble encore plus marqué dans la fonction publique"

On peut avancer l'hypothèse de la construction progressive d'une formation culturelle spécifique, d'un ensemble de codes et de normes de comportement et de discours au travail typique des démocraties capitalistes de cette fin de XX^e siècle.

RAPPORTS

I. Pierre MORIN

Le thème de "l'idéologie dans le discours managérial" est un thème de première importance, bien que, de manière, surprenante, peu traité. Le mérite d'Alain Eraly n'en est que plus grand et son travail ne saurait laisser indifférent. AUSAI mes réactions seront à la mesure de l'intérêt suscité. D'où la série de remarques que je voudrais faire.

- 1, Le titre proposé par Alain Eraly, "L'idéologie dans le discours managérial" correspond-il vraiment à ce qu'on a entendu? S'agit-il de l'idéologie du discours managérial ou de l'idéologie du discours de certains formateurs? Quels managers souscrivent au discours de ces formateurs? L'auteur semble assimiler des mondes plus différents qu'il ne le laisse supposer. Peut-on amalgamer ce qui constitue en fait trois marchés porteurs de discours différents et, sans doute, d'idéologies différentes : le marché du conseil en management (générateur de systèmes de gestion, de types de structures, etc.), le marché de la formation (très hétérogène) et

dans ce marché de la formation, celui qu'Alain Eraly vise, un sous-marché très particulier, le marché du développement personnel (PNL, AT, assertivité) ? Ce sous-marché est, finalement, très à part, même dans les catalogues des éditeurs de livres de management et de formation. Dans la profession du conseil, on parle volontiers de ces prétendues techniques comme des "psychopapouilles" ; un petit livre de Maurice de Montmollin que les PUF devraient bien rééditer, mettait déjà en garde contre *Les Psychopitres*.

Tout à fait d'accord pour parler d'idéologie dans les discours managériaux. Il faudrait aussi la débusquer dans les discours qui, se veulent plus empiriques, plus pratiques et qui concernent les modèles de structures, les techniques et les modalités de budgétisation et de contrôle de gestion, etc.

2. Le jeu même des trois acteurs en cause dans la formation aurait mérité une analyse plus poussée" Comment se rencontrent au sein du marché de la formation managers, fournisseurs de formation et formés ? Dans l'analyse, il me semble qu'il faudrait étudier ces relations triangulaires, pas seulement la relation formateur/formés. Pourquoi, en particulier, les dirigeants envoient-ils des cadres dans ce type de séminaire?
3. Peut-être allez-vous un peu vite en mettant dans le même sac des références en fait fort différentes. Fred Fiedler a fait un travail sérieux sur les styles de commandement les plus appropriés en fonction des situations (structure de la tâche, pouvoir du leader, relations leader-groupe). Il est difficile de le mettre sur le même plan que la PNL, l'AT et autres fariboles. Hersey et Blanchard ont, au début, tout au moins, diffusé une approche argumentée de la contingence du leadership. De même, les séminaires de conduite de réunion donnent de simples recommandations valables en dehors de tout contexte idéologique même le plus sourcilieux.
4. Vous semblez en parlant de management suggérer qu'il s'agirait de théories scientifiques. Les Américains soulignent rituellement qu'il convient de ne pas mélanger normatif et descriptif. Lorsqu'on parle management on oscille entre les deux..Le management relève du normatif (même s'il cherche à s'appuyer sur du descriptif). Le niveau normatif renvoie à une action politique. Le rôle de manager a une dimension politique (voir H. Mintzberg et bien d'autres) Dans ce cadre, il est normal qu'il tienne un discours idéologique. La situation est générique, elle ne renvoie pas seulement à l'entreprise, mais à toute action de nature politique. C'est aussi par là qu'il faudrait saisir l'idéologie dans le discours managérial. Que deviennent, dans le cas du management, le jeu politique et l'idéologie dans les discours?
5. Pour analyser la formation de type "développement personnel" vous auriez dû faire encore plus appel aux phénomènes de mode en management. La critique des modes est légitime et nécessaire bien que celles-ci aient aussi des effets positifs : elles peuvent devenir un moyen pour sensibiliser, une occasion d'apprentissage organisationnel. Reste, et vous avez raison de le souligner, l'inculture en sciences humaines, qui est parfois vertigineuse et qui explique en grande partie le succès de ces modes. Ceci étant, les supercheries du développement personnel et leurs modes, qui font partie de ce que les Américains appellent le "psychobusiness", dépassent le cadre de l'entreprise, connaissent leur premier essor en dehors des entreprises. Celles-ci n'y font appel que dans un second temps. Elles sévissent déjà depuis longtemps dans toute la société.
6. J'en viens au problème de la réification. Lorsque nous parlons "d'organisation", lorsque nous disons que les entreprises sont des "organisations", même sans O majuscule, nous réifions. Y a-t-il moyen de faire autrement? Sauf à admettre que tout vocabulaire n'est qu'idéologie, à quel moment commence l'idéologie. A quel moment réifier est-il nécessaire pour penser, analyser et à quel autre est-ce critiquable? Il est vrai que ces excès des chercheurs en sciences sociales ne datent pas d'aujourd'hui; les psychosociologues ont souvent succombé à l'anthropomorphisme à propos des groupes: appareil psychique groupal, fantasmes et désirs du groupe ont fait florès à une époque."
7. Pour finir, je voudrais dire que je suis d'accord avec vous sur le diagnostic : la concurrence mondialisée, les contraintes économiques plus exigeantes font qu'un certain masque de l'entreprise se fissure" De nouvelles charges pèsent sur les cadres. Le psychologisme des formations au développement personnel est-il une tentative nouvelle pour masquer ces sujétions? Mais l'expression néo-management, à ce sujet, me laisse dubitatif. Est-il si néo que vous le dites ce management? Le management n'a-t-il pas de longue date cherché à masquer

ses coercitions par des pratiques à prétentions psychologiques ? N'est-ce pas là résurgence d'une vieille histoire qui remonte à l'Ecole des relations humaines ?

Réponse de Alain ERALY

Sur le point 1, je pense que vous avez raison: j'ai analysé le discours du formateur, qui est un transmetteur. De plus, le discours que j'ai analysé n'est pas celui du "haut" management, mais plutôt celui qui s'infiltré au niveau des cadres moyens. Il est clair qu'il s'agit pour moi d'un sous-ensemble, et non pas *du* discours managérial.

Sur le "psychobusiness" (point 5), vous avez là encore tout à fait raison. L'évolution culturelle dont il est question dépasse largement le cadre étroit de l'entreprise et la thématique essentielle remonte bien à l'école des relations humaines (point 7). Ceci dit, il faut noter qu'il y a eu des inflexions. L'école des relations humaines insistait surtout sur la gestion "humaine" de l'autre. L'insistance sur la gestion de soi (gérer son emploi du temps, gérer sa carrière, gérer ses relations, etc.) est une inflexion récente sensible.

Sur l'analyse des systèmes de gestion (point 1). Prenons le cas de la Direction par Objectifs. Il me semble que le cas entre bien dans mon cadre d'analyse (celui des entretiens individuels y entre également). Quel est le discours? Il s'agit de mieux motiver les cadres. On leur dit : "nous allons négocier des objectifs et signer un contrat (noter que le vocabulaire est ici important : normalement, un contrat est passé entre deux personnes libres de contracter et qui choisissent en pleine liberté de le faire) : ensuite, vous pourrez vous organiser comme vous l'entendrez pour atteindre les objectifs. que nous aurons négociés, ce qui sera plus motivant pour vous.." Mais il est clair que l'adoption du système de gestion qu'est la DPO se fait dans un contexte où il s'agit d'accroître la pression exercée sur les cadres. Le discours de la gestion de soi accompagne donc l'introduction d'un système de contrainte accrue. Le discours aide à l'intériorisation de cette contrainte accrue.

Point 3, vous avez raison: je suis allé un peu vite en mettant Fiedler et la PNL dans le même sac,

Le management est-il une science? (point 4) Non, il est du côté du normatif. Que le dirigeant soit dans une situation politique, situation générique qui n'est pas seulement propre à l'entreprise, dans laquelle on mobilise le discours comme une ressource, cela j'en suis d'accord.

La question de la réification (point 6) est la plus centrale et la plus difficile" Pour moi, la réification n'est pas une erreur. Elle m'intéresse en ceci qu'elle permet de légitimer une domination, un pouvoir. Un chercheur en science politique a analysé le discours de plusieurs présidents de la République française, il a montré que la référence à l'intérêt général était omniprésente dans ce discours, sans que la notion SOit jamais définie.

II. Jean-François AMADIEU

La lecture du texte de Alain Eraly laisse de prime abord la sensation d'un large accord. D'une part le diagnostic dressé de l'hégémonie de deux grandes idéologies managériales, la réification de l'entreprise et la réflexivité est juste" Il permet efficacement de comprendre "l'effet de tenaille" qui sépare les collectifs de travail et empêche la défense collective des salariés (Atomisés les salariés sont dissous dans la communauté d'entreprise). D'autre part, la présentation des producteurs et utilisateurs d'idéologies, des groupes sociaux intéressés est stimulante quoique rapide et laissant dans l'ombre les différences d'intérêts entre les acteurs producteurs, transmetteurs et usagers de l'idéologie.

Ces deux premiers étages de la "fusée Manheim" appellent moins de remarques que le troisième" Il s'agit à cette étape de se demander, comment, pourquoi ces idéologies sont produites et utilisées.

C'est sur ce point que les explications proposées par Alain Eraly laissent perplexe.

1. Les explications avancées paraissent être de type fonctionalo-marxistes :

Pour l'auteur, si l'on veut comprendre ce qui amène les individus à produire ou utiliser une idéologie il faut se demander à quoi servent les idéologies et non ce qu'ont explicitement souhaité faire les producteurs d'idéologie. Ce qui amène un individu ou un groupe à produire de l'idéologie ne serait pas un dessein machiavélique, pas un but explicite et délibéré, une stratégie, mais "seulement l'anticipation, même vague et diffuse, tacite, des effets sociaux de ces discours". On se posera dès lors plusieurs questions:

- Pourquoi faut-il cette intentionalité, cette anticipation ?
Pourquoi ne pas intégrer les problèmes d'erreur de position et de disposition ?
Pourquoi ne pas retenir la recherche de part de marchés du conseil, de la formation, de l'édition, de la science, en un mot, une démarche utilitaire ?
- Pourquoi faut-il un dessein global, une "intention fondamentale", une seule, globale, animant tous les individus ?
Entre les conséquences de l'utilisation des idéologies sur les pratiques de gestion qui, en effet, peuvent maintenir une domination et légitimer des pratiques et les raisons d'élaboration de l'idéologie et de son usage il y a une distinction à faire.

Il ne suffit pas d'observer des effets sociaux pour détenir l'explication elle-même (sur tous ces points Raymond Boudon dans l'Idéologie est particulièrement clair).

Le discours idéologique le serait, si l'on suit Eraly, car, vrai ou faux, il est utilisé dans des rapports sociaux, "on anticipe un effet de légitimation" (ici de la "domination du capital").

"On" fait un usage,

"on" anticipe une légitimation".

"On", s'agit-il de l'utilisateur ou de celui qui élabore ? Le producteur, l'usager ?

Pour mieux comprendre l'élaboration et l'usage de discours du néo-management il faudrait préciser qui est "on".

Alain Eraly avance la thèse selon laquelle les idéologies du management seraient rendues nécessaires par la "violence sociale renforcée" qui se développerait dans les pays capitalistes de la fin du XXème siècle. Ici encore la production de l'idéologie comme discours de justification des pratiques de gestion est expliquée par la réponse à un impératif général (l'accroissement de la violence sociale).

La violence sociale dans les organisations serait plus grande aujourd'hui. "La violence sociale engendrée par le développement économique s'est fortement accrue".

En quoi l'intégration organisationnelle, les structures innovantes (l'autonomie du groupe de travail, la polyvalence, la formation, la reprofessionnalisation, etc...) seraient une violence sociale accrue ?

Si l'on veut dire que la productivité augmente, l'intensité de la charge physique et mentale, est-ce plus le cas aujourd'hui dans les démocraties capitalistes de la fin du XXème siècle qu'après 1920 ou après 1945 ? En ces périodes aussi les gains de productivité sont importants et les structures changent.

L'autocontrôle est-il plus violent socialement que le contrôle mécanique ou hiérarchique ?

La "domination du capital" est-elle plus forte depuis le début des années 80 ? S'agit-il ici du pouvoir des détenteurs de capital, de l'employeur ? S'agit-il des conséquences pour les salariés des mouvements de capitaux ? Il y a-t-il un mouvement uniforme et international de domination croissant du capital ?

Donc, il y a à la fois des concepts à préciser et un mouvement, une accentuation, un nouveau modèle à démontrer.

2. La violence faite aux analyses stratégiques:

Le rejet des modèles de choix rationnel et de l'individualisme méthodologique pour expliquer la construction et l'usage des idéologies est également visible dans le traitement réservé à l'analyse stratégique. L'analyse stratégique est-elle une idéologie, un instrument de domination ?

L'usage de termes comme choix, décision, objectif, Stratégie, pouvoir n'est pas en lui-même un problème, une idéologie. Elle n'est pas produite dans un but tacite de légitimation de la domination du capital. La sociologie de l'acteur n'est pas assurément une idéologie.

C'est lorsqu'on oublie les groupes intermédiaires, de voir les conflits, en particulier la stratégie, l'action, le pouvoir de l'employeur que l'assimilation néo-management/analyse stratégique ou modèles du type "rational choice" est défendable.

Si l'on intègre les inter-actions employeur/salarié, les rapports sociaux, il n'y a plus de confusion possible. L'acteur du néo-management n'est pas un homo-oeconomicus.

Eraly pense qu'on avait voulu avec la rationalité analytique enseignée en business school chasser "spontanéité de la vie affective, irréflexion des Habitus" (p. 10), "l'intuition et l'affectivité composantes essentielles de toute vie au travail" (p. 13).

Aujourd'hui, avec Peters et Waterman par exemple, on renverserait cela pour le remplacer par une maîtrise de l'affectivité et de l'intuition par la réflexivité.

Il y aurait rationalisation à nouveau mais d'une autre manière.

Contrairement au point de vue de Alain Eraly on peut suggérer que les explications irrationnelles des comportements (affectif, intuitions, effet Habitus....) ne sont pas, loin s'en faut, négligés par le néo-management Plus généralement, c'est un déficit d'analyse rationnelle qui est observable.

DISCUSSION

Georges-Yves Kervern : "Je trouve que nous avons eu ici, ce soir, dans votre exposé, une belle démonstration de ce qu'est l'idéologie puisque vous décrivez une réalité parfaitement triviale comme une construction surréaliste..."

Paul Mayer: "Vous parlez de violence, mais vous n'employez pas l'expression bourdieusienne de "violence symbolique". Qu'entendez-vous par «violence» ?"

Jean-Paul Valla : "Je pense qu'un des problèmes que pose votre analyse vient du fait que, comme Pierre Monn l'a dit, vous n'avez pas étudié en tant que tel le marché de la formation. Il s'agit tout d'abord d'un marché très individualisé : les entreprises ne demandent pas à des cabinets de venir faire des formations internes à des groupes de cadres. Elles envoient des cadres se former, à titre individuel, dans des séminaires qui regroupent des cadres d'entreprises différentes. C'est un point important Pour comprendre cette dimension, je pense également qu'il faut analyser la triade manager/formateur/cadre formé.

Il se trouve qu'aujourd'hui, un certain nombre d'entreprises demandent des formations internes. Cela pourrait infirmer ma thèse, mais je ne le pense pas. Car il faut analyser le pourquoi de la décision prise par les managers. L'un d'eux m'a dit: "nous essayons de passer d'une structure matricielle classique, trop rigide désormais pour s'adapter aux changements rapides de l'environnement, à une structure plus souple, plus biologique, organisée autour de projets. Or, nous nous heurtons à des résistances, des blocages. Nous allons donc essayer, par des formations ad hoc, d'ouvrir les esprits."

Jacques Girin : "Je constate que la séance de ce soir a attiré beaucoup de monde et suscité de vives réactions: c'est un signe.

Deuxième remarque" Il y a eu des allusions fugitives à Marx, Jean-François Amadiou l'a notamment souligné. Mais la relation de Alain Eraly au grand maître de notre jeunesse me fait penser à l'expression slovène, citée par Tatjana Globokar : "comme le chat qui tourne autour du lait brûlant". Il est pourtant temps de relire Marx, et notamment ces chapitres du livre I du Capital qui analysent le passage de la manufacture à la grande industrie. Dans le cas analysé par Alain Eraly, on passe en effet à la grande industrie en matière de production des discours.

Ceci dit, il faut peut-être dépasser Marx en s'appuyant sur la pragmatique : car Marx a considéré l'idéologie comme un voile, alors qu'ici, comme il a été dit dans la discussion, les discours font agir et agissent, sans que les cadres soient dupes.

En résumé, je dirais qu'il convient de revenir à Marx, ouvertement et sans complexes, et qu'il faut analyser la production de discours comme une technique de production."

Alain Eraly : "N'ayant jamais été marxiste, je me réfère à Marx sans trop de mauvaise conscience, je crois. De toute façon, Marx n'ayant pas analysé les discours en eux-mêmes, il reste un vaste champ de recherches à défricher.

Suis-je un idéologue, comme le pense G.Y. Kervem ? Ma réponse est résolument et nettement: "non". Pourquoi? Parce que je ne suis pas ici, ce soir, lorsque je parle, en position de pouvoir sur l'auditoire, pouvoir que je chercherais à légitimer par mon discours. Si je me trouve devant un étudiant, lui annonçant que je lui inflige un 4/20, en argumentant ainsi : personnellement, je serais ouvert à l'idée de remonter votre note jusqu'à la moyenne, pour vous permettre d'avoir l'examen, mais l'Université ne le permettrait pas, je suis en situation de pouvoir et je réifie l'Université; là, je tiens un discours idéologique au sens où je l'ai défini.

Suis-je un fonctionnaliste, comme le suggère Jean-François Amadiou, suis-je moi-même tombé dans le piège de la réification? Pour moi, le fonctionnalisme est admissible en sociologie s'il s'agit d'un fonctionnalisme de l'acteur, pas du système. Parmi les actions humaines, il y a celles qui sont des actes de langage; lorsqu'il y a acte de langage, je pense qu'il existe une intention générale, une anticipation par le sujet de l'acte de l'effet qu'aura le discours sur celui qui le recevra. Pourquoi ne pas parler d'un marché? Je ne vois pas ce que cela ajouterait: qui offre un produit sur le marché, anticipe une demande, un usage du produit qu'il va offrir. Celui qui produit et vend du discours anticipe un effet de ce discours: je ne vois pas en quoi les deux approches seraient contradictoires. "

Erhard Friedberg : "Attention, le fait d'anticiper que le produit va se vendre ne signifie rien quant à l'effet réel du produit, à son usage. On a là deux dimensions différentes."

Alain Eraly : "Je ne pense pas, du moins pas dans ce cas. Les formateurs se rendent compte de l'effet de leur discours en temps réel sur leur auditoire, lors des séminaires. Certes, il s'agit là de transmetteurs; mais les producteurs sont souvent aussi des transmetteurs, ou ils l'ont été..."

Jean-Paul Valla: "Peters et Waterman ont d'abord exposé leurs idées dans des séminaires de formation ; ce n'est qu'ensuite, lorsqu'ils ont pu constater la manière dont ces idées "passaient", qu'ils en ont fait un livre. Puis le succès du livre les a entraînés à faire de nouveaux séminaires..."

Alain Eraly : "L'hypothèse que certains anticipent la vente, mais non l'effet des discours, que les deux phénomènes ne sont pas liés, me paraît irréaliste.

S'agissant de la "violence" (questions de Jean François Amadiou et de Paul Mayer), je ne veux absolument pas dire que l'autocontrôle est plus violent que le contrôle externe. Je veux dire que l'autocontrôle est une représentation qui s'interpose dans les rapports sociaux. La violence est, pour moi, située dans les rapports sociaux eux-mêmes. Quelle est-elle, cette violence? Si une entreprise doit améliorer sa productivité et qu'elle arrête, en conséquence, d'embaucher, on va sommer les cadres, très vite, de revoir l'affectation des ressources humaine : une secrétaire qui travaillait auparavant pour un seul patron va désormais travailler pour plusieurs à la fois etc. Il s'agit là d'une violence, concrète, qui peut être bien ou mal vécue, mais qui est une Violence.

J'analyse la période que nous vivons comme la coïncidence entre un regain de violence (dû à la crise qui a suivi la grande période de croissance) et une perte de légitimité des rapports hiérarchiques. Les cadres supportent de plus en plus mal d'avoir à exercer un pouvoir hiérarchique, leurs subordonnés supportent la chose aussi mal qu'eux, mais on demande aux cadres d'exercer plus de violence. C'est cette coïncidence ou contradiction qui explique le néo-management.

Jean-François Amadiou m'a posé une question -ô combien délicate l- sur l'analyse stratégique. J'ai l'impression que si j'avais remplacé, partout dans mon texte et mon exposé, "intentionnalité" par "rationalité", je me serais attiré moins de critiques. Le malheur est que je ne crois pas à cette idée de rationalité pour expliquer ce que je tente d'expliquer. Je ne crois pas que l'analyse stratégique et l'individualisme méthodologique puissent expliquer l'efficacité du discours. Herbert Simon faisait déjà remarquer, dans un texte un peu oublié qui se trouve dans *les organisations*, que la rationalité n'est pas limitée parce que les ressources sont limitées; qu'elle n'est pas limitée par des limites cognitives, mais sociales. Ce sont les limites de la rationalité qui rendent la rationalité possible, et ces limites tiennent à autrui, Ce qu'il faut donc analyser, c'est la production sociale des limites de la rationalité. L'étude de la rationalité limitée de l'acteur passe à côté de ce problème. Parler de l'entreprise, c'est jouer sur les croyances, c'est produire des frontières pour la rationalité.

Erhard Friedberg : "Je profite de mon privilège de président pour faire une dernière remarque. Un point m'est apparu plus clairement après la question de Jacques Girin. Vous maniez en réalité trois niveaux d'analyse:

- premier niveau : il s'agit d'une réflexion sur la production de discours qui peuvent être utilisés ensuite dans les rapports sociaux. Cette réflexion peut être menée en termes de marché;
- deuxième niveau: vous étudiez l'utilisation de ces discours comme légitimation du pouvoir dans les rapports sociaux. Ce deuxième niveau n'implique ni les mêmes acteurs ni les mêmes rapports sociaux que le premier ;
- troisième niveau, où la référence à Marx devient intéressante: vous étudiez la manière dont les discours sont sélectionnés, certains étant abandonnés et d'autres retenus, à l'échelle de la société; vous vous demandez: pourquoi tel discours "marche-t-il" ou ne marche-t-il pas?

Le problème est que, pour vous, ces trois niveaux sont naturellement liés les uns aux autres. Pour ma part, cette liaison ne me paraît pas évidente. Je pense que vous devriez chercher à éclairer les articulations entre les trois

Alain Eraly : "Premier niveau: que la production de discours puisse s'analyser en termes de marché, j'en suis d'accord. Les producteurs, en ce sens, sont rationnels: ils suivent la rationalité de leur compte en banque.

Deuxième niveau. J'ai du mal à admettre qu'il puisse ne pas exister de lien entre le premier et le deuxième niveau, entre la production et l'effet Le producteur de lavabo anticipe un usage des lavabos qu'il met sur le marché. Bien sûr, un lavabo peut servir à un autre usage que celui qui a été anticipé par le producteur (on peut assassiner sa femme en lui envoyant à la tête un lavabo), et c'est pour cela que je parle d'une anticipation vague, diffuse. Mais, de ce point de vue, un discours est comme tous les autres produits, lavabos ou autres. Ce ne sont pas les mêmes acteurs, dit Erhard Friedberg, donc les deux niveaux ne sont pas nécessairement liés. Mais il en va de même pour les autres produits: l'acteur qui produit des lavabos n'est pas le même que celui qui se lave les mains.

Troisième niveau. Je reconnais que je suis peut-être allé un peu vite en besogne. Il est vrai que la fascination qu'exerce le discours dépasse l'usage que l'on en fait. Je vais complexifier l'analyse sur ce plan."

**VI. TELECOMMUNICATIONS POLICY IN JAPAN AND THE U.S. : STRUCTURE,
PROCESS, OUTCOMES**

Roger G. NOLL and Frances M. ROSENBLUTH
Department of Economics, Stanford University

Rapports:
Nicolas CURIEN, CNAM, Ecole Polytechnique.
Alain VALLÉE, DGPT, Ministère de l'Industrie.

9 mai 1994.

ABSTRACT

This essay examines how the differences in the political structures of Japan and the U.S. produce different incentives and policy preferences among political leaders, leading to differences in the performance of the telecommunications industry. Regulation in Japanese is more flexible and less publicly visible than in the U.S., and Japanese political institutions favor the suppliers of telecommunications equipment whereas American institutions favor consumers, especially with respect to local telephone service. These tendencies are revealed in performance data: prices and costs are higher in Japan, whereas effective competition and usage of the network are greater in the U.S.

**
*

In all nations, telecommunications is among the most heavily regulated industries. Until the 1970s, most nations had publicly owned telephone companies, operating either as part of a ministry that included the post office or as a quasi-independent, governmentally-owned corporation that was extensively regulated by such a ministry. A few democracies permitted telephone companies to be private, for-profit corporations, but in these cases the industry was an extensively regulated monopoly.

During the 1980s, the structure of the telecommunications industry and its regulation underwent massive reorganization in most OECD countries, and even in many developing nations. The reasons for this transformation are many, and their full explication is beyond the scope of this paper! In brief, amazingly rapid technological progress in telecommunications and the entire microelectronics and information sector made traditional methods of providing and regulating telecommunications obsolete. In response to these changes, most countries have adopted policy changes that are broadly similar. Although the details of the reforms vary among countries, two important generalizations are accurate. First, the emerging consensus is that private ownership is superior to public ownership in producing efficient, low-cost, technologically progressive telecommunications systems. Second, most governments have come to believe that in some parts of the industry, competition is superior to monopoly.

Japan and the United States are not exceptions to these generalizations, although they have adopted very different approaches to reform. Liberalization of telecommunications policy began in the United States during the 1960s, through a series of decisions by the Federal Communications Commission (FCC) -- the federal regulator of telecommunications -- and the federal courts that introduced competition into long distance service and terminal equipment. American policy makers now are debating the last logical step in liberalization, the highly controversial commitment to competition and, eventually, deregulation in local service. In Japan, liberalization began in 1986 with the privatization of NTT and KDD, and the introduction of both value-added and facilities-based competitors shortly thereafter. Unlike the United States, Japan's liberalization started at roughly the same time as similar policies were adopted in other advanced industrialized democracies. And, while Japan, like the U.S., has introduced structural competition in almost every component of the industry, the Japanese system remains heavily regulated and only partially privatized. U.S. policy, by contrast, has been to deregulate whenever a market is structurally competitive.

This chapter explores the similarities and differences between Japan and the U.S. in the structure, process, objectives and consequences of liberalization. Japan and the U.S. profess to have the same basic objectives in telecommunications policy, but in practice their policies are

For a discussion of the reasons for change in the US, see Peltzman [1989] and Joskow and Noam [1993]. These essays reflect the general consensus in the scholarly literature that the regulatory reforms of the 1970s and 1980s were not the result of an ideological shift to neoconservatism, but instead were brought about by changes in technology and the economic conditions of regulated industries

² The liberalization process in the US. actually began in 1959, when the "Above 890" decision by the Federal Communications Commission allowed companies to build microwave networks for their own private use. Then, between 1968 and 1970, a series of decisions by the FCC and the courts permitted competition in terminal equipment, long distance, and value-added services. For details, see Noam [1979] and Noam [1983b].

very different and produce different consequences for both users of telecommunications services and manufacturers of telecommunications equipment. In our view, these policy differences arise from differences in the political structures of the two countries. In the U.S., the regulatory system "stacks the deck" in favor of end users, and especially rural consumers and information-intensive business customers. In Japan, the structure and process is designed to favor firms that manufacture telecommunications equipment and, among end users, rural customers and information-intensive industries.

Which policy orientation is "better" depends on debatable value judgements as well as cause-effect economic relationships; however, objectively, the main differences in outcomes are that the Japanese system charges substantially higher prices and provides less service, but generates proportionately greater sales revenues for Japanese makers of telecommunications equipment. One purpose of this chapter is to compare the industry's performance indicators in some detail, and to explain why the policy institutions in each country lead differences in outcomes.

I. POLITICS, ECONOMICS AND TELECOMMUNICATIONS

The centerpiece of our analysis of telecommunications policy in Japan and the U.S. is the political process, and the policy objectives of elected political officials. The two main premises of our argument are as follows. First, a nation's political institutions, such as the organizational structure of the government and the electoral system, have an important influence on the policy objectives of elected governments. Second, technical and economic reality are most productively viewed as establishing limits and creating trade-offs that constrain the attainment of the policy objectives of a government. The main burden of this section is to explain the implications of both premises for telecommunications policymaking in Japan and the U.S.

Politics and Policy

Chapters 1 and 2 provide the basic theoretical framework for our analysis of the policy significance of the differences in political structure between Japan and the U.S. Here we seek to expand and embellish these points to focus on their implications for telecommunications policy. The key differences between Japan and the U.S. that are the focus of our analysis are as follows.

Federalism

In Japan, all power to regulate infrastructural industries like telecommunications resides in the national government, whereas in the United States policy authority is divided between state and national governments'. The importance of this difference is immediately apparent from the analogy between states in a federal structure and nations within an international trading system. In a federal system, each state seeks to advantage its own citizens at the expense of citizens of other states and nations. Basic access and other local services are consumed almost exclusively by residents of the community that contains the local exchange. In contrast, on average half of long distance customers reside elsewhere, and far less than half of the telecommunications equipment that is used within a state is actually manufactured there. Likewise, a local exchange company is more closely identified with a state than are long distance carriers and national information service suppliers, which are more dispersed. Hence, all else equal, state regulation will be prone to biases in favor of local services and local exchange carriers, whereas national regulation will give greater weight to interstate services and equipment manufacturing. By the same logic, national regulators are more likely to favor domestic services at the expense of

³ The U.S. federal government is constitutionally entitled to assert jurisdiction over all aspects of the regulation of infrastructural industries through its power to regulate interstate commerce. Because interstate services share the use of local exchange systems, the latter is in interstate commerce and so could be federally regulated. But historically, the states were the first to engage in regulation, and the first federal statute on economic regulation, the Interstate Commerce Act, was passed in part to reassert the right of states to regulate after the Supreme Court ruled in the *Wabash* case that states could not regulate intrastate railroad service if the railroad also provided interstate service. All subsequent federal economic regulatory statutes have preserved a role for state regulation, including the Communications Act of 1934, which gives state the exclusive right to regulate local access and intrastate long distance.

international service, but less likely to favor local service at the expense of national services and equipment manufacturing.

Government Structure

The main differences in the organization of government between the U.S. and Japan are the role of the courts and the relationships among legislative bodies and executive institutions. Concentration of most authority in a single parliamentary body composed of members elected from different constituencies, as in Japan, makes decision making easier and more flexible, but it also enhances the influence of particularistic interests. An important implication of the U.S. system, with bicameralism and an independent, nationally elected executive leader, is that it leads to more explicit conflict among elected officials, which in turn leads to a more formalized relationship with the bureaucracy, and a greater reliance on the courts to review bureaucratic decisions and to resolve policy disputes. In telecommunications, U.S. regulatory decision making is procedurally complex, and is carefully scrutinized, and often reversed, by the courts'. By contrast, regulatory procedures in Japan are informal, confidential, and with few exceptions unlikely to be scrutinized by the judiciary".

Electoral System

In the United States, both state legislatures and the federal House of Representatives are elected from single-member districts, with the winner chosen by plurality in almost all cases. The U.S. Senate has dual member districts (states), but each Senator is elected in a separate election, again nearly always on the basis of a plurality of the votes". In Japan, the members of the more powerful Diet branch, the House of Representatives, represent multimember districts, with the winners being the leaders in an election based on a single, nontransferable vote. And, both countries have only weak, ineffective controls on campaign finance. Consequently, in both countries legislators depend heavily on campaign contributions for both electoral success and personal welfare.

In both countries, the legislative system accords greater political power to organized particularistic interests with significant economic stakes in government policy decisions. The structural bias in favor of organized groups is somewhat greater in Japan for several reasons.

- 1) The absence of a formal, open policy-making process and extensive judicial review makes policy deals with particularistic interests more difficult to detect.
- 2) Japan lacks the checks and balances that arise from an independent executive and a smaller, co-equal legislative branch, both with larger, more heterogeneous constituencies.
- 3) The Japanese electoral rules (multimember districts with a single, nontransferable vote) force the LDP to divide the vote among multiple candidates in most districts, which is partly accomplished by having candidates specialize in different policies cater to different interests.

⁴ The nature and scope of judicial review in the U.S. is governed by the constitutional guarantee (5th Amendment) that a person cannot be deprived of the use of property without due process, the Administrative Procedures Act of 1946, procedural provisions of substantive laws like the Communications Act of 1934, and court decisions that embellish these provisions. The court has actively supervised state and federal regulation since the beginning of the 19th Century. States, too, are subject to the constitutional protection (14th Amendment) of due process and their own administrative legislation. To a first approximation, standing is granted by the courts to anyone who is materially affected by a regulatory decision. See Shapiro [1988], p. 45ff

⁵ Judicial review is governed by the Administrative Case Litigation Law of 1963. In most cases, standing is given only to the person or company that is the subject of a ruling, and even then, if a statute confers broad authority on an agency, the court normally grants discretion to the agency in interpreting its statutory authority and mandate. For more details, see Upham [1987] and Tanakadate [1986].

⁶ States determine the details of their election systems for House and Senate, and in a few cases a runoff system requires that the winner obtain an absolute majority of the votes cast.

4) The concentration of authority in national government is inherently less favorable to consumers and other localized groups because they are less well-organized in national policy making.

The regulatory policy implications of these core differences in the political system are straightforward. Both countries are likely to care about the efficiency of their infrastructural industries, but their policies will also reflect their distributive objectives. In pursuing both goals, their regulatory systems and policy outcomes should reflect the differences in their political systems in three ways.

First, when the ruling coalition in Japan wants to change policy, it ought to be able to do so more quickly. Moreover, the Japanese policy implementation process ought to be more flexible because its close connection to the ruling party removes the need for formal process in the bureaucracy. The Japanese governmental system contains fewer veto points than the American system of checks and balances (federalism, the independent executive, the empowerment of the judiciary, bicameralism), allowing Japan to move more quickly in making major alterations in policy, such as decisions to introduce competition, to privatize, to adopt network standards, or to change pricing methods.

Second, the Japanese system should be more prone to the use of regulation for distributive politics to benefit organized economic interests. Moreover, in Japan the absence of federalism should advantage national service and manufacturing companies at the expense of local service. The local service bias in the US means not just lower prices to consumers, but also prices that reflect distributive politics in a state: a bias in favor of rural communities and local industries that use information services intensively, such as financial services. In Japan, the distributive bias should reflect national politics, which favor rural interests (as in the U.S.) and manufacturing exports, especially in high-technology industries, at the expense of the purely domestic economy and consumers.

Third, elected political officials in Japan should find it easier to benefit personally from telecommunications policy because the same informal, secret administrative system that accords flexibility also makes political corruption more difficult to detect. Thus, the Japanese regulatory system, all else equal (including the integrity of political officials), is likely to be more scandal-ridden, and more all-encompassing. A ubiquitous regulatory system creates more opportunities for political leaders to exercise gatekeeping roles, through which they can obtain personal or electoral favors.

The Economic Constraints

Telecommunications policy involves three types of economic issues: structure, prices, and fiscal status. Structure refers to decisions about entry and exit in markets: whether the players are government entities or private firms, and which players can own which types of telecommunications can provide which services, and can sell which types of equipment. Price policy has two elements: setting a ceiling on a firm's total revenues, and hence on average prices; and determining the price structure, or the relative prices for different services and customer classes.

Fiscal status refers to the connection of telecommunications services to direct expenditures and revenues by the government. In telecommunications, structural and pricing policies are the primary means for achieving the political objectives of government officials. Obviously, these policies allocate economic burdens and benefits among the players in the industry, including its customers, and so are essential to the distributive objectives of the government. Pricing policies are also closely tied to a government's fiscal objectives, for a company cannot provide revenue for other government activities unless its prices accommodate the transfer.

An important factor affecting telecommunications policy is the nature of demand. For most citizens and all businesses, the demand for basic access -- installation plus the monthly fee before any call charges -- is highly inelastic, whereas the demand for calling and information services is elastic. This economic reality sharply constrains a stated policy objective in almost

⁷ Demand is inelastic if a change in price causes a smaller percentage change in the quantity of service that is purchased. In advanced economies, the best estimates of demand elasticity are that a doubling

all nations: universal service, which means that service is ubiquitously available and affordable, so that anyone who wants it can have it. Inelastic demand makes achieving universal service through subsidies very expensive -- large subsidies are required to achieve small gains in the number of subscribers. Thus, the main effect of subsidizing access is redistributive, whereas an implicit tax on usage to finance this subsidy imposes social costs through reduced efficiency because it discourages calls that consumers would buy at a price that exceeds the cost of supplying them".

Although telecommunications policy is a playing field for distributive politics, three factors enhance the standing of efficiency considerations in the policymaking process. First, like other infrastructural industries, telecommunications derives political salience from its ubiquitous economic linkages. All industries and nearly all consumers use communications services, giving the entire society an economic stake in a well-functioning system.

Second, telecommunications, like most but not all infrastructural industries -- e.g. not like freight shipment -- is a relatively homogeneous consumer good with approximately the same price everywhere. Hence, as a symbolic index of the performance of the economy and government economic policy, telecommunications, along with a handful of similar industries, can serve as the means for motivating political participation outside the context of organized interest groups.

Third, of all infrastructural industries, telecommunications has the most substantial linkage to high-technology manufacturing. Telecommunications service providers and their customers constitute a large fraction of the market for microelectronics-based products. Because the information sector is experiencing extremely rapid technological progress, a nation's economic growth can be handicapped by a moribund telecommunications industry.

The tension in telecommunications policy arises from the fact that economic constraints force conflicts among the political objectives of elected officials. Specifically, distributive objectives, short-term cost minimization, and economic growth are not fully compatible. In choosing policies about pricing and facilities ownership, for example, a government must strike a balance between short-term cost minimization and technological progress, in that the latter is induced by letting innovators set prices above their production costs. Likewise, regulators who choke off low-cost bypass of local telephone companies may keep access prices lower, but harm the competitiveness of information-intensive industries. Or, if regulators introduce price competition among carriers, they undermine the ability of service providers to subsidize a favored group. A government that wants to subsidize favored groups must keep some prices above costs, which in turn usually requires protecting a monopoly or managing a cartel.

Implications for Performance

By combining political and economic analysis, predictions emerge about differences between Japan and the U.S. in the performance of the telecommunications sector. Both nations should care about technical progress and economic efficiency, but their distributive biases produce different policies. Japan should be more focused on the implications of telecommunications policy with respect to the health of its high-technology manufacturing industries, reflecting the priority accorded these interests in national politics. The U.S. should be more focused on telephone prices and service quality. Thus, in the U.S., not only do we expect prices to be lower, but we expect to find that businesses will face fewer roadblocks against constructing their own systems and bypassing the public network.

We also expect Japanese telecommunications service companies to spend more on equipment. Moreover, we do not expect to find that the decision to permit multifirm participation in a market will be accompanied by a decision to permit competition to occur. We expect that large businesses -- equipment makers and intensive users of telecommunications -- are the primary beneficiaries of liberalization and multifirm participation in the Japanese industry:

⁸ of access price reduces the access by only a few percent, but that a change in the price of calling causes a larger percentage change in usage.

⁸ For an explanation of how and why state regulators nevertheless try to cross subsidize access from toll tariffs, see Noll [1985].

II. APPLYING THE THEORY: POLITICS AND PROCEDURES

The preceding section provides several predictions about the differences between Japan and the U.S. in telecommunications policy during the liberalization period. This section examines the processes and outcomes of telecommunications policy during the liberalization period to determine whether the differences between the countries conform to these predictions.

Regulatory Structure and Process

The structure and process of regulatory agencies are the organizational and procedural aspects of decision making. The elements of structure and process that are important here are the institutional arrangements of telecommunications regulation that enable an elected government to retain control over policy while delegating its day-to-day implementation to civil servants".

The nature of the delegation problem differs substantially between Japan and the United States. In parliamentary systems like Japan's, the ruling party or coalition in the legislature runs the government and resolves policy disputes. The American system of federalism, bicameralism, and an independent executive creates makes the resolution of conflicts in policy implementation far more difficult. Consequently, in the U.S. political officials are more likely to rely on the design of implementing agencies as a means to assure compliance with the general policy agreement that is embodied in a statute. Thus, U.S. regulatory statutes contain more explicit policy directives, and define more clearly the methods to be used to make decisions. And, U.S. legislators, knowing that they are likely to have policy conflicts between legislative branches and with the independent executive, are more likely to rely on judicial review to police the decisions of agencies than are legislators in Japan...

Legislative Mandate

In both Japan and the United States, the core of the structure and process of telecommunications regulation is statutory; however, the nature and origins of the statutes that have governed the liberalization process are very different. In Japan, the NTT Corporation Law and the Telecommunications Business Law, which were passed in April 1985, authorized the privatization of NTT and KDD, and established the basic regulatory structure for the industry. In the United States, the sections of the Communications Act that deal with telecommunications have not been significantly amended since the act was passed in 1934. Indeed, the basic approach to federal regulation has not changed materially since the Mann-Elkins Act of 1910, which instructed the Interstate Commerce Commission to regulate interstate telephone service in the same way it was regulating the railroads, a procedure that itself was enacted in 1887. Thus, Japan's liberalization has taken place under a statute designed for that purpose, whereas the U.S. liberalization has been under the authority of a statute designed to regulate 19th century railroads.

Structure

In the U.S., most regulatory authority is delegated to the FCC, a quasi-independent regulatory commission. The FCC has five commissioners, each of whom is appointed for a fixed, five-year term. Appointments to the commission are nominated by the President and confirmed by the Senate. A new President can pick the Chair of the FCC, but unless a position is vacant, must select a chair from the existing membership. In practice, the chair usually resigns when the presidency changes, so that the new President is free to nominate anyone as the new chair; however, a new government does not acquire a voting majority of commissioners until three members have resigned or finished their terms, which typically takes about two years.

The chair of the FCC is more influential than the other commissioners because the job carries two important powers. The chair is in charge of the staff and can pick the primary bureaucratic officials, who do not hold fixed term appointments. The second powerful role of the chair is to set the agenda of the Commission, which makes decisions on the basis of simple majority rule.

⁹ For an explanation of how structure and process influence the policy outcomes of agencies, see McCubbins, Noll and Weingast, [1987] and [1989].

In addition to the FCC, the Department of Commerce plays some role in telecommunications policymaking by sponsoring R&D joint ventures in high technology industries, and through the policy planning function of the National Telecommunications and Information Administration. But the Antitrust Division of the Department of Justice is probably the most important player other than the FCC¹⁰. The Department of Justice, not the FCC, has the primary authority to police anticompetitive activities in the telecommunications industry. The jurisdiction of Justice includes all operations of the industry that are part of interstate commerce. Because the network is fully integrated, this jurisdiction includes local service, even though the FCC is precluded by statute from regulating intrastate services.

The structure of state regulation varies considerably. Most large states have organizations that are broadly similar to federal regulatory agencies, headed by multimember commissions having fixed terms. In some states, the commissions are elected, rather than appointed by the governor. In still others, regulation is a branch of the state attorney general's office. Whatever their structure, these organizations also regulate other utilities, typically including electricity, gas, water, and transportation.

Because the jurisdictional boundary between state and federal authorities is blurry and constantly in dispute, several bodies have been created to coordinate national regulatory activities. The most important is the National Association of Regulatory Utility Commissioners, which is an organization of state regulators that, among other things, sponsors studies of jurisdictional issues, participates in federal regulatory proceedings, and organizes joint federal-state meetings about common issues. In addition, periodically the FCC organizes special conferences with state regulators to make joint decisions about jurisdictional matters.

In Japan, responsibility for telecommunications policy is vested almost exclusively in the Minister of Post and Telecommunications, a cabinet appointee serving at the pleasure of the majority party leadership in the Japanese House. Before liberalization, NTT and KDD were part of the government, and no formal mechanisms were needed to make policy. Pricing issues were studied in MPT, but price changes and investment plans for both carriers had to be approved by a vote of the Diet. With liberalization came a more complex regulatory system, adopted by statute, which set up a structure and process for resolving disputes among participants in the industry and between the now-privatized industry and the government. MPT controls prices, investments and service offerings by facilities-based carriers, entry for all types of service, and all telecommunications sector standards.

In the new regime, the Minister is advised by the Telecommunications Business Advisory Council. As of October 1992, the Advisory Council had 22 members, all of whom were otherwise fully employed (Table 1). Of these, four were university professors, one was a leader of the Japanese Federation of Housewives, one was a labor leader, and the rest were executives from business with a stake in the industry.

The only other Japanese agencies with a role in telecommunications policy are the Ministry of Trade and Industry and the Ministry of Finance. MITI sponsors research consortia for developing telecommunications equipment. MPT and MITI sometimes find themselves with overlapping interests when MPT standards conflict with MITI's preferences regarding the directions new technology should take. MOF has responsibility for managing the sale of NTT equities during the privatization process. MOF's potential conflicts with MPT arise over the decisions by the latter concerning prices and market structure, since lower prices and more competition reduce NIT profits and hence the revenues derived from privatization.

The main significance of the structural differences between Japan and the U.S. is that the American system reflects greater concern that telecommunications policy might be implemented by an appointee who will not carry out the policy agreement in a statute. The advantage of America's multimember, specialized commission and further division of policy responsibilities among agencies is that this structure minimizes the problems associated with a

¹⁰ Justice has been involved in telecommunications since it divested Western Union from AT&T in 1908 and negotiated the Kingsbury Agreement in 1913. The latter permitted AT&T to acquire local-service monopolies in return for providing long-distance interconnection for other local companies.

¹¹ For a lively account jurisdictional battles between MPT and MITI over telecommunications policy, see Chalmers Johnson [1989].

single appointment, perhaps orchestrated by a president with superior information who wishes to implement a policy that the legislature would never approve. Of course, this safeguard is not without costs, because security from a maverick appointment is purchased at the cost of making policy responsive to changes in the preferences of elected officials.

Process

The formal procedures for making regulatory decisions differ markedly in the two countries. The Japanese system has very few formal procedural requirements, whereas the U.S. is procedurally complex.

In Japan, an important distinction is made between policy and regulatory functions, which are procedurally simple, and enforcement and punishment, which are more complex. Regarding price and entry issues, the new Japanese Telecommunications Business Law establishes three types of business activities that require a license. Type I businesses are facilities-based carriers; Special Type II consists of domestic information services that are offered to "many and unspecified persons" and all foreign value-added services. General Type II refers to other value-added services.

Type I services are the most extensively regulated. To receive a license to build new facilities or to offer new services on an existing facility, a carrier must receive a "permission" from the MPT. Permissions are granted only to Japanese individuals or companies. The Telecommunications Business Law (Article 10) stipulates that the request for permission be evaluated on the basis of a description of the facilities that will be constructed and the services that will be offered, a business plan that demonstrates financial viability, a market assessment showing that demand justifies the service and that the new facility will not create excess capacity, and engineering information proving compliance with technical standards as promulgated by the Ministry. Type I carriers also must have their tariffs approved by the Ministry, which must be cost-based, "fair and reasonable," and not "unfairly" discriminatory (Article 31). And, the Telecommunications Advisory Council must be consulted about new or amended permissions, changes in tariffs, changes in regulatory rules regarding the definitions of the types of carriers, and changes in regulations pertaining to the interconnection requirements between networks, between types of carriers, and between networks and terminal equipment.

Special Type II carriers apply for a "registration," and need only supply information about the service to be offered, the facilities to be used, and their business plan (Article 24). Registration can be denied if the proposal is false or incomplete, or if the prospective licensee is deemed to lack financial and technical competence. Special Type II carriers must submit tariffs to MPT, but there are no further requirements about their levels and they are not technically subject to an approval process. General Type II carriers submit a "notification" which requires only the specification of the service offered and the facilities used (Article 22). No approval is required, and no tariffs need to be submitted.

The Japanese Telecommunications Business Law makes no special provisions for judicial review of any MPT decisions, and only requires a hearing for enforcement actions against licensees. MPT is required to hold a formal hearing to revoke a permission or a registration, to issue an order to improve business operations, to order interconnection by a Type I carrier, and to revoke a designation to a private entity to test terminal equipment for compliance with technical standards (Article 94). In addition, compulsory arbitration can be invoked to resolve disputes over rights of way for telecommunications facilities (Articles 7.5-77). Denials of license applications and tariff proposals do not require a hearing, nor does the promulgation of the rules on which these decisions will be based.

Judicial review of MPT decisions is available through Japan's Administrative Case Litigation Law. This statute, and its interpretations by the Japanese Supreme Court, provide a far narrower basis for judicial review than in the U.S. With few exceptions, standing to appeal is limited to the company that is the subject of a regulatory decision. Thus, a carrier can appeal a decision about its prices, investment plan, standards compliance, or license application, but judicial review is not available for the company's customers, suppliers or competitors. Administrative law requires that MPT follow the procedural guidelines in its organic statute, and demonstrate a reasonable basis for a decision. As a practical matter, the court almost never rejects ministerial decisions, but instead defers to an agency's interpretation of its statutory powers and

requirements. In any case, the standing limitation stacks the deck in favor of regulated firms, for only they can pose even a slight threat to cause judicial reversal of a regulatory decision.

In the U.S., the FCC, like other regulatory agencies, is subject to complex procedural guidelines for licensing carriers and regulating rates. One set of procedures flows from the Administrative Procedures Act and related case law that applies to all regulatory agencies. These procedures require the agency to give affected parties the right to submit evidence in regulatory proceedings, to take into account all relevant evidence in reaching a decision, and to make decisions that are consistent with the agency's legislative mandate and that are rationally based on the evidence before them. A further procedural distinction is made between general rulemaking and case adjudication. The former is less formal, but it does require that the agency offer parties the opportunity to submit evidence pertaining to its proposed rules. Adjudication includes both the enforcement activities that require hearings in Japan and the investigations into pricing and entry if the agency is going to deny an application. These hearings closely resemble court procedures and are presided over by an Administrative Law Judge. The judge's opinion, together with the evidence collected in the process, is then submitted to the commission.

A second set of constraints on U.S. regulation arises from judicial interpretations of the federal Constitution. For example, the Constitutional prohibition against uncompensated takings has been interpreted as requiring that a regulated firm must be permitted to set prices high enough to earn approximately a competitive return on capital investments. In addition, the "due process" protection in the Constitution has been interpreted to give standing to parties affected by a decision other than the regulated company.

The FCC's decision making is also constrained by the details of the Communications Act. In essence, the FCC bears the burden of proof that a license or a rate proposal should be denied, and that it has jurisdiction (rather than the states) to decide an issue. Moreover, a proposal by a common carrier to change rates or to post a tariff for a new service automatically goes into effect after a brief waiting period unless formally challenged by the FCC. The agency's decisions about standing to participate, the evidentiary basis of decisions, and the compatibility of the decision with the statute are all subject to judicial review, which is often searching and occasionally extremely important. In both terminal equipment and long distance message toll service, the courts played an important role in liberalization by ruling that the FCC had not met this burden of proof when it denied permission to a prospective competitor of the regulated monopoly.¹² Likewise, the court has prevented the FCC from requiring uniform accounting practices (such as depreciation allowances) for both interstate and intrastate services.

Unlike the Japanese legislation, the Communications Act does not specify the standards for setting prices and granting licenses. Instead, the FCC is given considerable latitude in both areas, including the freedom not to regulate.¹³ Thus, most important policies are specified in rules issued by the FCC or decisions by the courts in reviewing these rules, not in statutes. In practice, the FCC has not regulated the activities of any of the competitive facilities-based carriers since the Execunet decision of 1978, and has never regulated value-added services. Indeed, the FCC has never engaged in extensive regulation of facilities construction even by the dominant carrier and former monopolist, AT&T. The primary focus of FCC regulation is the tariffs charged by AT&T for long distance services and the tariffs and service characteristics of local exchange carriers for interconnection to long distance networks. The FCC is not bound by statute to be concerned about the adequacy of demand for new facilities and services, and as a practical matter has ignored these issues since 1978. Thus, the agency regulates far less than MPT regulates in Japan; however, what the FCC does regulate must be accomplished through its highly formalized process.

The procedures in the U.S. serve two functions that are not needed in Japan. First, they are necessary for a system that relies upon judicial review to assure that agency decisions are consistent with the policy preferences expressed in a statute. Second, formalized procedures

¹² In *Carterfone*, the court permitted the use of a radio telephone that was not manufactured by AT&T after the FCC had ruled otherwise. In *Execunet*, the court reversed an FCC decision to deny MCI the authority to compete with AT&T in interstate long distance toll service. See Noll [1989] for further discussion of the role of the courts on liberalizing telecommunications policy.

¹³ For an analysis of the Communications Act, see Paglin [1989].

make decisions depend on information, much of which can only be supplied by groups having a stake in a policy. Procedures, then, empower some groups, at the expense of others, by determining the extent to which agency decisions are constrained by the information that these groups provide (or do not provide).

The U.S. procedures serve a third function that is performed in another way in Japan. Legislative delegation of policy implementation requires "oversight" -- some means of monitoring the development of policies in the bureaucracy to assure that mistakes are not being made. A common form of monitoring, attractive because it is not very costly and avoids mistakes before they occur, is "fire alarm" oversight.¹⁴ In this form of monitoring, the interests that are supposed to be served by a policy are given formal roles in its development, which allows them, to detect policies that they oppose before they are adopted. In Japan, the Telecommunications Advisory Council provides a "fire alarm" to the interests represented on it. In the U.S. the formal processes of the FCC perform a similar function. In both cases affected parties can not only voice concerns directly to the relevant regulatory body, but also pull the "fire alarms" in the offices of political representatives if their intervention is deemed necessary and desirable.

Finally, structure and process in both countries serve to "stack the deck" in favor of certain policy orientations and interest groups. The U.S. federal system stacks the deck in favor of local service. The more cumbersome U.S. decision process slows changes in policy, and in so doing advantages incumbents and dominant firms at the expense of entrants and smaller competitors; however, the fact that the FCC's regulation of individual firm decisions is discretionary has strongly benefitted competitors, since their proposals are rarely reviewed. By contrast, because in Japan an entrant must receive a license before entering a market, the Japanese system is more heavily stacked against entrants and competition. This situation applies with greatest force to facilities-based carriers, which bear a burden of proof that their services are desirable.

Political Sources of Liberalization

In both Japan and the U.S. telecommunications liberalization arose because important user and supplier groups were dissatisfied with ubiquitous regulated monopoly and managed to achieve policy change. The way change came about, however, differs substantially between the countries, due to differences in their political structures.

Reform in the U.S.

Prior to liberalization, AT&T, which provided all long distance service and about 85 percent of local service, was vertically integrated with Western Electric, an equipment manufacturer. AT&T, purchased virtually all of its equipment from its own affiliate, and required that its subscribers use only Western Electric telephone instruments. The largest independent local telephone company, GTE, was also vertically integrated and practiced the same procurement policies

Vertical integration of telephone companies was always a matter of sharp controversy in the United States¹⁵. When the Communications Act of 1934 was passed, there was intense floor debate about whether to prohibit vertical integration. Republicans and conservative Democrats blocked language that would have led to divestiture, but the latter joined their liberal colleagues to block attempts to sanctify vertical integration and horizontal monopoly in the statute. Eventually, congress settled for a statute that did not designate an official national carrier, that did not excuse the industry from antitrust (as other regulatory statutes had done for other, infrastructural industries), and that required the FCC to embark on a study of the vertical integration issue and propose an appropriate policy. By the time the study was completed in 1939, the government was occupied by World War II, and took no action.

After the War ended, the FCC report, which had been critical of vertical integration into manufacturing, became the basis of a 1947 antitrust lawsuit against AT&T, seeking divestiture

¹⁴ See McCubbins and Schwartz [1985].

¹⁵ For a history of telecommunications policy from the invention of the telephone until the liberalizing changes of the 1970s, see Brock [1980]

of Western Electric. The Truman Administration took the position that legislation was unnecessary because the Communications Act accorded regulated telephone companies no antitrust exemption. In practice, liberal Democrats faced the same blocking coalition in congress that they had faced in 1934, so that a legislative solution probably was not feasible.

The rationale for the suit was that many companies in the electronics industry were excluded unfairly from sales to telephone companies because of the latter's procurement policies. But the case never went to trial. When the Republicans regained control of the White House in 1953, they quickly moved to settle the antitrust case. The settlement required that AT&T license its technologies broadly and stay out of any businesses other than selling telecommunications services and equipment. However, reflecting the Republican position when the 1934 act was passed, the settlement permitted AT&T to remain vertically integrated and to continue its sole-source procurement policy.

The settlement did not satisfy the firms that wanted to sell telecommunications equipment, and they continued to work for relaxation of the procurement rules. But the means to break the monopoly switched from antitrust litigation to pleadings before the FCC and, when unsuccessful, appeals of these decisions to the courts,

World War II generated another rival against the established monopolies. Rapid technological progress had made feasible the use of microwave technology, rather than cables, as a means of transmitting telecommunications messages. Many large companies preferred to build their own private microwave systems rather than to buy service from telephone companies, and some even sought to provide microwave-based connections for others. Immediately after the war, both types of companies began to lobby the FCC for licenses to build microwave systems,

For the most part, the FCC resisted requests for entry from potential competitors of AT&T. But two key decisions eventually caused the entire system to unravel. One was "Above 890", which permitted a company to build a microwave system for its own use. The other, deriving from the settlement of the antitrust case, allowed a customer of a telephone company to own a computer that was attached to the telecommunications system, even though a customer could not own a telephone. These exceptions to the system of ubiquitous monopoly created new demands for further relaxations, as well as irrefutable common experience that a hybrid system was workable and, to some, desirable.

Eventually, in 1969 the FCC decided to allow owners of private systems to sell dedicated lines to others. And, in 1969, the FCC allowed competitors to sell services that the authorized monopoly carrier did not offer, such as high speed data connections, and value-added services. But the FCC did not authorize competition in ordinary long distance toll service. Initially, the FCC, took the position that entry was permissible only for services which AT&T was not providing or was not meeting all demand. In a 1976 decision, the FCC explicitly ruled that long distance toll calls were adequately supplied by AT&T, 80 off limits to competitors. But this decision was overturned by the court in *Execunet*, which stated that the agency had failed to bear the burden of proof that competition was undesirable¹⁶.

The most catalytic liberalizing event was yet another antitrust case, filed by a Republican administration in 1974. Although the FCC supported the suit, the regulators played very little role in developing and prosecuting the case. Once again, the case was in response to complaints from equipment manufacturers and new service providers that AT&T was unfairly handicapping them in their attempts to compete. The 1974 case was far more ambitious than the 1947 complaint, for it sought to separate local telephone service from all other elements of the industry: terminal equipment, long distance, network equipment, and value-added services.

¹⁶ A similar sequence of events took place in terminal equipment. The FCC tried to ban all terminal equipment that was not owned by the telephone company, but this decision was overturned by the courts. And, the settlement of the 1947 case, not an FCC decision, prevented AT&T from owning computers that made use of telephone lines. In responding to the loss of control over terminal equipment, the FCC gave AT&T the right to test "foreign" attachments and, if it saw fit, to deny them the right to be used unless they conformed to company standards or used an expensive interface device, manufactured only by AT&T. The effect of this policy was to prevent significant competition, because AT&T found that all competitive equipment failed its tests. The abuses from this process eventually led the FCC to set up its own testing and licensing system, and to deregulate terminal equipment

As before, the Department of Justice sought no legislative action. But the legislature became involved in the case nonetheless. Between 1976 and 1981, AT&T and supporters of the status quo lobbied intensively for a revision of the 1934 Communications Act that would at least preserve AT&T as an integrated enterprise, and hopefully reestablish ubiquitous regulated monopoly in the industry!¹⁷ The two most important sources of support for AT&T were state regulators and the Department of Defense. State regulators perceived correctly that federal liberalization threatened the flow of subsidies from federal to state services, and would put pressure on them to liberalize as well. They supported reestablishment of the status quo ante through legislation as a means to preserve the orientation of the old system towards their primary concern, local telephone service. The Department of Defense saw liberalization as a threat to an integrated national network and the research capabilities in AT&T, both of which were valuable for defense purposes.

As before, congress did not act, as moderates blocked legislation that would give AT&T what it wanted. The final showdown came in late 1981, when legislation that would have put an end to the antitrust case was narrowly defeated; within a few weeks, AT&T proposed a settlement that gave the Department of Justice most of what it sought without the need to litigate the case to conclusion¹⁸. The settlement led to the separation of AT&T into eight companies, seven regional companies that provide local access and short-distance toll service, and AT&T, which continues to provide long distance service, value added services, and telecommunications equipment. The seven regional companies are precluded from manufacturing and long distance, and until 1990 were precluded from most information services as well.

The purpose of divestiture was to assure that a local access carrier had no ownership interest in companies that supply it or its customers with equipment, long distance service, and value-added services. The theory is that prohibiting vertical integration promotes competition. It does this by eliminating the incentive of local access carriers to pay too much for equipment and services from sister companies or otherwise advantage them through discriminatory practices.

Through divestiture, the federal government has succeeded in introducing competition into all markets within its jurisdiction: The states still regulate local access, and the shorter toll calls that local exchange carriers are permitted to provide. The nation has been divided into 165 "local access and transmission areas" (LATAs). The least populous states are a single LATA, but some large states have ten or more. Most states have (sometimes reluctantly) copied federal policy and permitted largely unregulated competition in this segment of the industry. But states have not copied the federal lead within the LATAs. Most states prohibit or severely limit competition for local access and intraLATA toll calls¹⁹.

The final irony in the history of liberalization in the U.S. is that by the mid-1980s, the Department of Justice had reversed its position about vertical integration in telecommunications, but could do very little about it. When the Reagan Administration came to power in early 1981, many of its top officials expressed traditional Republican opposition to the antitrust case. However, most of the Reagan officials were recused from decisions about telecommunications because they had business ties to AT&T. Hence, the Antitrust Division of the Department of Justice continued to prosecute the case vigorously. But general skepticism about it prevailed in the administration, notably in DOD, and in appointments to the FCC, the Department of Commerce, and eventually even the Department of Justice. Although none of these officials espoused a return to the predivestiture world, they did advocate permitting the seven regional companies to enter manufacturing and long distance services.

¹⁷ For a history of these attempts, see Temin and Galambos [1987]

¹⁸ For a description and analysis of the divestiture agreement and its economic rationale, see Noll and Owen [1988]

¹⁹ The extent to which states inhibit local service and intraLATA toll competition varies enormously. In some states, toll carriers are allowed to place intraLATA calls, but are not allowed to tell their customers that they do! In a few large cities, significant access competition has emerged, especially for multiline access service to large businesses. For a detailed discussion of these developments, see Huber [1987].

The structure of the industry and the nature and scope of its regulation continue to be unsettled. All participants continue to jockey for favorable position, and the presence of numerous policy-making institutions continues to produce inconsistencies and conflicts. Seven years after divestiture, the local access carriers succeeded in getting the court to permit them into information services, and local carriers still seek entry into other prohibited areas. But the steadily increasing reliance on competition rather than regulated monopoly is unlikely to change. Court and FCC decisions that have allowed multiple entities in facilities-based services such as private lines, long distance, local private networks, and radio telephones have created an enormous, well-organized constituency that will oppose a policy reversal. And, the fragmented policy structure -- including the court -- virtually guarantees that these players can always find a decision maker who will thwart an attempt seriously to roll back the liberalization process. In essence, procompetitive statutes, judicial review, and the jurisdictional conflicts between federal and state regulators provide structural protection for competition once it has been established.

The history of the reform process in the United States can be interpreted in an implausibly Japanese way. Specifically, while elected officials in congress and the executive stood passively by, bureaucrats in the FCC and the Antitrust Division proceeded to unravel the status quo. The major un-Japanese element to the story is the proactive role of the courts, which were at least as responsible for liberalization as the bureaucrats. But this interpretation is superficial, for the failure of the elected political officials to take action as the story unfolded also is consistent with the view that policy was developing in a manner that was compatible with the original statutory policy, structure and process, and the policy preferences of key veto players in the political process.

Like other quasi-judicial independent regulatory agencies, the FCC was set up procedurally to favor the status quo. Its procedures are complex, and the agency depends on industry for the information necessary to reach decisions. But anyone could ask to enter any market -- and they did, frequently. Thus, the FCC was not set up to prevent entry and competition, although it was sure to retard it by virtue of its structure and process.

The process of judicial review, in a generally procompetitive statutory environment, was stacked in favor of competition. Because the agency had to prove its actions were correct if it did not grant the wishes of a potential entrant, but could grant an entrant's wishes as long as it had a rational basis for doing so, judicial review normally could only reverse anticompetitive decisions. And, the judiciary was not structurally tied so closely to the incumbents as was the FCC. Hence, a process in which the court acts to liberalize more rapidly than the FCC prefers is predictable from the structure that was established by the 1934 legislation.

Reform in Japan

Liberalization in Japanese telecommunications began in earnest not long after the momentous 1982 settlement of the AT&T antitrust case in the United States. But the different regulatory paths the two countries have taken reveal a great deal about how the structure of decision making shapes both the policy-making process and policy outcomes. Two features are most notable about Japan: the small number of veto points in the policy-making structure, and the systematic policy bias in favor of producers.

In Japan, prefectures have no effective role in most aspects of economic regulation, including telecommunications. Japanese courts were also silent in telecommunications liberalization, deferring instead to the bureaucracy's interpretation of the law. But Japan's telecommunications reform was not engineered by central bureaucrats largely insulated from dissenting views and therefore free to pursue their own vision of Japan's technological development and economic growth. The liberalization of Japan's telecommunications markets -- to the extent it has occurred -- has been a highly political process, coordinated by the top echelons of the Liberal Democratic Party. The struggles over policy choices have not been principally between the LDP and its rivals or agents, but within the party itself.

The initial impetus for telecommunications liberalization in Japan came from the most intensive business users of telecommunications services -- financial institutions, trading companies, and manufacturers with far-flung operations. These industries had watched with interest the antitrust proceedings, and warned the government that substantial

²⁰ For a review of the pending issues, see Lehr and Noll [1991], Noam [1983a, 1983b], and Noll [1989].

telecommunications price-cuts in the U.S. without comparable changes in Japan would leave them saddled with a competitive disadvantage in international markets. Not satisfied to lobby only for price reductions in long-distance and high-volume services, these businesses argued that the entire regulatory edifice was increasingly untenable. Without competition from other sources, the nationally-owned monopoly, NIT, had too little incentive to innovate new kinds of telecommunications services.

Joining the telecommunications users in the swelling chorus for change were electronics firms not already part of the NTT "family" of suppliers. NTT procured almost all of its equipment (1.7 trillion yen in 1980) from four firms -- Nippon Electric (NEC), Fujitsu, Hitachi, and Oki Electric -- and their 70 or so subcontractors-I. The family firms also benefitted from NTT's large R&D budget, through privileged access to the NTT research institute's policy results²². Toshiba, Matsushita, Kyocera, and other non-family firms were outside of the loop.

In the late 1970s and early 1980s, NTT's closed procurement patterns also came under U.S. scrutiny. U.S. Trade Representative Robert Strauss threatened to take action against Japan->, noting that NTT was buying huge amounts of equipment, virtually all from Japanese suppliers, at higher prices than U.S. suppliers. The LDP was eager to ward off a trade war without making large enough concessions to hurt important constituents -- including the privileged NTT suppliers. The LDP was chagrined, then, when NTT President Akigusa fanned the flames of U.S.-Japan rancor when he announced: "The only things NTT will procure from U.S. suppliers are mops and buckets-?" The business community was also alarmed, knowing that their large stake in exports made them vulnerable to retaliation by the U.S.

At the prompting of the Keidanren, where NTT supplier firms were outnumbered, the Diet passed legislation in 1980 establishing an Ad Hoc Administrative Reform Council->. The Diet ordered the Council to examine the government's fiscal and regulatory policies and to recommend reforms that would "reduce the government budget deficit and make economic policies more efficient-v". Prime Minister Nakasone appointed former Keidanren chairman Toshio Doko -- who also had been Toshiba's chairman -- to spearhead the reform efforts. The Administrative Reform Council's Fourth Committee, led by Keio economist Hiroshi Kato, immediately took up the question of privatizing nationally-owned enterprises, including NTT, Japan National Railways, and the tobacco and salt monopoly-":

The Administrative Reform Council encountered mixed enthusiasm in the LDP. The party leadership accepted the business community's charge that certain areas of economic regulation, including telecommunications, were antiquated and inefficient -- or at least not to their liking. Staunchly opposed to change were ranking members of the party's Policy Affairs Research Council (PARC) telecommunications committee. These party backbenchers benefitted richly from NTT's cozy relationships with insider firms, accepting large donations from the "family" in exchange for supporting the regulatory status quo²⁸

²¹ In 1980, for example, NEC sold NTT 130 billion yen in equipment, accounting for 17 percent of NEC's total sales that year, NTT did not place orders on the basis of competitive bids, but on the basis of friendly deals with these "family" companies. Friendly, in fact, may be too weak a word. Fujitsu had been selling switching equipment to NTT at 5560 per port and exporting the same equipment at half that price. Similarly, the insider firms were selling standard black telephones to NTT for about twice the price of the same telephones in export markets. Omae [1979], p. 259; Yayama [1982], p. 127.

²² See Omae [1979], p. 259, and Yayama [1982], p. 126. Sixty percent of the executives in the top ten family firms were from NIT, either on loan or as retirees (Asahi shimbun, February 4, 1982, p. 3)

²³ Curran [1982]

²⁴ Yayama [1982], p. 126

²⁵ The members of the Reform Council, hand-picked by Prime Minister Nakasone, were mostly business executives and academics who favored budget reductions and regulatory reform

²⁶ Yamamoto [1983], p. 160.

²⁷ Hirose [1981], p. 248.

²⁸ Yamamoto [1983], p. 160

In January 1981, before the Administrative Reform deliberations had gotten very far, Prime Minister Nakasone replaced NTT president Atsuji Akigusa with a reform-minded outsider and Doko protégé, Hisashi Shinto. Nakasone made this appointment over the objections of the PARC telecommunications group members, who were pushing instead for NTT vice president Kitahara to succeed Akigusa-. Kitahara had risen to NTT's top ranks by nurturing ties with the PARC telecommunications committee members, helping to funnel in their direction large and continuous donations from the NTT suppliers-".

NTT's new president, Shinto, was more amenable to the LDP leadership's plan to revamp telecommunications policies along the lines that the Keidanren wished. In February 1982, for example, President Shinto disclosed NTT's secret list of technical standards for NTT procurement in order to widen the circle of suppliers-. But Shinto's action was a small step, and the Administrative Reform Council sought far greater changes when, in July 1983, it recommended privatization and the break-up of NTT³².

The cabinet responded swiftly to the Council's proposals, with a cabinet decision on August 10, 1982, to submit privatization legislation by the next Diet session. But the party leadership had to work out a scenario that was acceptable to the PARC telecommunications committee in order to obtain a parliamentary majority for reform. Mindful of the necessity to retain an LDP majority to continue to control the government, parliamentary leaders are careful not to undermine too drastically the constituency base of any group of LDP members. As a transitional measure, according to a compromise worked out by party leader Shin Kanemaru NTT would first be turned into a stock company that was owned by the government. Eventually, the government would adopt a plan whereby half of the stock was to be sold in a series of offerings spread over four years³³. The law also required that the government retain at least one-third of the shares permanently-". Because share placement has not gone well, by 1992 national and local government entities still owned 65 percent of the shares->. Thus, the protectors of the status quo -- led by the PARC telecommunications committee members -- succeeded in preventing real privatization of NTT, at several years.

Another task for the LDP was to establish criteria for entry into telecommunications services. The LDP's Commerce Division represented the interests of businesses outside the family, taking up where the party's Administrative Reform Task Force left off. It argued in favor of free entry for telecommunications carriers and for firms providing value-added services on leased lines³⁶. The Commerce Division went so far as to invite Clyde Prestowitz, a former U.S. Commerce bureaucrat, to speak to it about the dangers for U.S.-Japan relations of not opening those markets to foreign competition-. The PARC telecommunications committee disagreed, arguing that MPT should retain strict control of new entry into all facets of telecommunications, from facilities-based carriers to value-added networks-ê.

²⁹ Watanabe [1985], p. 20-22.

³⁰ Kitahara was known in the business community as NIT's "political bureau chief," although there was no such post (Nishii and Nishimae, March 17, 1989, p. 16). An informal group of business leaders, known as "The Committee to Establish a New NIT," backed Nakasone's decision to appoint Shinto the new NTT president. Members of this committee included Hiroki Imazato of Seiko, Sohei Nakayama of the Industrial Bank of Japan, and Ryuzo Sejima of Ito Chu trading company. The PARC telecommunications committee apparently launched a brief but abortive campaign to ouster Shinto soon after he was appointed (Nishii and Nishimae, March 17, 1989, p. 16; Yayama [1982], p. 128)

³¹ Asahi shimbun, February 4, 1982, p. 3.

³² Yamamoto [1983], p. 162.

³³ Takano [1992], p. 27.

³⁴ NIT Corporation Law of 1985, Article 4.

³⁵ Takano [1992], p. 36.

³⁶ Asahi shimbun, December 21, 1983, p. 9.

³⁷ Asahi shimbun, March 9, 1984, p. 9.

³⁸ Asahi shimbun, March 13, 1984, p. 2.

As had been the case with NTT privatization, LDP leaders brokered the details of the entry rules. The top four officers of the LDP -- the Party President (also the Prime Minister), the Secretary General, the PARC Chairman, and the Executive Council Chairman -- hammered out a deal by April 6, 1984, that was eventually incorporated into the Telecommunications Business Law. Strict entry controls were applied only to facilities-based carriers. For General Type II carriers (offering value-added services to a restricted group), entry controls were minimal. An intermediate solution was found for value-added carriers offering services to the general public. Importantly, however, MPT would not be allowed to turn down a request for entry, or issue software or hardware adjustment orders, without first consulting MITI. Moreover, MITI's administrative vice minister would have a voice on the Telecommunications Advisory Board, where final decisions about market entry were to be made."

Embedded in the maddeningly opaque licensing system was a rather subtle compromise between the PARC telecommunications committee (representing the status quo providers), and the Commerce Division (representing users and potential entrants). The status quo would be altered to meet the new demands of the business community. But change would be gradual, and would take into account the interests of the status quo firms. By the time the cabinet voted to submit the telecommunications bills to the Diet in April 1984, both sides seemed satisfied that they had done as well as the system allowed

Comparisons

In both countries, the political pressure for reform came from users, manufacturers and potential entrants in telecommunications services who were excluded from the vertically tied, regulated monopoly system. But the methods used by these interests differed dramatically.

The Japanese advocates of reform focused on the ruling party in the Diet because legislative change was required to undo a government-owned statutory monopoly. Reformists were forced to compromise with defenders of the status quo to protect all interests represented in the LDP so that the ruling party would not risk its majority in undertaking regulatory reform. The U.S. reformers, operating under statutes that permitted competition, focused instead on the FCC, repeatedly asking permission to compete with the ubiquitous regulated monopoly. The FCC's structure and process led the agency to proceed slowly, but nevertheless it gradually liberalized on its own. And, the U.S. system of easy and extensive judicial review pushed the process faster than the FCC was willing to go.

The process began earlier in the United States because the legal technology of telecommunications policy had not clearly decided whether the industry should be monopolized or competitive, regulated or not, as it had in Japan. Hence, as each new technical innovation opened a new opportunity for competitive entry, the issue was brought to the FCC. In Japan, the legal technology firmly established government-owned monopoly as the preferred state, so that technological and economic change had to cumulate in order to build a strong enough coalition to overturn the reigning statutes and bring dramatic, discontinuous change. Even then, the change was structured as a compromise between entrenched interests and their challengers because both groups were highly influential within the ruling LDP.

Policy Flexibility and Speed of Change

The speed of reform clearly varied dramatically between Japan and the U.S., largely because of the legal environment of the policy process. U.S. telecommunications policy has been a matter of controversy since the Bell patents expired in the mid-1890s, and no regulatory regime has survived for more than 25 years without significant change. In essence, the regulatory process was constructed in a manner that allows each new potential entrant to be partially accommodated in the system, without a major disruption. By the time of the 1984 divestiture, the commitment had already been made to liberalize most of the system, so that the event itself was not disruptive of the industry. Thus, the U.S. system is highly flexible and inherently procompetitive, but designed to make change go slowly.

The legislative system in the U.S. is, by contrast to the regulatory process, inflexible to the point of ossification. As in Japan, the major players all have champions in the government, but

veto gate is very difficult, requiring the identification and implementation of a statutory "side payment" to the losers that, because it would have to be visible, would also have to be legal and nonscandalous. In Japan, few players actually possess vetoes. And, because agreements are negotiated behind the scenes, with cash used for side payments, a legislative deal need not reveal all of its terms, and so is easier to reach. Thus, in Japan, the ruling party could rewrite completely its underlying statutory basis for telecommunications policy in less than three years.

The nature of telecommunications liberalization in Japan was also dramatically different from the U.S. First, Japan's parliamentary and unitary (nonfederal) system of government gives the majority party unfettered influence over the bureaucracy and over the regulatory process at every stage of implementation. Second, because the LDP has a stable Diet majority that is likely to govern for the foreseeable future, it can serve the function of resolving disputes within its constituency, and has no interest in granting the judiciary an independent role. The effect of these features on regulatory institutions is that the lines of authority in the policy-making process are clearer and more predictable than in the U.S. By the same token, because the LDP controls both legislative and executive functions, it can easily adjust one to suit the needs of the other, and so tends to write statutes that more completely specify the policy direction than is the case in the U.S.

Despite the flexibility inherent in the Japanese system, the LDP is not able to make sweeping regulatory changes in a short time. True enough, once the LDP has made a decision on the basis of the party's overall interests, party discipline rules, and backbenchers must go along with the party's decision. But before decisions are made, the party must deal with serious sticking points -- if not vetoes -- within the party: the groups of backbenchers with vested interests in various aspects of the status quo. The LDP leadership does not simply steamroll these backbencher interests, because the electoral system and the consequent need to divide the vote makes them and the interests they represent important for maintaining the party's Diet majority.

In telecommunications, party leaders concluded that it was important to respond to the changing interests of businesses not in the NTT family, but they met with fierce and effective resistance from the PARC telecommunications committee. So long as the LDP has to compete electorally in the framework of multimember districts and single nontransferable votes, the party leadership will be reluctant to eliminate any important source of campaign contributions to an important group of LDP members. Rather, the party is likely to strike bargains, balance competing interests, and put new players into old deals.

The ultimate effect of the Japanese system is that change of any kind must wait until several interests coalesce to form a power base that matters for the LDP's future. When this occurs, change is more sweeping than a single reform event in the U.S., but represents a carefully crafted compromise between the upstart challengers and the defenders of the status quo. The Telecommunications Business Law and the NTT Corporation Law are more sweeping than any single reform decision that was made in the U.S.; however, they also do not go nearly as far in liberalizing the industry.

CONCLUSIONS

Telecommunications liberalization clearly does not mean the same thing in Japan as in the United States. In the U.S., liberalization was for the purpose of introducing more competition into the industry, which in turn had the effect of bringing prices more in line with costs and on balance, reducing prices by forcing service suppliers to be more efficient. The effect has been to open service provision and equipment procurement, but as a means of reducing costs and prices. In Japan, the intensely politicized telecommunications industry has been influenced by the politics that is common to Japanese industrial policy.

Consumers are heavily taxed to support industrial suppliers, and the regulation of firms is a patronage system that supplies favors to the stalwart supporters and contributors of the ruling party. The resulting system is remarkably expensive and underutilized for a nation that prides itself on being a world leader in information technology. The implicit differences in technology policy that lie behind the performance data are quite interesting. The U.S. is clearly relying on domestic market competition to force improvements in both equipment and

³⁹ Asahi shimbun, March 28, 1964, p.9; April 3, 1984 (evening), p. 2; April 6, 1984, p. 9.

services. By taxing domestic markets, Japan is relying on implicit subsidization in both service and equipment to generate funds for innovation. To the extent that demand pull and market competition have a role in Japan, it is in the international market, in which the biggest customer is the US.

The Japanese approach gives their information technology sector a clear advantage : a large domestic market in which they are insulated from competition, but a large US. market in which they compete and, to succeed, must be responsive to customers. Although one can question why the Japanese pursue a policy that undermines living standards in Japan, the policy seems to give Japan's companies the best of both worlds. But it also makes them very vulnerable, for a weakly performing domestic telecommunications system may inhibit the ability of Japan's information technology companies to remain competitive in world markets.

In both nations, one commonly expressed reason for liberalization was precisely this : to induce performance improvements in the domestic network that would cause telecommunications services to support the communications needs of a world-class information technology sector. The same firms that are benefitting from equipment sales to carriers in the Japanese system are also going to be harmed as customers of the network by the corresponding low efficiency and high prices. As the data show, high usage prices deter the development of information services and the equipment and software that goes with them because they discourage the long connect time that is necessary for interactive use over the network. Hence, information services in Japan, compared to the US., will be favor of simple data delivery (e.g. electronic publishing) but against systems that require on-line interactions between users and information suppliers (e.g. electronic shopping).

Meanwhile, the Japanese telecommunications system reveals clearly the major drawback of the Japanese political system. Policy in Japan is not oriented nearly as much towards providing low-cost, widely-available consumer services. Measured by indexes of consumer welfare, Japan still lags.

REFERENCES

Administrative Case Litigation Law (Law n° 139, May 16, 1962), EHS Law Bulletin Series Vol. II, 1963.

Administrative Complaint Investigation Law (Law n° 160, September 15, 1962), EHS Law Bulletin Series Vol. I, 1973.

ANDREWS Edmund L., 1993, "Radio-Frequencies Bill Advances", *New York Times*, March 3, (Western Edition), p. C2.

"Aratana chousei an fujo [A New Compromise Bill is Floated]", *Asahi shimbun*, (Mar. 28, 1984), p.9.

AT&T Japan, "New Common Carrier Market Analysis", Tokyo: February 14, 1992.

BRADSHER Keith, 1993, "AT&T in a Deal in Japan: First Sale of Gear to Nippon Phone", *New York Times*, April 27, p. C1 (Western Edition).

BROCK Gerald W., 1980, *The Telecommunications Industry*, Cambridge, Mass : Harvard University Press.

"Chousei dotai ni kyogi [A Compromise Bill to be Discussed]", *Asahi shimbun* (Apr. 3, 1984, eve.), p. 2.

CURRAN Timothy J" 1982, *The Politics of Trade Liberalization in Contemporary Japan : The Case of the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, 1973-1979*, New York: Columbia University Ph.D. dissertation.

"Danmatsu hanbai no sezei shido [Guidance on the Sale of Terminal Equipment]", *Asahi shimbun* (June 25, 1988), p. 8.

"Denden bunkatsu wa tana'age [Putting Off the Break-up of NTT]", *Asahi shimbun* (Aug. 28, 1983), p. 3.

"Denden kaiho dai ichigo [The First Installment of NTT Deregulation]", *Asahi shimbun* (Feb. 4, 1982), p. 3.

"Denden kaikaku no hoanka ryosho [Drafting the NTT Bill]", *Asahi shimbun* (Sept. 14, 1983), p.2.

"Denden min'ei ikogo no gyomu [Business after NTT Privatization]", *Asahi shimbun* (Oct. 25, 1983), p. 9

"Denden nihoan kakugi de kettei [The Cabinet Passes Two Telecommunications Bills]", *Asahi shimbun* (Apr. 6, 1984, eve.), p. 2.

"Denden, senbai wa ashibumi [At a Standstill over NTT and Salt and Tobacco Monopoly]", *Asahi shimbun*, (May 15, 1983).

Federal Communications Commission, 1989, *Telephone Rates Update*, Washington, D.C., February 3.

Federal Communications Commission, 1991, *Statistics of Communications Common Carriers 1990-1991 Edition*, Washington: US. Government Printing Office.

Federal Communications Commission, 1992, *Preliminary Statistics of Communications Common Carriers*, Washington: FCC.

Federal Communications Commission, 1992, *Trends in Telephone Service*, Washington, D.C., February and September.

FUNADA Masayuki, and KUROKAWA Kazumi, eds., 1991, *Tsushin shin jidai no ho to keizai [The Law and Economies of the New Telecommunications Era]*, Tokyo: Yuhikaku.

"Gyokaku hoan o zenmen ni [Pushing Administrative Reform Bills]", *Asahi shimbun* (Sept. 7, 1983), p. 2.

Handbook of Japanese Financial/Industrial Combines, San Francisco: Pacific Basin Reports, 1971.

HIROSE Michisada, 1981, "Gyosei kaikaku to Jiminto [Administrative Reform and the LDP]", *Sekai* (August), pp. 245-257.

HUBER Peter, 1986, *The Geodesic Network*, Washington: US. Department of Justice.

InfoCom Research, Inc, *Information & Communications in Japan 1992*, Tokyo: May 1992.

IZUMI Aizu, 1993, "Building Japan's Information Infrastructure", *Nihon keirai shimbun* (Apr. 16).

Japan Company Handbook, Tokyo: Toyo keizai shimposha, 1993.

Japanese Legislation of Telecommunications, Vol. 1 Telecommunications Business Law As Amended. Tokyo: Communications Study Group, December 1991.

"Jimin chousei nao nanko [LDP Still Without a Solution]", *Asahi shimbun* (Mar. 23, 1984 eve.), p.2.

JOHNSON Chalmers, 1989, "MITI, MPT, and the Telecom Wars : How Japan Makes Policy for High Technology", in Chalmers Johnson, Laura Tyson and John Zysman, *Politics and Productivity : The Real Story of Why Japan Works*, Boston: Ballinger.

JOSKOW Paul L., 1974, "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation", *Journal of Law and Economics*, 17, (October), 291-327.

JOSKOW Paul L. and NOLL Roger G., 1993, "Deregulation and Regulatory Reform," in Martin Feldstein, *Economic Policy in the 1980s*, Chicago: University of Chicago Press.

"Ketchaku raishu ni mochikoshi [Putting Off a Decision Until Next Week]", *Asahi shimbun* (Mar. 24, 1984), p. 2,

KITAGAWA Zentarō, ed., 1987, *Kompyutaa shisutemu to torihiki ho [computer Systems and Transactions Law]*, Tokyo: Sanseido.

"Kokusai VAN kikaku mondai [The Problem of Standards for International VANs]", *Asahi shimbun* (Sept 12, 1988), p. 2.

"'Kyokasei wa kaenu' [We Won't Change the Permission System]", *Asahi shimbun* (Mar. 13, 1984), p. 2.

LEHR William and NOLL Roger G., 1991, "ISDN and the Small User: Regulatory Policy Issues", in Martin C. J. Elton, *Integrated Broadband Networks*, Amsterdam: North Holland.

McCUBBINS Mathew D., NOLL Roger G., and WEINGAST Barry R., 1987, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 3, no. 2 (Fall 1987) : 243-277.

McCUBBINS Mathew D., NOLL Roger G. and WEINGAST Barry R., 1989, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, Vol. 75, no. 2 (Mar.) : 431-482.

McCUBBINS Mathew D. and SCHWARTZ Thomas, 1984, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, Vol. 2, no. 1 (Feb.) : 165-179,

MICHISADA Hirose, 1981, "Gyosei kaikaku to Jiminto [Administrative Reform and the LDP]", *Sekai* (August), 429 : 245-257.

Ministry of Posts and Telecommunications, "Denki tsushin ryokin santei yoryo [Outline of Telecommunications Pricing]", Tokyo: March 17, 1986"

Ministry of Posts and Telecommunications, 1990, "Measures to be Taken in Accordance with Article 2 of Supplementary Provisions of the Nippon Telegraph and Telephone Corporation Law", Tokyo: Mar. 30.

Ministry of Posts and Telecommunications, 1992, "An Outline of the Telecommunications Business", internal memo, July.

Ministry of Posts and Telecommunications, 1991, "Type One Telecommunications Market", internal memo, July 6.

Ministry of Posts and Telecommunications, 1992, Secretariat, "Denki tsushin shingikai iin meibo [List of Members of the Telecommunications Advisory Board]", October.

Ministry of Posts and Telecommunications, 1985, Telecommunications Bureau, ed., *Denki tsushin jigyo, kankei shorei kaisetsu [The Telecommunications Business Law and An Annotated Compendium of Related Ministerial Orders]*, Tokyo: Denki tsushin shinkokai

Ministry of Posts and Telecommunications, 1990, *White Paper : 1990 Communications in Japan*, Tokyo: Minister's Secretariat.

Ministry of Posts and Telecommunications, 1992, *Telecommunications Market of Japan : Open*, Tokyo: Telecommunications Association, January

"Minkan san'nyu e joken seibi [Preparing for New Entry]", *Asahi shimbun* (Sept. 4, 1983).

National Association of Regulatory Utility Commissioners, *Bell Operating Companies Exchange Service Telephone Rates*, Columbus, Ohio: NARUC, annual.

"Nichibei kyotei no koshin de kochokai [Hearings on Extending the U.S.-Japan Agreement]", *Asahi shimbun* (Sept. 14, 1983), p. 2

NIHON KEIZAI Shimbunsha, 1989, ed. *Gekishin : dokyumento NTT [Earthquake : A Documentary of NIT]*, Tokyo: Nihon keizai shimbunsha.

NISHII Taisuke and FUJIMORI Ken, 1989, "Nakasone zenshusho wa nani o shita no ka [What Did Former Prime Minister Nakasone Do ?]", *Asahi jaanaru* (Mar. 3) : 14-17.,

NISHII Taisuke and NISHIMAE Teruo, 1989, "NTT ni sukuu: seizaikai no riken kozo [Building a Nest in NTT : The Structure of Power in the Political and Business Worlds]", *Asahi jaanaru* (Jan. 6) : 102-105

NISHII Taisuke and NISHIMAE Teruo, 1989, "'Shinto taiho' de honmaru ni semaru kensatsu no mesu [Circling in on the Heart of the Sandal with Shinto's Arrest]", *Asahi jaanaru* (Mar. 17).

NISHIOKA Takeo and NARAHASHI Susumu, 1981, "Gyoaku wa kitokuken to no taiketsu da [Administrative Reform is a Battle with Vested Interests]", *Bungei shunju*, (August) : 178-186.

NOAM Eli M., 1983a, "Federal and State Roles in Telecommunications: The Effects of Deregulation", *Vanderbilt Law Review* 36, pp" 949-983.

NOAM Eli M., (ed.), 1983b, *Telecommunications Today and Tomorrow*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

NOLL Roger G., 1979, "Regulation and Computer Services", in Michael L. Dertouzos and Joel Moses, *The Computer Age*, Cambridge, Mass. : MIT Press.

NOLL Roger G., 1989, "Telecommunications Regulation in the 1990s", in Paula Newberg, *New Directions in Telecommunications Policy*, Durham, NC : Duke University, Press.

NOLL Roger G., 1985, "'Let Them Make Toll Calls' : A State Regulator's Lament", *American Economic Review* 75(2) (May), pp. 52-56.

NOLL Roger G. and OWEN Bruce M., 1988, "The Anticompetitive Uses of Regulation: *U.S. v. AT&T*", in John E. Kwoka, Jr., and Lawrence J. White, *The Antitrust Revolution*, New York, Scott, Foresman.

NOLL Roger G., 1989, "U.S. v. AT&T: An Interim Assessment," in Stephen Bradley and Jerry Hausman, *Future Competition in Telecommunications*. Boston: Harvard Business School Press.

NOLL Roger G. and SMART Susan R., 1990, "Pricing of Telephone Services", in Barry G. Cole, *After The Breakup*, New York: Columbia University Press"

"NTT bunkatsu ron ichidan to kappatsu ka [The Argument for Breaking Up NTT Resurfaces]", *Asahi shimbun* (Jan. 3, 1989), p. 9,

Nippon Telegraph and Telephone Corporation, "History of Rates for Direct Dialed Calls".

Nippon Telegraph and Telephone Corporation, 1992, *Summary of Changes for Telecommunications Services*, January.

Nippon Telegraph and Telephone Corporation, *NTT Procurement Activities 1992*, Tokyo: 1992.

OMAE Masaomi, 1979, "Nase Dendenkosha wa nerawaretaka [Why Was NTT Tartetted?]", *Chuo koron* 94 (July) : 251-265.

"Ozume no VAN hoan chosei [An Overarching Agreement on the VAN Bill]", *Asahi shimbun*, (Mar. 25, 1984), p. 4., ,

Pacific Bell White Pages : San Diego and Pacific Bell White Pages ; Palo Alto, Pacific Telesis, May 1992.

PAGLIN Max, (ed.), 1989, *A Legislative History of the Communications Act of 1934*, New York: Oxford University Press.

PELTZMAN Sam. 1989, "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity . Microeconomies*, pp. 1-41..

RAMIREZ Anthony, 1993, "Cellular Telephone Industry Counts 11 Million Customers", *New York Times*, March 3, p. C3 (Western Edition).

"Rikuruto kanren no hikokai kabu [Recruit's Unlisted Shares]", *Asahi shimbun* (Jun. 30, 1988), p. 31.

ROSSTON Gregory, 1993, *The Economies of Spectrum Allocation: The Case of Mobile Radio*, Ph. D. Dissertation, Stanford University, Department of Economies.

"Sainen suru denden masatsu [Trade Friction over Telecommunications Worsens]", *Asahi shimbun* (May 18, 1983), p. 9

SALOMON Brothers, Inc., 1992, *Global Telecommunications Review*, New York: Summer.

"Sankoshi ga jiyuka teishin [A MIT! Council Recommends Liberalization]", *Asahi shimbun* (Dec. 21, 1983), p. 9

SHAPIRO Martin, 1988, *Who Guards the Guardians : Judicial Control of Administration*, Athens, Georgia: University of Georgia Press

TAKANO Yoshiro, 1992, "Nippon Telegraph and Telephone Privatization Study", World Bank Discussion Papers 179, Washington, D.C. : World Bank.

TANAKADATE Shokitsu, 1986, "A Summary of the Limitations on Administrative Adjudication under the Japanese Constitution", *Law in Japan* 18, pp. 108-117.

TEMIN Peter and GALAMBOS Louis, 1987, *The Fall of the Bell System: a Study in Prieses and Politics*, New York: Cambridge University Press.

UPHAM Frank K., 1987, *Law and Social Chance in Postwar Japan*. Cambridge: Harvard University Press.

"VAN hoan aratana mondaiten fujo [More Problems Arise Over VANs Bill]", *Asahi shimbun* (Mar. 27, 1984), p. 9,

"VAN kisei de Jimin wa keikosen [No Meeting of the Minds on the VAN Issue in the LDP]", *Asahi shimbun* (Mar. 22, 1984, eve.), p. 1.

"VAN shuai kettchaku hakaru [Plans for an Agreement on VANs Within the Week]", *Asahi shimbun* (Mar. 21, 1984), p. 2.

WATANABE Yoshiaki, 1985, "Shuno jinji koso to shindenden no yukue [What Top Management Personnel Struggles Mean for the Future of NTT]", *Ekonomisuto* (April 2), pp. 20-25.

YAMAMOTO Yujiro, 1983, "Denden min'eika wa naze kinkyu kadai ka [Why NTT's Privatization is of Pressing concern]", *Chuo koron*, (June) : 160-166.

YAYAMA Taro, 1982, "Denden fuamirii ga kyofusuru 'Shinto kakumei' [The 'Shinto Revolution' That the NTT Family Fears]", *Bungei shunju*, (August) : 122-135.

"Yuseisho no bunkatsuron ni teiko [Resisting MPT's Break-up Plan]", *Asahi shimbun* (Ap. 20, 1989), p. 9.

"Zosho, 'NTT kabuka taisaku o kento' [The Finance Minister : 'We Are Studying Ways to Boost NTT Stock']", *Nikkei shimbun* (May 12, 1992 eve.), p. 1.

TABLE 1: TELECOMMUNICATIONS ADVISORYBOARD
(October 30, 1992)

| NAME | TITLE AND ORGANIZATION | INDUSTRY STAKE |
|--|---|--|
| <u>Chair</u> | | |
| Watanabe, F. | Advisor, Tokyo Fire and Marine Insurance | Investor, User |
| <u>Vice Chair</u> | | |
| Asa H.* | President, Japan On-Line Equipment | Supplier |
| <u>Members</u> | | |
| Akiyama M. Arai A. Funada M, | Professor of Engineering, Tokyo U. President, Nihon Kaizai Shimbun Professor, Rikkyo U. | Information Services |
| Hamawaki Y. Honoki M.* Horiuchi K. | Chair, BMW Japan President, Captain Service Professor of Engineering, Waseda U. | User NTT Affiliate |
| Ichiriki K | Vice Chair, Association of General Type II Carriers | Information Services |
| Ishii C. Ito M. | President, Printemps Ginza Professor Emeritus, Kyoto U. | User |
| Iwayama M. Kata M. Kitajima Y. | Vice Chair, Japan Labor Federation Federation of Houswives President, Japan Ink | Union Employees Consumers Information Services |
| Kosai Y. | Director, Japan Economic Research Center | Information Services |
| Mita K. Mitomi Y. | Chair, Hitachi Advisor, Japan NCR | Supplier, Investor Supplier |
| Miyazaki I. Manden H. | Director, Daiwa Research Center Director, International Development Center | Information Services Information Services |
| Sakai M. | Advisor, Japan Long Term Credit Bank | User |
| Shinohara S, Sonoyama S.* | Director, Contemporary Information Research Center Chair, Cellular Center | User Supplier |

SOURCE, Ministry of Posts and Telecommunications Secretariat, internal memo, October 20, 1992

* Indicates former Ministry of Post and Telecommunications official.

TABLE 2: U.S. TOLL SERVICE MARKET STRUCTURE

| Item | Companies | | Sprint | Other Toll | Bell LECs | Other LECs |
|--------------------------------|-----------|------|--------|------------|-----------|------------|
| | AT&T | MCr | | | | |
| Toll Revenues (\$ billion) | | | | | | |
| 1981* | 28.6 | .4 | .2 | .4 | 6.9 | 2.6 |
| 1984 | 34.9 | 1.8 | 1.1 | 1.1 | 9.0 | 3.4 |
| 1991 | 34.4 | 8.3 | 5.4 | 7.2 | 10.1 | 4.0 |
| Long Distance Market Shares | | | | | | |
| 1981* | 96.3 | 1.3 | 0.7 | 1.3 | na | na |
| 1984 | 90.1 | 4.5 | 2.7 | 2.7 | na | na |
| 1991 | 62.2 | 15.0 | 9.7 | 13.1 | na | na |
| Total Toll Revenue Share | | | | | | |
| 1981* | 72.9 | 1.0 | 0.5 | 1.0 | 17.6 | 6.6 |
| 1984 | 68.3 | 3.4 | 2.1 | 2.1 | 17.7 | 6.6 |
| 1991 | 50.6 | 11.0 | 7.5 | 8.7 | 15.8 | 6.4 |

SOURCES: Federal Communications Commission, *Statistics of Communications Common Carriers 1990-91 Edition*, Washington: US Government Printing Office, 1991, p. 6, and FCC, *Preliminary Statistics of Communications Common Carriers*, Washington: FCC, 1992, p. 6

* Data for 1981 are estimates for AT&T and LECs. Prior to divestiture, the division of toll revenues among AT&T and local carriers was much different than after divestiture. The 1981 estimates divide total revenues approximately as they would have been divided by divestiture had it occurred prior to 1981.

TABLE 3 : REVENUES OF U.S. COMMON CARRIERS, 1991
(\$ million)

| LOCAL EXCHANGE CARRIERS | |
|-------------------------------|---------|
| Basic Access | 26,710 |
| Network Access* | 25,718 |
| Total Access | 52,428 |
| Toll* | 13,846 |
| Leased Circuit | 1,027 |
| Public Telephone | 1,890 |
| Mobile Services | 204 |
| Directory | 2,941 |
| Customer Premises | 132 |
| Other | 12,037 |
| Total Other Services | 32,077 |
| Total Revenues | 85,505 |
| Long Distance Carriers | 55,260 |
| Total All Carriers | 140,765 |

SOURCE: Federal Communications Commission, *Preliminary Statistics of Communications Common Carriers*, Washington: FCC, 1992, p. 6, 39-40

* Network access charges are the monthly charges to customers for access to the long distance network. Carrier access charges are included as part of toll revenues.

TABLE 4: ENTRANTS IN JAPAN, 1992

| TYPE OF CARRIER | NUMBER OF CARRIERS | | | | | | | |
|---------------------------------|----------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
| New Type 1 | | | | | | | | |
| National | 0 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Regional | 0 | 0 | 3 | 4 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Satellite | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Mobile Telephone | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 | 13 | 16 | 19 |
| Paging | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| International | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Total | 0 | 5 | 11 | 35 | 43 | 60 | 66 | 70 |
| New Type II | | | | | | | | |
| General | 85 | 200 | 346 | 512 | 668 | 813 | 912 | 996 |
| Special | 0 | 9 | 10 | 18 | 25 | 28 | 31 | 37 |
| TYPE OF TYPE 1 SERVICE | NUMBER OF CARRIERS IN 1992 | | | | | | | |
| Domestic Long Distance | 4 | | | | | | | |
| Domestic Leased Circuit | 13 | | | | | | | |
| Domestic Data Transmission | 2 | | | | | | | |
| Mobile Telephone | 19 | | | | | | | |
| Mobile Data Transmission | 1 | | | | | | | |
| Paging | 36 | | | | | | | |
| Ship Communications | 2 | | | | | | | |
| International Telephone | 2 | | | | | | | |
| International Data Transmission | 1 | | | | | | | |

SOURCE: Ministry of Post and Telecommunications, "An Outline of the Telecommunications Business," July 1992.

TABLE 5 : TELECOMMUNICATIONS MARKETS IN JAPAN

| SERVICE | 1985 | 1987 | 1990 | 1991 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Revenues (Trillions of Yen) | | | | |
| Domestic Telephone | 4.20 | 4.50 | 4.88 | 4.94 |
| Domestic Leased Circuits | .25 | .30 | .44 | .46 |
| Mobile Telephone | .02 | .05 | .25 | .30 |
| Paging | .07 | .09 | .13 | .15 |
| Other Domestic | .39 | .42 | .36 | .45 |
| International Telephone | .14 | .19 | .21 | .23 |
| International Leased Circuits | .01 | .01 | .02 | .02 |
| Other International | .06 | .05 | .04 | .04 |
| New Competitor Market Shares | | | | |
| Domestic Telephone | | 0.3 | 4.7 | 6.5 |
| Domestic Leased Circuits | | 0.0 | 11.0 | 13.6 |
| Mobile Telephone | | 0.0 | 28.7 | 35.6 |
| Paging | | 1.1 | 29.2 | 32.3 |
| Other Domestic | | 0.0 | 2.6 | 2.8 |
| International Telephone | | 0.0 | 12.6 | 20.7 |
| International Leased Circuits | | 0.0 | 11.4 | 16.8 |
| Other International | | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

SOURCES: Ministry of Post and Telecommunications, "Type One Telecommunications Market," internal memo, July 6, 1991, and "An Outline of the Telecommunications Business," internal memo, July 1992.

TABLE 6: JAPANESE CORPORATE GROUPINGS

| Name | Member Companies |
|----------------|--|
| Mitsubishi | All Mitsubishi companies, Maiji Life, Tokyo Fire and Marine Insurance, Asahi Glass, Kirin Brewery, NYK Line, Chiyoda Chemical, Japan Construction Metal Products, Hokoku Cement |
| Sumitomo | All Sumitomo companies, Nippon Electric, Toyo Kogyo, Satellite Telecommunications, Sanyo, C. Ito, Wakayama Kyodo Power, Takeda Chemicals, Asahi Chemicals, Kajima Corporation |
| Mitsui | All Mitsui companies, Sakura Bank, Taisho Marine and Fire Insurance, Onoda Cement, Fuji Film, Fuji Xerox; loosely affiliated with Toshiba and Toyota |
| Fuyo | Fuji Bank, Yasuda Fire and Marine Insurance, Oki, Yasuda Trust and Banking, Hitachi, Nissan, Marubeni, Nibbon Kokan, Seiko, Canon, Sapporo Breweries, Showa Denko, Dai Nippon Printing, Daiichi Cement, Nisshin Four, Keihin Electric Express Railway, Toa Railway, Yokogawa Electric, Yodogawa Steel |
| Daiichi Kangyo | Daiichi Kangyo Bank, Asahi Mutual Life, Taisei Fire and Marine Insurance, Fujitsu, Fuji Electric, Furukawa Electric, Isuzu, Kanamachi Rubber ; loosely affiliated with C. Ito and Nissho Iwai trading companies |
| Sanwa | Sanwa Bank, Nippon Life, Nippon Fire and Marine Insurance, Koa Fire and Marine Insurance, Toyo Trust and Banking, Daido Mutual Life, Hitachi, Osaka Cement, Kobe Steel, Maruzen Oil, Fujiawa Pharmaceutical, Kansai paint, Toyo Rubber, Toyo Construction, Toyo Information Systems ; loosely connected to Nomura Securities |

SOURCES Handbook of Japanese Financial/Industrial Combines, San Francisco" Pacific Basin Reports, 1972 , Japan Company Handbook, Tokyo : Toyo keizai shimposha, 1991.

NOTE : Hitachi is affiliated with both Fuyo and Sanwa, and C. Ito is affiliated with both Sumitomo and Daiichi Kangyo

TABLE 7: TYPE 1 CARRIER ENTRANTS, 1992

| Carrier | Investor Affiliations | | | | | | Other Domestic (partial) | Foreign |
|--|-----------------------|--------------|-----|-----|-----|-----|--|---|
| | Domestic (1) | Keiretsu (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | | |
| inter-city Carriers: Daini Deneen (DDI) | . | . | . | . | . | . | Kyocera, Sony, Ushio Electric, others | |
| Jacan Telecom Teleway Jacan (TWJ) | . | . | . | . | . | . | JR East, West, Tokai Toyota, Road Fac. Assoc. | |
| International: ITJ | . | . | . | . | . | . | Matsushita, Nissho Iwai Bank of Tokyo C. Itoh, Toyota | |
| iDC | . | . | . | . | . | . | | Cable & Wireless, Pacific Telesis |
| Regional Carriers: TTNET | . | . | . | . | . | . | Tokyo Electric Power, Nissan Osaka Municipal Gov't, Kansai Electric Power Chubu Electric Power | |
| Osaka Media Port | . | . | . | . | . | . | | |
| Chubu Telecom. Shikoku Information and Telecom. xvusnu Telecom. Hokkaido Telecom. | . | . | . | . | . | . | Shikoku Electric Power Kyushu Electric Power Hokkaido Electric Power | |
| Mobile Carriers: IDO | . | . | . | . | . | . | Teleway Jaoran, Toyota, Tokyo Electric, Nissan, Chubu Electric Nissan, 001, Sony, KDD, LTCB, | Motorola, Srit. Tel., GTE, NYNEX, U.S. West, Rogers |
| Tu ka Cellular Tokyo | . | . | . | . | . | . | | |
| Hokkaido Cellular Hokuriku Cellular Chugoku Cellular | . | . | . | . | . | . | 001, Hokkaido Electric 001, Hokuriku Electric 001, ChUgoKU Electric, Mazda | |
| Kansai Cellular xvusnu Cellular shikoku Cellular tohoxu Cellular | . | . | . | . | . | . | 001, Kansai Electric 001, Kyusnu Electric " 001, Shikoku Electric 001, Tohoku Electric | |
| Digital Carrlers: Tokyo Digital | . | . | . | . | . | . | Japan Telecom, JR East Toyota, KDD, Nippon Steel | PacTel, C&W |
| Tokai Digital | . | . | . | . | . | . | Japan Telecom, Toyota, KDD, Toho Gas | PacTel, C&W |
| KDP | . | . | . | . | . | . | Japan Telecom, JR West Toyota | PacTel, C&W |

NOTE: This table does not reflect the shares of electric power companies held by keiretsu firms. For that information, see Japan Company Handbook, Tokyo: Toyo keizai shimposha, 1993.

SOURCE: New Common Carrier Market Analysis, AT&T Japan, February 14, 1992.

TABLE 8: SPECIAL TYPE II ENTRANTS, 1992

| Carrier | Investor Affiliations | | | | | | Other Domestic | Foreign |
|---------------------|-----------------------|-----|--------------|-----|-----|-----|---|---------|
| | Domestic (1) | (2) | Kaizetsu (3) | (4) | (5) | (6) | | |
| Intech | # | * | | | | * | Daiwa Securities | |
| Fujitsu | * | * | | | # | | IBJ | |
| JCRI | | # | | | | | | |
| NEC | | # | | | | * | Daiichi Life | |
| Hitachi | | | | | | | Hitachi ¹ | |
| Kyoào | | | * | | | | | |
| Japan ENS | | | | | | | IBJ,Hitachi,KDD AT&T | |
| Oki | * | * | | | | | Daichi Life | |
| NIS | | | * | | | | Bank of Tokyo Brit Tel | |
| NTT Internet | | | | | | | NTT,Nikei,Hitachi | |
| Japan Info | | | | | | | NTT IBM | |
| Int'l VAN | | | | | | | Matsushita, TEPCP, Bank of Tokyo, Intech, JAL, Nomura | |
| Nomura | | | | | | | | |
| Mitsui Info | | | | | | | | |
| Japan IBM | | | | | | | IBM | |
| Nikkei | | | | | | | Nikkel. | |
| TOYo Info | | | | | | | | |
| INES | * | | | | | | Kyoei Life, Daiichi Lite | |
| NI&C | | | | | | | NTT IBM | |
| NTT Data | | | | | | | NTT | |
| Mitsubishi Info Net | | | | | | | | |
| Dentsu Int'l Info | | | | | | | Dentsu GE | |
| Kennet | | | | | | | KDD, Osaka Gas, Kansai, Matsushita, Unknown Brit Tel | |
| Recruit | | | | | | | | |
| Toshiba | * | | * | | | | Daiichi Life,LTCB | |
| Bitel | | | | | | | Bitel | |
| Sprint | | | | | | | sprint | |
| Unisys | * | | * | * | | | Unisys | |
| New Japan Steel Inf | | | | | | | New Japan Steel | |
| Daiwa Res | | " | | | | | Daiwa | |
| DEC | | | | | | | DEC | |
| First Net | | | | | | | Canon, NTT, DHL | |
| Matsushita | | | " | | | | Matshusita | |
| Fairway | | | | | | | | |
| Syncordia | | | | | | | Unknown C&W | |
| Fax Int'l. | | | | | | | Unknown | |
| TOTAL | 10 | 9 | 7 | 4 | 3 | 5 | Daiichi Life 4, Daiwa 2, NTT 5, Matsushita 2, Bank of Tokyo 2, KDD 2, IBJ 2, Hitachi 3, IBM 3, Brit Tel 2 | |

NOTES: Groups of companies: (1) Mitsubishi, (2) Sumitomo, (3) Mitsui, (4) Fuyo, (5) Daiichi Kangyo, (6) Sanwa. See Table 6 for members.
 # Largest shareholder, " other shareholder
 1. Hitachi is affiliated with both Fuyo and Sanwa.

TABLE 9: RECENT TRENDS IN U. S. TELEPHONE PRICES
 (Percent change in Price Index)

| Year | CPI | CPI-All Telephone Services | CPI-All Local Charges | PPI-Monthly Service Charges | CPI-Toll : Interstate | CPI-Toll Intrastate |
|------|------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------------|
| 1978 | 9.0 | 0.9 | 1.4 | 3.1 | - 0.8 | 1.3 |
| 1979 | 13.3 | 0.7 | 1.7 | 1.6 | - 0.7 | 0.1 |
| 1980 | 12.5 | 4.6 | 7.0 | 7.1 | 3.4 | - 0.6 |
| 1981 | 8.9 | 11.7 | 12.6 | 15.6 | 14.6 | 6.2 |
| 1982 | 3.8 | 7.2 | 10.8 | 9.0 | 2.6 | 4.2 |
| 1983 | 3.8 | 3.6 | 3.1 | 0.2 | 1.5 | 7.4 |
| 1984 | 3.9 | 9.2 | 17.2 | 10.4 | - 4.3 | 3.6 |
| 1985 | 3.8 | 4.7 | 8.9 | 12.4 | - 3.7 | 0.6 |
| 1986 | 1.1 | 2.7 | 7.1 | 8.9 | - 9.4 | 0.3 |
| 1987 | 4.4 | - 1.3 | 3.3 | 2.6 | - 12.4 | - 3.0 |
| 1988 | 4.4 | 1.3 | 4.5 | 4.6 | - 4.2 | - 4.2 |
| 1989 | 4.6 | - 0.3 | 0.6 | 1.9 | - 1.3 | - 2.6 |
| 1990 | 6.1 | - 0.4 | 1.0 | 1.5 | - 3.7 | - 2.2 |
| 1991 | 3.1 | 3.5 | 5.1 | 2.1 | 1.3 | - 1.5 |
| 1992 | 3.2 | 0.6 | 1.2 | 0.6 | 0.0 | - 1.9 |

SOURCE: Federal Communications Commission, *Trends in Telephone Service, September 1992*, p. 7-8.

NOTE: All data are for calendar year except 1992, which is the July-July change

TABLE 10 : AT&T RATES, 1984-1992

| DISTANCE IN MILES | CHARGE FOR FIVE MINUTE CALL (\$) | | | | | |
|-------------------|----------------------------------|------|-------|-----------|------|-------|
| | January 1988 | | | July 1992 | | |
| | Day | Eve. | Night | Day | Eve. | Night |
| <10 | 0.96 | 0.57 | 0.38 | 1.00 | 0.65 | 0.55 |
| 11-22 | 1.28 | 0.76 | 0.51 | 1.10 | 0.65 | 0.59 |
| 23-55 | 1.60 | 0.96 | 0.64 | 1.10 | 0.65 | 0.59 |
| 56-124 | 2.05 | 1.22 | 0.82 | 1.10 | 0.70 | 0.59 |
| 125-292 | 2.14 | 1.28 | 0.85 | 1.10 | 0.70 | 0.65 |
| 293-430 | 2.27 | 1.36 | 0.90 | 1.15 | 0.70 | 0.65 |
| 431-925 | 2.34 | 1.40 | 0.93 | 1.15 | 0.75 | 0.65 |
| 926-1910 | 2.40 | 1.44 | 0.96 | 1.15 | 0.75 | 0.65 |
| 1911-3000 | 2.70 | 1.62 | 1.08 | 1.25 | 0.77 | 0.65 |
| 3001-4250 | 2.80 | 1.68 | 1.12 | 1.50 | 1.04 | 0.80 |
| 4251-5750 | 2.91 | 1.74 | 1.16 | 1.65 | 1.10 | 0.85 |

SOURCE : Federal Communications Commission, *Trends in Telephone Service*, September 1992, p. 11

TABLE 11: U.S. ACCESS PRICES

Basic Monthly Access Charge, 1991 (including access taxes)

| | | |
|---------------------|------------------------------------|---------|
| Residential: | Unlimited Local Calling | \$18.64 |
| | Lifeline | 11.11 |
| | Local Measured Service (50 calls) | 14.36 |
| | Touchtone | 1.27 |
| | Installation | 44.17 |
| Business: | Unlimited Local Calling | 37.59 |
| | Local Measured Service (200 calls) | 36.93 |
| | Touchtone | 1.98 |
| | Installation | 77.19 |

| Monthly Access Charge (1988) | Size of Local Calling Area (000 terminals) | | | |
|---------------------------------|--|-------|-------|-------|
| | 1 | 50 | 500 | 1,000 |
| Residential | 10.76 | 12.40 | 13.56 | 12.98 |
| Business | 25.37 | 26.99 | 31.74 | 36.33 |

SOURCES: Federal Communications Commission, *Trends in Telephone Service*, September 1992, p. 10; National Association of Regulatory Utility Commissioners, *Bell Operating Companies Exchange Service Telephone Rates*.

TABLE 12: ACCESS PRICES IN JAPAN (NTT) 1985-1992
(13 Dy = \$1)

| Monthly Basic Access | Size of Local Calling Area (000 lines) | | | | |
|----------------------|--|--------|--------|---------|---------|
| | <0.8 | 0.8-8 | 8-50 | 50-400 | >400 |
| Residential | \$5.78 | \$7.32 | \$8.86 | \$10.40 | \$11.94 |
| 50 Local Calls | 3.85 | 3.85 | 3.85 | 3.95 | 3.85 |
| Total Bill | 9.63 | 11.17 | 12.71 | 14.25 | 14.79 |
| Business | 8.86 | 11.17 | 13.48 | 15.79 | 18.10 |
| 200 Local Calls | 15.40 | 15.40 | 15.40 | 15.40 | 15.40 |
| Total Bill | 24.26 | 26.57 | 28.88 | 31.19 | 33.50 |

Other Basic Services (Business and Residential, All Areas)

| | |
|-------------------------|-------|
| Initial Installation | \$560 |
| Subsequent Installation | 73 |
| Touchtone Service | 3 |

SOURCE: NTT, Summary of Charges for Telecommunications Services, January 1992, p. 1,8.

TABLE 13: TOLL PRICES IN JAPAN, 1987-1992
(130Y = \$1)

Distance (km)
(Price in cents for three-minute call)

| | <20 | 20-30 | 30-40 | 40-60 | 60-80 | 80-100 | 100-160 | 160-320 | 320+ |
|-----------|-----|-------|-------|-------|-------|--------|---------|---------|------|
| 1984:NTT | | | | | | | | | |
| peak | 23 | 38 | 46 | 69 | 92 | 108 | 138 | 200 | 308 |
| shoulder | 23 | 38 | 46 | 69 | 69 | 69 | 77 | 115 | 185 |
| trough | 23 | 38 | 46 | 69 | 69 | 69 | 77 | 115 | 169 |
| 1992: NTT | | | | | | | | | |
| peak | 15 | 38 | 46 | 69 | 92 | 108 | 138 | 154 | 154 |
| shoulder | 15 | 38 | 46 | 69 | 69 | 69 | 77 | 92 | 92 |
| trough | 15 | 31 | 38 | 54 | 62 | 62 | 69 | 85 | 85 |
| 1992: NeC | | | | | | | | | |
| peak | 38 | 38 | 38 | 62 | 69 | 108 | 108* | 154* | 154 |
| shoulder | 31 | 31 | 31 | 38 | 38 | 54 | 54* | 77* | 77 |
| trough | 31 | 31 | 31 | 38 | 38 | 54 | 54* | 77* | 77* |

* The distance break for the Nces occurs at 170 km, rather than 160.

NOTE: Japanese prices are expressed in the number of seconds allowed for 10 yen, so that the entries in the table are based on the number of ten yen charges necessary to allow 180 seconds of connect time. In nearly all cases, the price would enable the caller some additional time beyond three minutes.

Definitions: NCC - new common carriers
 peak - 8 a.m. to 7 p.m. weekdays
 shoulder - weekdays 7-11 p.m., other days 8 a.m to 11 p.m.
 trough - 11 p.m. to 7 a.m.

SOURCE: NTT, "History of Rates for Direct Dialed Calls," and InfoCom Research [1992], p. 36.

1. Nicolas CURIEN

Je développerai trois points, qui correspondent à des interrogations d'économiste à la suite de l'exposé de Roger Noll, essentiellement formulé en termes de science politique,

- Les comparaisons quantitatives des secteurs des télécommunications aux États-Unis et au Japon, présentées dans l'exposé, portent sur trois classes d'indicateurs: les volumes de consommation, les prix et les coûts. Or ces trois dimensions ne sont pas indépendantes: la consommation dépend des prix, et les prix sont reliés aux coûts. Il serait intéressant de combiner ces indicateurs, pour construire une mesure de surplus collectif et d'examiner comment ce surplus est partagé entre les usagers, les opérateurs de télécommunications et les constructeurs de matériel, dans chacun des deux pays étudiés" Une telle analyse permettrait également d'évaluer les subventions croisées entre ces trois types d'agents économiques et donc, par exemple, d'apprécier l'ampleur des transferts dont bénéficient les constructeurs au Japon, et les usagers aux Etats-Unis.
- La chaîne qui lie les citoyens aux élus, les élus aux bureaucrates, les bureaucrates aux entreprises du secteur des télécommunications, peut s'analyser à partir de la théorie économique de l'agence : dans la chaîne, chaque maillon occupe en effet une position de "principal" vis-à-vis du maillon suivant, en position "d'agent" Dans ces relations d'agence en cascade, les principaux s'efforcent d'exercer un contrôle mais ce sont les agents qui maîtrisent le mieux l'information, d'où une certaine imperfection dans les modes de régulation, un risque d'inefficacité, ou de collusion. Par exemple, quel contrôle effectif l'électeur peut-il exercer ex post sur l'homme politique, ou l'homme politique sur le bureaucrate? De quels types d'incitations les principaux disposent-ils pour orienter l'action des agents ? Il serait intéressant d'explicitier en ces termes les situations contrastées du Japon et des Etats-Unis. Aux Etats-Unis, il semble que la complexité des procédures réglementaires et la judiciarisation des débats favorise la transparence de l'information et évite la collusion entre les différentes parties, mais entrave l'efficacité en ralentissant le processus de décision. Au Japon, le caractère plus discrétionnaire des procédures rend l'information plus opaque, favorise la satisfaction d'intérêts privés, ou même permet la corruption, mais facilite en revanche la mise en oeuvre d'une politique sectorielle des télécommunications ,
- Dans l'exposé, les télécommunications ont été présentées comme une activité comportant une lourde composante d'infrastructure, à l'instar du secteur des transports ou de celui de l'énergie" Or ce caractère tend aujourd'hui à s'estomper, sous l'effet d'un progrès technique exceptionnellement fort : d'une part, les coûts des équipements de télécommunications baissent très rapidement; d'autre part, les investissements, dont la dimension logicielle (soft) tend à primer sur la dimension matérielle (hard), sont de moins en moins "irrécupérables" (sunk) et de plus en plus reconfigurables Il en résulte que, dans le secteur des télécommunications, le domaine du monopole naturel est de plus en plus réduit et que les marchés sont de plus en plus contestables. Aux Etats-Unis, le processus de déréglementation, favorisant la concurrence et régissant les conditions d'interconnexion, semble plutôt accompagner et accélérer cette évolution technico-économique. Au Japon, les modalités de la déréglementation semblent au contraire à contre-phase, en freinant l'ouverture concurrentielle sur le marché domestique des télécommunications

II. Alain VALLÉE

Ce qui m'intéresse tout particulièrement, c'est, bien sûr, le parallèle esquissé avec l'Europe.

Ma première remarque consiste à dire que la chaîne présentée (de l'électeur à la performance) doit être analysée en Europe, à la fois au niveau national et au niveau européen, ce qui complique singulièrement les choses. La dialectique entre le niveau national et le niveau international est essentielle. Il faut d'ailleurs signaler qu'il existe un niveau international au-

TABLE 14: COHPARATIVE PERFORMANCE DATA, 1992

| Item | Japan | U. S. |
|---|--------|--------|
| Subscriber Lines | | |
| Residential (millions) | 37.3 | 88.4 |
| Business (millions) | 16.8 | 35.4 |
| Total (millions) | 54.1 | 123.8 |
| Total (per 100 population) | 51.4 | 42.0 |
| Domestic Calls (billions) | 72.6 | 463.2 |
| Local | 49.9** | 400.3 |
| Short Toll* | 9.4** | 20.1 |
| Long Distance* | 13.3 | 42.9 |
| International (in + out) Calls | .32 | .57 |
| Calls per Line | 1342 | 3742 |
| Minutes of Use (billions) | | |
| Local | 122.6 | 1828.9 |
| Toll | 78.6 | 599.9 |
| Total | 201.2 | 2429.0 |
| Minutes per Line | 1719 | 19620 |
| Minutes per Call | 2.77 | 5.24 |
| Total Telephone Revenues (billions) | 40.9 | 108.9 |
| Revenues per Line | 756.01 | 879.64 |
| Revenues per Call | .56 | .24 |
| Revenues per Minute of Use | .20 | .05 |
| Net Plant (NTT vs. AT&T + LECs) (billions) | 70.10 | 166.80 |
| Total All Revenues | 43.50 | 117.40 |
| Total Revenues/Net Plant | .62 | .70 |
| Net Plant per Line | 1296 | 1347 |
| Net Plant per Call | .97 | .36 |

SOURCES: InfoCom Research [1992J, FCC statistics of Common Carriers [1992J, NTT documents.

dessus du niveau communautaire, puisque les télécoms font l'objet de discussions au sein du GATT.

Pour aller plus loin dans l'analyse comparative, huit ou neuf points pourraient être approfondis. J'en prendrai ici quelques-uns.

1. L'articulation entre le niveau fédéral et le niveau des États. Roger Noll affirme que le niveau fédéral en Europe est faible. La perception qu'en ont les Européens est très différente, voire inverse. Il est notamment beaucoup plus facile à la Commission des Communautés de définir une politique en matière de télécoms que pour les hommes politiques nationaux. Ceci est vrai également de la Cour Européenne de Justice qui joue un rôle essentiel dans ces matières. Il faut notamment souligner que les agents économiques ont la possibilité d'attaquer les réglementations nationales devant la Cour s'ils estiment qu'elles sont contraires au Traité de Rome: jusqu'ici, cette possibilité n'avait pas été utilisée sur une grande échelle. Or, les choses ont changé ces dernières années.
2. Le débat entre monopole et concurrence est ouvert dans tous les pays. En Europe, les discussions portent aujourd'hui sur l'introduction de la concurrence au niveau même des infrastructures. Il s'agit d'un problème de nature politique.
3. La relation triangulaire entre le régulateur, le parlement, la cour de justice. Il s'agit de parvenir à un équilibre institutionnel entre ces trois pôles : que deux dominent et que le troisième soit effacé, et les résultats de la politique de régulation menée risquent d'être catastrophiques. On pose souvent la question de l'indépendance du régulateur. Mais la vraie question, elle, est rarement posée : le régulateur doit être indépendant, tout le monde s'accorde là-dessus mais indépendant vis-à-vis de qui? Là encore, si la dimension internationale est prise en compte, le problème se complexifie encore : les régulateurs britanniques, OFTEL dans les télécoms, ont une réelle indépendance dans leur cadre national et jouissent de pouvoirs importants ; mais, c'est le DTI (Department of Trade and Industry) qui négocie dans les réunions internationales alors qu'OFTEL n'a aucune consistance à ce niveau, d'où un problème d'articulation.
4. L'intégration verticale. Aux États-Unis, elle a été démantelée. Au Japon, elle est très forte. La situation européenne me paraît à la fois intermédiaire et diverse : dans certains pays, il y a quasi-intégration, dans d'autres, l'intégration est faible,

Je pourrais soulever quelques autres points, mais je m'arrête là faute de temps.

Réponse de Roger NOLL

J'aurai l'occasion de revenir sur certains points lors du débat. Je répondrai donc seulement brièvement sur deux points,

Lorsque je parle du gouvernement fédéral "faible" en Europe, il convient de ne pas se méprendre : Je ne dis pas que les pouvoirs de la Commission sont faibles, je dis que ses POUVOIRS sont moins strictement définis que le pouvoir fédéral ne l'est dans la constitution américaine. C'est cela qu'il faut entendre par "weak",

Pour répondre à la fois à Nicolas Curien et à Alain Vallée, je suis d'accord sur le fait que, par nature, la Cour Européenne de Justice joue un rôle important, en termes de théorie de l'agence: elle impose des règles en matière d'information, de procédures, etc.

Une remarque et une question

Je pense qu'il faut tenir compte, dans la comparaison, de la situation géographique. Le Japon est un pays montagneux. L'ensemble de la population se concentre sur 20% du territoire. En matière de télécoms, on a donc une énorme concentration de communications de courte distance. Les États-Unis couvrent un espace immense, avec des densités de population faible. Le système de télécoms rencontrent donc des problèmes différents de ceux rencontrés au Japon.

Comment expliquer le succès du minitel dans votre schéma ?

Roger Noll: On peut discuter de la nature de ce "succès". Pour le prix d'un minitel, le gouvernement français aurait pu offrir à chaque foyer un Commodore de base. Peut-être cela eût-il été meilleur à long terme.

Le système électoral va changer au Japon l'année prochaine. A partir de votre analyse, quelle influence ce changement va-t-il avoir d'après vous?

Roger Noll : A mon avis, le Japon s'orientera vers un fonctionnement moins cartellisé de son économie,

François Lacasse: Je viens moi aussi d'un pays fédéral, le Canada. Or, ce pays a pris une option diamétralement opposée de celle retenue par les États-Unis. Le Canada a en effet cherché à protéger son industrie nationale de la concurrence. Si le système a sauté finalement, c'est à cause des évolutions technologiques: à la frontière avec les États-Unis, toute protection était devenue impossible.

Roger Noll : Mon propos ne doit pas être mal interprété. Je suis tout à fait d'accord avec vous : 80% de ce qui s'est passé ces vingt dernières années dans le secteur des télécoms s'explique par les évolutions technologiques, il n'y a aucun doute là-dessus, Ma thèse est: si personne ne peut arrêter le processus, on peut le retarder par certaines options politiques. Certains tentent de le faire, d'autres non. C'est ce que j'essaie d'expliquer.

Pierre-Jean Benghozi : Je voudrais poser deux questions.

Vous avez dit que les télécoms étaient régulés aux États-Unis à partir d'un décalque du système de régulation mis en place à la fin du XIXe siècle pour les chemins de fer et le télégraphe" La question me paraît être moins celle de la nature du modèle retenu pour la régulation que le fait même de pouvoir ou non imposer un modèle.

Second point. Ne croyez-vous pas que, dans l'évaluation que l'on peut faire du processus de régulation, il faut tenir compte à la fois de la segmentation de l'industrie et de la fragmentation des politiques menées, Du coup se pose une question, celle de la cohérence d'ensemble du processus de régulation,

Roger Noll : Je ne répondrai pas directement à la seconde question, qui est effectivement très importante, car je l'ai traitée très en détail dans un texte que j'ai publié il y a deux ans et que je vous adresserai si vous le désirez.

Sur la première de vos questions" La situation est la suivante aux États-Unis: on a pris la loi concernant les chemins de fer, on a barré le mot "railroad" à chaque fois qu'il apparaissait, et on l'a remplacé par "telecoms". Tout le monde est d'accord sur le fait qu'il est aujourd'hui stupide de réguler les télécoms sur le modèle de la régulation des chemins de fer. Il y a un consensus sur ce point. Par contre, il est impossible d'atteindre un consensus sur le modèle qu'il conviendrait d'appliquer: la situation est donc complètement bloquée, ce qui explique que l'on en reste au modèle des chemins de fer malgré le consensus qui existe sur son absurdité.

Jean G. Padioleau : Ma conclusion au terme de cette séance est donc double; les travaux de Roger Noll montrent que "institutions do matter" et "ideology does matter".

VII. POUR UNE THÉORIE DES ORGANISATIONS EN CRISE

Paul MAYER

CRG - École Polytechnique

Rapports :

Claude GILBERT, CNRS-CERAT.

Hervé LAROCHE, ESCP.

19 mai 1994.

INTRODUCTION

Le thème des organisations en crise a été abordé pour la première fois au CRG en 1978, à l'occasion d'une étude sur les facteurs humains de la sûreté nucléaire. L'établissement étudié était en proie à une crise de la gestion de sa sûreté-sécurité. Ce thème est devenu par la suite un sujet de recherche à part entière, pour essentiellement deux raisons.

La première est théorique. La méthode clinique en usage au CRG conduisait à penser que l'étude de la «pathologie» des organisations - plus accessible au chercheur - allait permettre d'élaborer une «physiologie» des organisations. De ce point de vue, la crise, constituant la forme la plus extrême de la pathologie, semblait particulièrement féconde à étudier. En ce qui concerne la physiologie, disons simplement ici que l'étude des crises porte un éclairage intéressant sur la façon dont une organisation fait face ou non aux réalités auxquelles elle est confrontée

La seconde est pragmatique. Des organisations se sont adressées au CRG pour éviter des crises, ou pour les résoudre. En effet, l'approche clinique des organisations ne pouvait manquer de rencontrer ce thème, qui est un enjeu économique et social majeur à une époque où les marchés s'ouvrent et où le rythme des mutations s'accélère.

Ce cahier présente les résultats des recherches menées sous trois rubriques :

- La construction d'une théorie générale d'un type particulier de crise, que l'on s'est attaché à définir avec précision. Cette théorie est valable quel que soit le type d'organisation, elle est pluridisciplinaire, et s'efforce de fournir des explications causales - ce qui est rarement légitime en sciences humaines, mais l'est ici du fait que les conditions psycho-sociales de la crise réduisent l'indétermination de l'interaction sociale en stérilisant les capacités stratégiques et créatrices des acteurs.
- La définition d'une approche clinique plurielle et pluridisciplinaire: d'une part, l'organisation est étudiée à partir d'une demande d'amélioration de la gestion; d'autre part, l'implication des acteurs dans la crise est étudiée à partir d'une demande de réflexion sur leur expérience subjective de la crise.

La présentation d'une méthode d'intervention susceptible d'aider les organisations à éviter les crises et à les résoudre lorsqu'elles se produisent.

**
*

Cet article se propose d'élaborer les fondements d'une théorie générale des crises qui affectent une organisation à tel point que l'organisation en elle-même se trouve être en crise. Après une revue différenciée de la littérature et l'exposé d'une méthodologie clinique plurielle et pluridisciplinaire, trois cas sont examinés. Ils font ressortir que de telles crises sont causées par trois phénomènes de nature différente : un phénomène d'évitement structurant l'organisation, un événement conjoncturel qui oblige l'organisation à faire face aux problèmes évités et une gestion inadaptée de ce face à face. Après une réflexion sur les phénomènes d'évitement dans les organisations, des enseignements de cette analyse sont tirés dans plusieurs directions: l'exercice de la pluridisciplinarité dans l'étude des organisations, le problème des défaillances des anticipations et des fiascos organisationnels! , le positionnement relatif du facteur psychologique clinique dans les phénomènes organisationnels. Enfin un quatrième cas montre l'intérêt des interventions cliniques pour aider les organisations à faire cesser l'évitement, à prévenir ou à résoudre des crises et à empêcher certaines catastrophes.

Cet article est consacré aux organisations en crises. Il se propose d'élaborer les fondements d'une théorie générale des crises qui affectent une organisation à tel point que l'organisation en elle-même se trouve être en crise.. Par organisation en crise, nous voulons désigner la conjonction de deux phénomènes :

Nous avons traduit ainsi le thème des "organisational failures" tiré de la littérature anglo-saxonne.

- 1) Une situation dans laquelle l'organisation devient incapable de répondre à sa raison sociale. Il y a une baisse des résultats dangereuse pour la survie de l'organisation, en totalité ou en partie: par exemple, lorsqu'une entreprise soumise à un marché, ne trouve plus d'acheteurs suffisamment nombreux ; ou lorsqu'un organisme du secteur social subventionné ne se voit plus adresser suffisamment de patients pour justifier son existence auprès de ses tutelles, ou encore, lorsqu'une administration traite les dossiers de ses administrés d'une façon jugée intolérable par ceux-ci.
- 2) L'existence d'une crise sociale à l'intérieur de l'organisation

Par crise sociale- à l'intérieur d'une organisation, nous voulons indiquer une situation vécue psychologiquement de façon bouleversante par un nombre significatif d'acteurs de l'organisation. Ce bouleversement peut conduire à une paralysie, une impuissance ou à une inadaptation de la gestion, dans le sens particulier de la résultante de l'activité sociale au sens de Weber³ (Weber, 1965) des acteurs de l'organisation (Mayer, 1993). Si cela est le cas, et si cet état persiste les résultats baissent de façon significative et l'organisation en tant que telle entre en crise: la crise sociale entraîne alors par voie de conséquence la crise de l'organisation.

Cette définition appelle plusieurs commentaires:

- Elle est restrictive : toute crise qui affecte une organisation n'entraîne pas forcément une crise de l'organisation en tant que telle, même si elle peut constituer une menace de crise plus fondamentales, Cela a par exemple été le cas de l'affaire Perrier aux Etats-Unis en 1990 (les traces de benzène dans les bouteilles de Perrier) qui n'entre donc pas dans le cadre tracé par notre définition.
- Elle n'est pas redondante. Il peut arriver qu'une baisse des ventes importante d'une entreprise conduite à opérer avec succès des restructurations ou des changements de stratégie sans provoquer de crise sociale. De même une crise sociale, si elle est gérée à temps, peut ne pas mettre en danger la raison sociale de l'organisation.
- Elle n'est pas évidente. Le terme de crise est galvaudé à l'heure actuelle. Forcément subjectif et très évocateur, c'est un terme ambigu (Starn, R. 1976), qu'il convient de préciser. Enfin et surtout, les situations de crise ou, dit de façon plus pertinente, les processus de crise dans les organisations peuvent être mieux compris en faisant référence à plusieurs disciplines qui sont parfois incompatibles entre elles. Cette dernière difficulté conduit en définitive à ne pas pouvoir toujours s'appuyer sur un système de références établies et à créer un cadre de référence ad hoc (cf ci-dessous), L'ensemble de ces difficultés exige du lecteur un effort particulier, ce dont nous nous excusons.
 - Cette définition d'une organisation en crise qui nous est propre constitue un idéal-type de crises, au sens weberien du terme, qui peuvent affecter une organisation. Les crises que connaissent les organisations peuvent plus ou moins présenter ce type de configuration. La crise de Bhopal, par exemple, semble comporter des phénomènes de ce type à l'intérieur de l'Union Carbide, mais dans le contexte très particulier d'une catastrophe technologique (Shrivastava, 1987, P 98, 105). Dans d'autres cas de crise, au contraire, cette configuration particulière de phénomènes peut être absente.

Nous nous proposons donc d'établir les fondements d'une théorie générale de cette configuration de phénomènes, c'est-à-dire une théorie valable quel que soit le type d'organisation, qui explique les causes de ces crises et rende compte de leur dynamique. Ce travail s'appuie sur 8 cas. Nous en présenterons 4 dans ce texte, où la structure de l'organisation et le processus de production- ces deux termes étant pris au sens de Mintzberg- sont chaque

² Une telle définition ne va pas de soi. car contrairement à ce qu'on pourrait penser la crise n'est pas un concept sociologique" La sociologie lui a préféré le concept d'anomie dont P. Besnard a montré le peu de consistance (Besnard, 1987),

³ Dans le même ordre d'idées, Fayol souligne également que certains aspects de la gestion ne sont pas l'apanage des seules directions mais sont propres à toutes les fonctions d'une entreprise, à des degrés divers,

fois différents (Mintzberg, 1982). Trois cas présentent cette théorie, le quatrième en illustre les implications pratiques.

Mais auparavant, nous présenterons les trois domaines théoriques de base par rapport auxquels nous situons notre théorie : management des crises, théories des crises de Société, théorie des organisations. Puis nous présenterons notre méthodologie, essentiellement clinique, mais qui est plurielle, nous expliquerons pourquoi. Enfin, nous présenterons des implications théoriques de notre analyse dans quatre directions : des réflexions sur l'exercice de la pluridisciplinarité dans le domaine des organisations, des enseignements plus généraux sur les fiascos organisationnels, des considérations sur les phénomènes d'événement dans les organisations, enfin des réflexions sur le positionnement relatif du facteur psychologique qui, dans la littérature, est le plus souvent, soit complètement absent, soit omniprésent. Puis nous concluons sur des implications pratiques adaptées aux organisations en crise, en montrant l'intérêt des interventions cliniques préventives et curatives.

LES THÉORIES DES ORGANISATIONS EN CRISE

La littérature existante, à notre connaissance, n'est pas consacrée précisément à ce type de phénomène, mais à des phénomènes plus larges. La notion de crise, en dépit, ou en raison de son ambiguïté, y est très rarement définie. Nous avons retenu en premier lieu, la littérature dite de management des crises essentiellement nord américaine[.

"Crisis management literature"

Cette littérature est essentiellement pragmatique, empirique et peu théorique. Elle est consacrée aux phénomènes plus larges des crises qui affectent une organisation. Elle fait ressortir que la crise ouverte, "the turning point" à laquelle le sens commun réduit en général les crises, est un moment d'un processus complexe, qui comporte une phase préparatoire. La crise n'est pas seulement une situation instantanée, c'est aussi l'aboutissement d'une histoire. Si la crise aiguë est provoquée par un événement déclencheur (Fink, Taddeo, 1971), elle est précédée d'un état précurseur, (prodromal crisis) et suivie d'une crise chronique, avant d'être résolue (crisis resolution) (Fink, 1987)"

Cette littérature fait ressortir que le plus souvent le problème clef est la congruence de l'organisation avec l'environnement interne ou externe. Celui-ci devient de plus en plus turbulent, et il faut en anticiper les changements (de Greene, 1982)" Plus généralement, il faut pouvoir anticiper ce qui pourrait être très grave pour l'organisation (Fink, 1987).

Ces recommandations de bon sens sont excellentes, mais elles ne sont pas explicatives et on peut penser par conséquent, qu'elles ne sont pas suffisantes. En effet, cette littérature dit peu de choses sur les raisons pour lesquelles l'anticipation n'a pu être réalisée, lorsque c'est le cas. Or c'est effectivement ce qu'il faut expliquer, si l'on veut saisir les ressorts d'une mauvaise gestion d'une crise comme ceux de la dégradation d'une crise en crise de l'organisation. Nous pensons que ces ressorts sont les mêmes dans de nombreux cas. En effet, une raison fréquente de la mauvaise gestion de la crise se trouve être la paralysie engendrée par la crise de l'organisation.

Par exemple, on ne trouve pas d'explication dans l'ouvrage de Fink sur les raisons pour lesquelles, dans le cas de T.M.I.(Three miles Island), le rapport alertant sur les problèmes techniques qui ont été en cause au moment du déclenchement a été mis de côté, bien avant la crise. C'est ce type de questions que nous allons aborder dans ce texte. Elles nous paraissent fondamentales, non seulement pour expliquer les crises organisationnelles, mais également pour rendre compte de nombre de cas de fiascos organisationnels, La raison pour laquelle cette littérature ne fait pas de cette question un sujet à part entière, est qu'elle est presque exclusivement consacrée- aux crises qui sont déclenchées par un événement accidentels grave, directement catastrophique, ou menaçant de l'être, qu'il soit naturel, technologique, social, commercial, etc... L'attention du management, comme des chercheurs, est alors tournée vers la

⁴ Dans cette énorme littérature, la bibliographie annotée de Thierry Pauchant est un guide précieux (Pauchant, 91).

⁵ C'est le cas des affaires les plus connues (Bhopal, Tylenol, TMI, etc...)

⁶ Dans l'un ou l'autre des deux sens du mot accidentel, à savoir, malheureux ou imprévu"

gestion dans l'urgence de la prévention de la catastrophe ou des conséquences de la catastrophe selon les cas. La crise de l'organisation - si elle existe, car il est souvent difficile de se prononcer là-dessus au vu des éléments qui sont publiés - apparaît comme un phénomène second qu'il faut gérer de surcroît (Lagadec, 1991). La crise de l'organisation est alors difficile à appréhender car elle est recouverte, par la crise plus fondamentale et flagrante qui se situe alors entre l'organisation et son environnement. Et elle ne peut être étudiée qu'après coup, souvent à partir de commissions d'enquête où des questions de responsabilité énormes sont en jeu, ce qui biaise les résultats et ne présente pas de mise en perspective organisationnelle. Par exemple, dans le cas de la catastrophe de Bhopal, Shrivastava ne consacre que quelques pages à la crise de l'Union Carbide qui est brossée à grands traits (Shrivastava, 1987, p. 98-105). La crise interne à l'organisation apparaît causée par des erreurs de management, ce qui est vraisemblable dans le contexte d'urgence propre à une catastrophe, mais insuffisant : toute erreur de management ne met pas une organisation en crise, même dans un contexte d'urgence, et la compagnie est présentée comme un ensemble homogène, ce qui n'est pas satisfaisant d'un point de vue organisationnel.

LES TRAVAUX SUR LES CRISES DE SOCIÉTÉS

L'intérêt de cette littérature est qu'elle met en rapport une crise avec des tendances structurelles profondes d'un ensemble social. La crise apparaît alors d'emblée comme un phénomène interne, au contraire de la littérature précédente. Elle est essentiellement sociologique, ou écrite par des historiens, Les théories y sont loin d'être unitaires.

Les historiens présentent les crises de société comme "l'affrontement momentanément mis à jour de forces profondes" (Le Roy Ladurie, 1976). Mais il reste à formuler une théorie générale de cette émergence et cette explication ne distingue pas la crise du conflit ; on trouve cette explication dans la théorie sociologique de la dérégulation (Durkheim, 1893, 1897), (Reynaud, 1989). Mais celle-ci ne permet pas de distinguer une crise des désordres et des transitions. C'est J. Freund qui nous paraît avoir le mieux caractérisé une crise en faisant ressortir qu'elle comporte des ruptures soudaines et imprévues (Freund, 1976). Si c'est en effet la faillite de la régulation qui, peut expliquer l'émergence d'affrontements désordonnés qui caractérisent souvent la crise d'un ensemble social (Freund, 1976), Freund fait remarquer qu'il n'y a pas toujours d'affrontement dans une crise, et il donne l'exemple de la grande crise de 1929. Reste à préciser alors, quelles sont les ruptures en jeu, ce que Freund ne fait pas, et à les caractériser par rapport à l'organisation. C'est ce que nous nous proposons de faire.

La principale limite de ces théories est qu'elles sont statiques et ne rendent pas compte de façon généralisable des ressorts d'une crise et de sa dynamique. Il faut expliquer en effet les raisons de la dérégulation et des ruptures" Pour aborder cette question nous nous référerons à E. Morin qui propose fort justement la notion de noeud d'une crise, sans pour autant la développer (Morin, 1976).

LA LITTÉRATURE ORGANISATIONNELLE SUR LES ORGANISATIONS EN CRISE

Il existe en fait une littérature proprement organisationnelle sur les organisations en crise. Nous l'avons à dessein séparée du courant du "crisis management", car elle propose une explication générale caractérisant l'organisation et non plus la gestion d'une affaire en particulier. Alors que la première est analytique, celle-ci est synthétique. Elle pourrait donc répondre à la question de savoir pourquoi l'organisation n'a pu anticiper ("failures of foresight"). Deux types de réponses sont données :

La première, d'inspiration culturaliste consiste à dire que la culture de l'organisation ou ses croyances de base ne permettaient pas d'intégrer les signes avant-coureurs de la crise (Turner, 1976) (Wilensky, 1967), ce qui a entraîné l'échec des anticipations. Elle est consacrée aux phénomènes plus généraux des fiascos organisationnels ou des catastrophes à incubation lente.

La seconde réponse est d'inspiration psychanalytique. Elle consiste à caractériser certaines organisations plus sujettes aux crises ou s'enferrant dans les crises qu'elles connaissent, comme « narcissiques », par opposition à des entreprises « créatives » ayant

un regard plus réaliste et positif sur elles-mêmes et sur leur environnement (Pauchant, 1990).

Ces théories nous semblent trop globalisantes et insuffisantes pour être réalistes dans la plupart des cas, même si elles ont le mérite de faire ressortir des phénomènes qui entrent en jeu. En effet, elles présentent les organisations comme des ensembles culturels homogènes, ce qui nous semble être très rare. D'une part, les antécédents d'une crise donnent souvent lieu à des divergences d'appréciations. Le rapport alertant sur les conséquences graves d'insuffisances techniques et appelant des mesures qui n'ont pas été entreprises dans le cas de T.M.L., en est un exemple. D'autre part, ces divergences peuvent se traduire par des tensions et des conflits dont la résolution peut aller contre les tendances culturelles d'une organisation.

Enfin, si le narcissisme de certains acteurs, et en particulier de certains acteurs clefs, est en jeu dans nombre de crises ce n'est pas pour autant que l'organisation en crise peut être qualifiée de narcissique dans son ensemble, son climat ou sa culture. D'autre part le concept de narcissisme appliqué à un ensemble social nous semble très problématique ; il ne peut être que métaphorique. Nous pensons en effet que si le narcissisme de certains acteurs peut être déterminant dans une crise, c'est en tant qu'il produit des effets dans le cadre d'une structure et d'un système de relations. Nous verrons dans un cas ci-dessous que le narcissisme et des idées fixes du dirigeant sont la cause principale de la crise d'une organisation, mais cela n'empêche pas certains de ses collaborateurs d'être lucides et d'être inquiets des conséquences de ce narcissisme et de ses idées sur le devenir de l'organisation. Mais la répartition du pouvoir et des fonctions fait qu'ils sont impuissants.

De même, l'idée qu'une culture organisationnelle puisse être caractérisée par des mécanismes de défense névrotiques pervers ou psychotiques tels que détournement de l'attention par des idées fixes, déni, désaveu, clivage", et soit ainsi facteur de crise (Mitroff, Pauchant, 1988) nous semble problématique sur le plan conceptuel, trop anthropocentrique, et trop schématique, même si elle a le mérite de faire ressortir des attitudes qui sont facteurs de crise. Car nous pensons que c'est en tant que ces mécanismes s'articulent dans des liens sociaux avec d'autres comportements relevant d'une rationalité limitée ou politique, qu'ils sont actifs, et que c'est la dynamique de l'ensemble qui est facteur de crise.

D'autres théories psychosociologiques sont également intéressantes, mais elles rendent compte à notre sens de cas particuliers et ne peuvent prétendre donner une explication générale. C'est le cas de la théorie qui voit dans la crise l'éclatement de structures défensives psychologiques et sociales qui masquent et se substituent à un fonctionnement conflictuel et dialectique qui est à l'origine de l'organisation (Pages, 1991). Ou bien au contraire, la crise marquerait dans le cas des organisations qui fonctionnent à l'idéologie ou à la foi, l'essoufflement du rêve qu'elles incarnaient et qui les animait (Lévy, 1991). Mais ce qu'il faut encore expliquer, c'est dans le premier cas, la constitution et la destruction des structures défensives, dans le deuxième cas, la perte de motivation. Or, et c'est là une autre limite des théories psychosociologiques, ces explications sont à rechercher dans le rapport entre les représentations des acteurs et les réalités de la gestion et des comportements qui sont dans ces théories campées trop grossièrement à partir des seules représentations et vécus des acteurs. D'un point de vue scientifique, sur ces questions, il faut pouvoir observer directement des comportements et constater le cas échéant, le hiatus entre ceux-ci et la façon dont les acteurs se les représentent et en parlent.

Pour aboutir à une théorie satisfaisante, il faut pouvoir réunir une étude du management des problèmes en cause, et une observation de la façon dont les acteurs y réagissent, du fait de leur culture et de leur personnalité, et de l'ébranlement des structures et des mécanismes de régulation, qu'il faut pouvoir appréhender également. Nous pensons en effet qu'une organisation en crise suppose nécessairement la rupture d'un élément régulateur clef de l'organisation ou de sa structure qui en détermine la gravité. C'est-à-dire qu'il faut articuler des éléments issus de ces trois courants de recherche, qui se placent à des niveaux d'explication différents. Le courant du "management crisis" et les théories des crises de sociétés lorsqu'elles sont appliquées au champ organisationnel donnent des éclaircissements sur les causes immédiates et conjoncturelles d'une crise, les théories organisationnelles, les causes plus fondamentales et structurelles. Enfin, nous ne voulons pas clore ce chapitre sans évoquer les travaux de Michel Crozier qui a fait ressortir deux caractéristiques majeures de l'administration classique française: l'évitement et l'incapacité de changer autrement que par le moyen de crises (Crozier, 1974). Mais, bien que Michel Crozier se soit intéressé constamment aux organisations en crise, il n'en a pas fait la théorie. Il est d'autant plus intéressant de s'inspirer de ces travaux

qu'ils abordent les crises dans un tout autre contexte que celui du "management crisis" : non pas le contexte des catastrophes mais celui du changement. Une catastrophe apparaît alors comme un cas particulier de changement qui affecte une organisation. Et la crise est alors nettement différenciée sur le plan conceptuel de la catastrophe, ce qui n'est pas souvent le cas dans la littérature du "management crisis":

VERS UNE THÉORIE ANALYTIQUE DES ORGANISATIONS EN CRISE: LES TROIS CAUSES D'UNE CRISE

Et Crozier n'a pas relié logiquement le phénomène d'évitement et l'apparition d'une crise. Or, nous pensons en effet que si une organisation entre en crise, c'est davantage pour avoir évité un problème que par simple manque de préparation et d'anticipation, qui sont des fonctions normales du management (Fayal, 1970) et qui ne pourraient pas à elles seules provoquer un bouleversement durable des esprits. Autrement dit, il s'agit d'un manque d'anticipation tout à fait particulier. En effet, un simple manque d'anticipation et de préparation, trouverait des acteurs disposés à réagir et à mettre en oeuvre des solutions, une fois le moment de la surprise passé: Et par évitement, nous voulons qualifier des phénomènes complexes proprement organisationnels, pour une part psychologiques, Dans certains cas, ils peuvent être structurants pour l'organisation, en reliant dans des liens très stables les membres d'une organisation à l'occasion de leur activité productive. Dans ces cas-là, la structure qu'ils forment explique comment la crise ouverte va se nouer, La défaillance de la gestion est alors structurelle et caractéristique de l'organisation" Elle n'est pas contingente à la nature des problèmes qui ne sont pas anticipés.

Pour en donner une première idée, je reprendrai l'exemple de la compagnie d'électricité en cause dans la catastrophe sociale de TML Le fait de ne pas tenir compte d'un rapport alarmant et non contesté techniquement est un phénomène organisationnel complexe qu'il est nécessaire de comprendre: la métaphore apparemment simple d'un geste, celui de mettre dans un placard par exemple, rend mal compte du phénomène qui doit être analysé comme une résultante organisationnelle, dans un sens quasi vectoriel du terme, et non comme un acte de gestion isolé. Notre hypothèse dans ce cas, s'il y a eu une crise à l'intérieur de la compagnie, ce qui semble fort vraisemblable compte tenu de la lenteur de la remise aux normes de sécurité de la centrale nucléaire, serait de considérer cet acte comme partie prenante d'une telle structure d'évitement, dont on chercherait d'autres manifestations.

Une telle structure fait tenir ensemble un aveuglement défensif sur des réalités plus ou moins centrales pour l'organisation⁷ et des comportements de gestion qui obéissent à une rationalité limitée (March, Simon, 1958) ou politique (Crozier, 1963). Ceux-ci constituent une carence et maintiennent ces réalités non représentées. Cet aveuglement a des racines psychologiques plus ou moins profondes chez certains acteurs. Certes, ces réalités peuvent être également ignorées par des acteurs mal placés pour y avoir accès ; mais le point important est qu'elles ne sont pas prises en compte par l'organisation, même si quelques acteurs peuvent avoir conscience de leur importance. Mais ils se heurtent à l'aveuglement et à la surdité de leur collègues; bref ils ne sont pas en mesure d'être entendus ni surtout d'en tirer les conséquences en termes d'action. Cette structure traduit de façon plus précise et plus satisfaisante, ce que le langage courant nommerait un point aveugle d'une culture ou d'un ensemble social. L'évitement forme alors une structure complexe, non homogène dont les parties sont en général solidaires et se renforcent mutuellement: Souvent au fondement d'un lien institutionnel qui relie tout ou partie des membres de l'organisation, l'évitement constitue un appui pour la construction d'identités professionnelles repliées sur elles-mêmes. Il constitue donc également une régulation sociale dans l'organisation, un de ses *modus vivendi*. Il possède de plus une grande solidité et résiste à l'action unilatérale d'un ou de plusieurs membres de l'organisation. Cette structure se traduit par une rigidité de l'organisation et entraîne une vulnérabilité. Elle constitue la cause profonde de la crise qui éclate en crise ouverte lorsque ces réalités sont modifiées par un changement de conjoncture, à condition que ce changement ne provoque pas un sursaut de la gestion. L'évitement n'est alors plus possible, l'organisation étant confrontée de façon incontournable aux réalités jusque-là évitées. Les défenses que la structure constituait s'effondrent alors, provoquant le bouleversement des esprits et la paralysie de la gestion. C'est alors la crise

⁷ Dans la suite du texte, chaque fois qu'il sera question d'évitement, on sous-entendra qu'il s'agit de problèmes centraux ou cruciaux pour l'organisation

ouverte qui se noue dans cette confrontation. La rupture et l'événement tous deux décisifs pour la crise de l'organisation sont donc la rupture de la structure d'évitement Et cette rupture produit un changement social important à l'intérieur de l'organisation

Nous verrons comment elle s'accompagne éventuellement de rupture d'éléments de la structure de l'organisation, ce qui la rend plus ou moins profonde.

La crise d'une organisation a donc trois causes : une cause conjoncturelle, qui est l'événement déclencheur et qui oblige l'organisation à faire face aux réalités jusque-là évitées; une cause que nous qualifions d'immédiate, car elle consiste en une gestion inappropriée du changement provoqué par ou qui accompagne cet événement ; une cause structurelle, qui réside dans l'existence d'une structure d'évitement.

MÉTHODOLOGIE

La difficulté à laquelle est confrontée l'étude des organisations en crise est double

D'une part le phénomène transcende les disciplines constituées. C'est un phénomène à la fois organisationnel et de gestion, un phénomène social et psychologique.

D'autre part, il est particulièrement difficile de saisir le rapport des représentations et des dynamiques subjectives internes aux acteurs, aux réalités de la gestion et des comportements réels dans l'organisation. En effet dans une crise, il y a encore plus de distance que d'ordinaire entre les discours des acteurs teintés de rationalisations et d'autojustification, et les pratiques, les réalités et les chiffres.

Pour contourner cette dernière difficulté, les méthodes cliniques" sont particulièrement adaptées puisque les acteurs s'adressent au chercheur, en lui demandant de l'aide et sont en principe disposés à se laisser observer et à mettre en question leurs représentations, leurs pratiques ou leur organisation. La réponse du chercheur clinicien consiste alors essentiellement à aménager un dispositif propre à favoriser la réflexion, une parole aussi libre que possible, et des observations in situ, dans le cours de l'action.

Pour répondre à la première difficulté, celle de la pluridisciplinarité, il est intéressant d'utiliser plusieurs méthodologies, successivement. En effet il n'existe pas de méthode qui permette d'étudier le phénomène de façon approfondie à la fois du point de vue psychosocial et du point de vue de la gestion. Chaque discipline impose des méthodes qui privilégient un aspect du phénomène et les méthodes d'étude psychosociale sont inconciliables avec celles qui permettent d'étudier de façon approfondie la gestion Il faut donc multiplier les cas. Nous avons étudié huit cas, Cinq ont privilégié l'abord psychosocial des crises, trois d'entre eux ont permis d'étudier de façon approfondie le point de vue de la gestion dans le déroulement de la crise.

C'est ainsi que, de façon chronologique, le premier cas a été étudié grâce à une intervention clinique tournée vers l'amélioration de la gestion" Il a permis de suivre pendant plusieurs années un établissement de développement et de recherches dans l'industrie nucléaire (Mayer, 1985), Nous l'exposerons au chapitre des implications pratiques de notre analyse" Notre théorie y trouve son origine. Mais elle a été véritablement forgée dans une confrontation avec une institution médicopédagogique et une école spécialisée pour enfants en difficulté, toutes deux en crise. L'hypothèse de l'évitement comme structurant l'organisation a alors pris forme. Ces deux organisations ont été étudiées à partir d'une position d'enseignant. Nous aidions des professionnels en formation en psychologie sociale, tout au long d'une année universitaire à élaborer un mémoire sur les problèmes de leur organisation, et sur la façon dont ils les vivaient pendant l'année (Mayer, 1987). Cet enseignement est réalisé grâce à un groupe d'échange d'expériences, que nous animons depuis une quinzaine d'années" Ce groupe est proche d'un

⁸ Les méthodes cliniques sont des méthodes de terrain particulières dans la mesure où elles ont un double objectif: celui de répondre à une demande d'aide, ce qui fait qu'elles se préoccupent de l'effet qu'elles produisent sur le terrain, celui d'avoir une visée scientifique, ce qui fait qu'elles se posent le problème de la validité et de la qualité du matériel qu'elles recueillent (Mayer, 1987),

groupe Balint⁹ dont l'objet serait la pratique professionnelle dans une organisation. Deux membres du groupe vivaient cette année-là une crise dans leur organisation. L'intérêt de cette position a été de permettre de suivre des dynamiques psychologiques à l'oeuvre dans des organisations en crise. L'aspect clinique, dans ces deux cas est alors psycho-social.

Nous avons ensuite testé la validité de notre théorie en la confrontant à trois nouveaux cas: un gros organisme bancaire à vocation sociale, un consortium socio-financier issu d'une compagnie d'assurance mutualiste et ayant développé des activités aussi bien sociales que financières, et un foyer scolaire pour adolescents cas sociaux (Mayer, 1991). Le dernier cas a été étudié suivant la méthode précédente à laquelle nous avons ajouté postérieurement deux entretiens. Les deux autres cas ont été travaillés à partir d'entretiens approfondis et de divers documents produits par ces organisations. L'aspect clinique de ces trois cas réside dans la demande de réflexion faite par les acteurs interrogés sur la crise de l'organisation et sur leur implication. L'aspect clinique est donc là aussi psychosocial.

Enfin, cette théorie a été confrontée avec succès à deux autres cas, où l'aspect clinique concerne la gestion : un établissement de production d'un bien de consommation courante et de développement de procédés de fabrication pour cette industrie, et une petite organisation du secteur associatif gérant les intérêts d'une profession prestigieuse (Mayer, 1992). Le premier a été étudié grâce à une intervention continue¹⁰ durant une année pour que la crise ouverte ne débouche pas sur la fermeture de l'établissement. Le second¹¹ a été étudié à l'occasion d'une intervention brève, afin de résoudre une crise larvée et d'éviter qu'elle ne dégénère en crise ouverte. On a étudié ainsi une grande variété de secteurs d'activité, de tailles, de structures et de cultures.

Chacune de ces méthodes a donc ses points forts et ses limites. Seule l'intervention clinique orientée vers l'étude de la gestion et de l'organisation permet une confrontation satisfaisante entre les représentations des acteurs et les comportements de gestion (Mayer, 1986), mais c'est dans l'immédiateté de l'action¹², Les entretiens après-coup donnent une vue d'ensemble de l'histoire de la crise, des évolutions et des constantes psychologiques des principaux acteurs, mais sont propices aux rationalisations, aux oublis et aux plaidoyers pro domo (Mayer, 1990), Les groupes Balint permettent d'étudier les dynamiques psychiques à l'oeuvre, l'élaboration de représentations plus réalistes et le changement de points de vue que cette élaboration peut entraîner chez un même acteur.

Enfin, last but not least, l'expérience d'une crise organisationnelle que nous avons vécue en tant qu'acteur nous a finalement beaucoup servi dans la mesure où, conformément à la position épistémologique clinique qui est la nôtre nous avons pu analyser notre implication (Mayer, 1987) et pas seulement ce que nous avons pu observer et écouter.

La méthode des cas que nous utilisons est donc particulière dans la mesure où nous étudions chaque cas pour lui-même conformément à la démarche clinique, mais également dans la mesure où nous les accumulons et nous les comparons à partir de méthodologies différentes aptes à éclairer un aspect différent du phénomène. Cette méthode comprend une part importante de réflexions après coup, conformément à l'étymologie grecque du terme méthode, dont les enseignements peuvent modifier l'abord d'un nouveau cas. De plus, dans le cas des

⁹ D'après le nom du psychanalyste d'origine hongroise qui animait des groupes de médecins qui réfléchissaient à tour de rôle sur leur expérience thérapeutique sous l'angle de la relation avec le malade.

¹⁰ Cette intervention, de grande ampleur, a été menée par une équipe pluridisciplinaire comprenant deux ergonomes, F. Bourgeois et M. Bertrand, deux spécialistes de la gestion prévisionnelle des emplois, C. Tricas et D. Demaret, deux sociologues, D. Linhart et P. Rosenblatt, deux spécialistes de la gestion et de l'organisation de la production, F. Charue et P. Charpentier, et moi-même

¹¹ On trouvera un compte rendu de ces deux derniers cas dans: "Organisations en crise. une perspective clinique et analytique" (Mayer, 1992)

¹² Cette méthode permet des observations directes des comportements dans l'organisation. Certains acteurs en effet invitent le clinicien à être présent sur leur lieu de travail pour lui montrer la difficulté de leur situation ou pour l'aider, en lui donnant la possibilité de recueillir le maximum d'informations. Cela peut être aussi bien des réunions de direction, que des ateliers de production. Cela suppose évidemment que l'intervention puisse offrir des garanties suffisantes pour protéger éventuellement certains acteurs.

interventions cliniques pour aider les organisations en crise, la méthode comporte une grande part d'adaptation à la singularité de chaque cas pour ne pas engendrer des réactions de rejet. En effet au cours d'une crise nombre d'acteurs sont particulièrement susceptibles ou difficiles à aborder. En particulier, dans le cas de l'intervention, une stratégie visant à collecter de l'information pour éprouver la validité d'une hypothèse peut parfois provoquer ce rejet. (Mayer, 1993). Par contre dans le cas des entretiens, où la clinique est psychosociale, l'hypothèse d'une structure d'évitement dans l'organisation peut être testée systématiquement, grâce à des relances dans les entretiens, car elle aide l'acteur à comprendre ce qui s'est passé et répond donc à sa demande d'aide.

Si le choix des cas apparaît pour une part déterminé par les circonstances d'une demande, il est également le résultat d'une stratégie qui consiste à choisir des organisations aussi différentes que possible, notamment dans leur structures, au sens de Mintzberg, afin de tester la généralité de la théorie. C'est ainsi que dans les quatre cas que nous exposerons dans ce texte, on se trouve face à une bureaucratie mécaniste, une bureaucratie professionnelle qui comporte des aspects d'une adhocratie, une structure simple, et une structure divisionnalisée, proche également d'une adhocratie. Nous pensons ainsi que notre échantillon est généralisable à toute organisation qui est astreinte à la production de biens ou de services à destination de son extérieur, et qui est donc soumise à un principe de réalité plus fort qu'une association qui produit des services pour ses propres membres. Ces organisations sont également différentes quant à leur culture, et à leur secteur d'activité.

LE DÉCLENCHEMENT DE LA CRISE ET LA CAUSE CONJONCTURELLE

Dans un premier temps, nous présentons ci-dessous les trois cas-1 qui nous ont permis de préciser notre théorie, Ils ont donc été reconstitués à partir d'entretiens après-coup et de documents.

Nous présenterons d'abord les trois cas en nous demandant s'il y a une défaillance structurelle de la gestion et dans quelle mesure cette défaillance est liée au type d'organisation, en utilisant la nomenclature de Mintzberg (Mintzberg, 1982). Pour ce faire nous examinerons successivement différentes hypothèses sur le type de rupture qui déclenche la crise.

Le premier cas est une bureaucratie mécaniste. C'est un gros organisme bancaire à vocation sociale. Il n'offrait jusque-là qu'un seul produit sous deux variantes, dans une situation de quasi monopole qui se transforme en un marché concurrentiel. L'organisme perd alors de l'argent pour la première fois de son histoire. Pour faire face à la concurrence et à la faveur d'un changement de direction, la politique de l'établissement se modifie considérablement: les produits se multiplient, la charge de travail et sa complexité augmentent, ses modalités changent avec l'introduction de l'informatique, de même les relations à la clientèle qui étaient gérées jusque-là comme une relation d'aide sociale deviennent des relations commerciales, et les carrières s'individualisent. Enfin, une restructuration d'ensemble regroupe les agences en unités cinq fois plus grosses, La gestion par objectif est introduite et elle pousse à la productivité, Or nombreux sont les employés qui vivent dramatiquement ces changements: dépressions, alcoolisme, comportements de repli, acceptations de fonctions de placard et même suicides se multiplient: d'autres au contraire surinvestissent et vivent accrochés à l'entreprise comme à une drogue. Pourquoi ce manque d'adaptation et cette incapacité à négocier la mutation?

Une première réponse serait que les bureaucraties mécanistes sont très difficiles à faire évoluer (Mintzberg, 1982) et que la défaillance structurelle de la gestion se trouve être dans la structure même de l'organisation. C'est cette hypothèse que nous allons examiner maintenant sur deux nouveaux cas.

Le deuxième cas est une compagnie d'assurance mutualiste gérée paritairement et ayant développé, la première dans son secteur, des activités financières. La compagnie gère des sommes d'argent considérables, elle s'est développée très rapidement en l'espace de vingt ans et

¹³ Ils ont été étudiés par un groupe de recherche du Laboratoire de Psychologie Clinique de Paris 7 et ont déjà fait l'objet d'articles publiés dans le n°OS de la revue Psychologie Clinique (1991), "Processus de crises dans les organisations".

est devenue un consortium très important regroupant de nouvelles mutuelles, des oeuvres mutualistes et de nombreuses autres sociétés. Mais au moment de la crise économique des années soixante-dix, le consortium fait des opérations financières hasardeuses et fait perdre de l'argent à l'organisme qui lui a donné naissance et qui, lui-même, connaît de grosses difficultés. Un changement de politique a lieu, la rigueur s'installe et l'organisme décide alors de se pencher sur la gestion de la compagnie, et, partant, du consortium où certaines oeuvres sont en déficit. Un changement de majorité au conseil d'administration de la compagnie le lui permet. Le conseil ne reconduit pas le directeur dans ses fonctions, mais celui-ci reste dirigeant des autres sociétés et il lutte pied à pied, pour garder le pouvoir qu'il perd progressivement. La crise s'installe. L'activité est paralysée. Aucun accord n'est possible. Et, dans l'organisation, la crise ne prend fin qu'avec le départ du directeur, le démantèlement partiel du consortium et le licenciement de plus de deux cents personnes.

Il est clair que les opérations contestées et le changement de contexte économique et de politique de l'organisme initiateur ont provoqué des difficultés entre le consortium et l'un de ses conseils d'administration. Mais pourquoi aucun compromis n'a-t-il été possible, alors qu'un partage du pouvoir avait été négocié, pourquoi cela s'est-il terminé "dans le sang" selon le mot du directeur? Pourquoi la gestion de ces changements n'a-t-elle pas été possible? Il faudra chercher à un autre niveau une explication. Remarquons pour l'instant que la crise, dans ce cas, s'est installée progressivement après une lutte au plus haut niveau. La crise est devenue sociale et a atteint l'organisation dans son ensemble, au moment où le directeur a perdu la direction de la compagnie et où une campagne de presse a été dirigée contre lui. Une partie du personnel s'est sentie abandonnée par le directeur qui est alors tombé de son piédestal. Un moment fort a été le départ précipité de celui-ci d'une très large assemblée réunissant toutes les sociétés, où il venait d'annoncer le lancement d'un nouveau consortium financier séparé des activités originelles, et où il venait de prendre connaissance des articles de presse qui le mettaient en cause. Jusque-là le charisme du directeur avait pu contenir dans des limites tolérables l'inquiétude du personnel quant à l'avenir du consortium.

Il s'agit ici d'une structure simple qui au contraire des bureaucraties est flexible et adaptable aux changements de l'environnement. Notre dernière hypothèse doit donc être modifiée. La constatation que c'est la rupture du charisme du directeur qui a précipité la crise sociale à l'intérieur de l'organisation, permet de forger une autre hypothèse. En effet, le point clef d'une telle structure est évidemment le sommet qui a été affaibli par un conseil d'administration. C'est donc le mécanisme de coordination principal de l'organisation, pour reprendre les termes de Mintzberg, qui a été sévèrement touché; et c'est donc la structure même de l'organisation qui a été partiellement brisée dans la crise. Si l'on revient à l'exemple précédent où la crise est moins violente, on constate également que la structure de l'organisation a été touchée; dans le cas de l'organisme bancaire, la nouvelle politique a eu pour effet de remanier sensiblement la structure bureaucratique même de l'organisation en multipliant les produits. En abandonnant l'avancement à l'ancienneté, et en introduisant la gestion par objectif, elle en a modifié la culture et des régulations essentielles.

Notre hypothèse devient alors: c'est la rupture plus ou moins profonde de la structure de l'organisation qui provoque la crise. Et la défaillance structurelle de la gestion réside dans la rigidité des éléments structurels de l'organisation qui ont été rompus.

Le troisième cas est un foyer scolaire pour adolescents cas sociaux ayant une légère infirmité sensorielle. Le foyer appartient à une association à caractère confessionnel. Le déclenchement de la crise y est beaucoup plus immédiat que dans le cas précédent. La crise survient à l'arrivée d'une nouvelle directrice. Malgré son peu d'expérience professionnelle, celle-ci ne cherche pas à s'adapter au fonctionnement intégré de l'équipe. Elle ne joue plus le rôle de l'ancienne directrice: soutenir le travail de l'équipe, le réguler et le garantir en représentant la loi. Elle s'intéresse essentiellement au budget et à l'intendance. Le système d'action pour la prise en charge des adolescents est rompu. Ceux-ci profitent de la confusion ainsi créée pour imposer leur loi. La violence et la crise s'installent durablement. Un moment fort est une altercation entre la directrice et le psychologue. La directrice, mise au défi par le psychologue, reconnaît son incompetence et démissionne, alors même que l'agrément par la DDASS avait été renouvelé, mais avec un nombre de pensionnaires et de postes réduits. Un nouveau directeur est nommé. Lui non plus ne s'intéresse pas au projet éducatif. Seules la gestion, l'hygiène et la sécurité retiennent son attention. La DDASS ferme alors l'établissement qui perd de l'argent. La fermeture se termine en catastrophe avec le meurtre d'un adolescent.

On est ici en présence d'une bureaucratie professionnelle et on sait que comme les bureaucraties mécanistes elles sont peu flexibles (Mintzberg, 1982). Mais cette organisation comporte également des caractéristiques d'une adhocratie. Pour chaque enfant, l'équipe composée de plusieurs professions, élabore un projet qui fait intervenir les différentes professions de façon concertée et différenciée en fonction du cas. La direction a donc une fonction de coordination difficile et essentielle à jouer, à laquelle s'ajoute le rôle clef de représenter l'autorité suprême face à des adolescents pour qui le rapport à l'autorité est particulièrement problématique. C'est cet élément clef de la structure qui s'effondre avec le changement de directrice.

Au terme de cette première approche de nos trois cas, l'hypothèse qui ressort est la suivante: le changement a rompu un ou plusieurs éléments plus ou moins centraux de la structure même de l'organisation, qui constituaient ou sur lesquels s'appuyaient des modes de régulation sociale dans l'organisation, au sens de la Sociologie: rupture de la culture de l'entreprise dans le premier cas, rupture de l'autorité dans le second, rupture du système d'action assurant la coopération dans le troisième. Mais cette hypothèse n'est pas suffisante. En effet la question qui se pose alors est de savoir pourquoi l'événement déclencheur a engendré une rupture insupportable et non pas une transformation acceptée de la structure. Pourquoi une telle rigidité, un tel manque d'adaptation et une telle incapacité à négocier le changement?

Cette hypothèse est néanmoins intéressante, car elle permet de rendre compte de la profondeur de la crise d'un point de vue organisationnel. Dans le cas du consortium, c'est le mécanisme central de coordination en la personne du directeur qui s'effondre au moment de la crise. Il s'ensuit un démantèlement du consortium et une restructuration complète des divers établissements. Dans le cas du foyer scolaire, c'est le mécanisme central de coordination de l'ajustement adhocratique des acteurs qui est rompu avec le départ de la directrice; l'activité perd alors toute efficacité, et l'établissement finit par fermer ses portes. Dans ces deux cas où le mécanisme central de coordination est rompu, la crise est donc très profonde du point de vue organisationnel. Dans le cas de l'organisme bancaire, au contraire, la crise de l'organisation est moins profonde, même si la crise sociale peut être aussi bouleversante pour certains acteurs. En effet la structure de l'organisation n'a été que partiellement atteinte et modifiée par le changement de politique (cf. figure 3, p. 167).

LA CAUSE IMMÉDIATE DE LA CRISE: LES INSUFFISANCES DE LA GESTION DU CHANGEMENT ET LA CRISE DE LA GESTION. L'EXPLICATION PAR LA GESTION

La réponse à cette question revient à considérer les défaillances immédiates de la gestion face au changement de conjoncture. Le courant du "management en crise" propose, on l'a vu, le manque d'anticipation comme explication. La défaillance n'est plus structurelle, elle serait alors contingente.

L'on commencera cette fois par le troisième cas où la défaillance de la gestion et l'absence d'anticipation sont particulièrement flagrantes.

L'association propriétaire de l'établissement et la direction, peu respectueuses du travail accompli, ne se sont pas préoccupées des conséquences d'un changement radical dans la prise en charge des pensionnaires qui a perdu cohérence et cohésion. L'équipe s'est clivée en deux groupes qui ont lutté l'un contre l'autre pour l'hégémonie, au détriment des adolescents. Les anciens étaient attachés au fonctionnement centré sur l'écoute psychologique des adolescents, les nouveaux soutenaient la directrice et voulaient mettre l'accent sur le soutien scolaire. Aucun accord ni même aucune tentative de gestion de ce conflit n'ont été amorcés. La directrice nommée sur des critères plus confessionnels que professionnels en fut incapable et démissionna, laissant l'activité éducative en crise.

Il s'agit là d'une véritable carence de la gestion, devenue incapable d'assurer la coopération des diverses professions. Ce cas fait ressortir tout particulièrement que la crise se manifeste à côté de la crise sociale comme une crise de la gestion de l'activité, qui menace alors l'organisation dans sa raison sociale et menace sa survie.

Dans le cas de l'organisme bancaire, la gestion du changement a été brutale, provocatrice, et sans médiation ni transition. La première mesure du changement décidée par la nouvelle direction a été de rogner des avantages sociaux. Ce qui a provoqué une longue grève perdue pour la

première fois par les syndicats. Le changement n'a été ni négocié ni préparé par une politique de communication à l'adresse du personnel et des clients qui s'en sont pris aux employés en se plaignant de ne plus être choyés comme avant. Si dans les agences, les changements se sont déroulés brutalement mais de façon cohérente pour promouvoir la compétitivité économique, par contre, dans les services administratifs, le matériel informatique a été changé plusieurs fois de suite et le passage de la division taylorienne du travail à une polyvalence attachée à chaque secteur a été un échec. Les relations entre les agences et l'administration centrale sont alors entrées en crise.

On voit que dans ce cas, la mutation a été gérée et planifiée, mais de façon maladroite et inadaptée. Mintzberg indique que pour faire évoluer une telle structure bureaucratique, il faut créer une structure simple en parallèle en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs clefs. Cela n'a guère été le cas puisque les promoteurs de la nouvelle politique sont restés anonymes pour le personnel et pour les directeurs d'agence sur lesquels ils auraient pu s'appuyer. De même, le programme de formation n'a pu être réalisé qu'après le début de la restructuration.

Dans le cas du consortium socio-financier, il y a eu une tentative pour gérer le contentieux entre le directeur du consortium et le conseil d'administration de la compagnie d'origine. Un partage du pouvoir fut négocié. Le directeur garda la direction des activités à caractère social et purement financières (hors assurance) et des financements lui furent accordés. Mais il ne supporta pas la partition de son consortium, refusa les financements et sabota les accords. L'activité en fut paralysée. Il fallut trouver ensuite de nouveaux partenaires car les activités, privées maintenant des ressources que constituaient les mutuelles manquaient d'argent frais. Deux cents personnes se retrouvèrent alors au chômage. Leur situation était d'autant plus critique que dans bon nombre de cas le directeur leur avait donné la possibilité de faire un travail sans rapport avec leur qualification ou leur cursus professionnel, ce qui rendait plus difficile leur reconversion.

Cette cause immédiate de la crise, la défaillance contingente de la gestion vis-à-vis du changement, cause conjoncturelle, reste une explication insuffisante. Ce qu'il faut véritablement expliquer pour rendre compte de la nature de la crise, c'est le principal écueil auquel s'est heurtée cette gestion. On pourra alors comprendre pourquoi la gestion était particulièrement difficile, dans le cas de l'établissement éducatif; pourquoi les acteurs n'ont pu s'adapter au changement, dans le cas de la banque; pourquoi aucun accord n'a pu être possible, dans le cas du consortium.

LA CAUSE STRUCTURELLE DE LA CRISE ET LA VULNÉRABILITÉ DE L'ORGANISATION

Cette question nous ramène à notre première hypothèse mais en mettant l'accent cette fois sur la façon dont les acteurs clefs sont attachés à ou investissent l'organisation ou sa structure

Dans le cas du consortium, la non-viabilité des accords et plus globalement la raison structurelle de la crise réside dans la personnalité du directeur, l'acteur clef de la structure, et dans la gestion du consortium qui en est la conséquence. Le consortium s'était développé en dehors des recommandations édictées par l'organisme fédérateur des mutuelles. Il était devenu un agglomérat de sociétés dont le seul lien institué était une direction commune. Le directeur, homme seul et sans appuis autres que syndicaux, y régnait sans partage. Il gérait de façon laxiste faisant passer de l'argent d'une société à l'autre, utilisant les services d'un personnel pléthorique quel que soit son appartenance à l'une ou l'autre des sociétés, mais sans faire d'illégalités. Enfin, il traitait de haut les représentants des directions membres de ses conseils d'administration et se les était mis à dos. Pendant longtemps, ceux-ci étaient minoritaires et les conseils d'administration, à majorité syndicale, avalisaient toutes ses entreprises. Mais, au retournement de majorité, il n'a pas voulu composer avec les représentants des directions qui lui demandaient de partager le pouvoir en séparant les activités d'assurance des activités purement financières et sociales, et de modifier la gestion dans un sens plus conforme, ce qu'exigeait une inspection administrative qu'ils avaient provoquée. Il aurait fallu sacrifier ou modifier les activités qui perdaient de l'argent. Au lieu de cela, il s'est accroché, tentant de garder la direction du consortium qu'il ne voulait pas voir se perpétuer sans lui. Et il n'a pas supporté le partage de l'édifice qu'il avait bâti.

Le récit qu'il a fait de la crise ainsi que ceux que nous avons recueillis auprès d'autres acteurs proches de lui, montrent un homme très dynastique, visionnaire mais narcissique, s'identifiant à sa création et niant la filiation à l'organisme qui l'avait lancé à la tête de la mutuelle d'origine. Soutenu par un scénario prométhéen, il s'estime victime des "appareils" et du destin: "je savais que le fléau de Dieu allait s'abattre sur moi". Cette emprise psychique rend compte de son refus de négocier. Elle explique pourquoi il a constamment provoqué ceux qui ont fini par vouloir sa peau et pourquoi il a vécu son départ comme un déchirement.

La raison profonde de la crise réside bien alors dans la personnalité même du directeur, qui explique le caractère solitaire de cette gestion liant le destin du consortium à sa personne. La négation de sa dépendance à l'organisme initiateur l'empêche de se rendre compte que son soutien lui était en fait indispensable, et de modifier sa gestion. L'incapacité de dissocier l'avenir de sa création de son parcours personnel fait qu'il s'accroche et qu'il refuse de composer. Bon nombre de ses collaborateurs étaient conscients du danger que représentaient les mauvaises relations avec les représentants des directions et cela d'autant plus que le consortium était proche des syndicats alors que la nouvelle direction de l'organisme initiateur, rompant avec la tradition de l'organisme, s'en écartait. Mais compte tenu du monopole et de l'ascendant qu'exerçait le directeur dans ce domaine comme dans tant d'autres, ils n'y pouvaient rien. Enfin, le fait d'imputer la responsabilité de la crise au destin et aux appareils, l'a aveuglé sur les conséquences des changements survenus et sur la précarité nouvelle de sa situation. D'une part, il soutenait et était soutenu par les syndicats qui géraient paritairemment les mutuelles à un moment où la direction de l'organisme abandonnait une politique de concertation exemplaire avec ceux-ci. D'autre part, un administrateur qu'il avait humilié venait d'être nommé à la tête de l'organisme fédérateur des mutuelles et n'avait donc aucune raison d'être particulièrement conciliant.

Dans le cas de l'organisme bancaire, en ce qui concerne un établissement au moins, les changements ont été d'autant plus difficiles à vivre que les employés s'étaient construits dans leur vie de travail un monde à part, saturé d'imaginaire. Nombre d'entre eux avaient intégré cette banque après les événements de 1968 avec l'idée de profiter des hauts salaires et d'amasser de l'argent pour aller s'établir ensuite à la campagne et fuir la société capitaliste. Cet espoir de retour à la terre n'avait pas été réalisé, mais ils avaient trouvé une solution de remplacement en vivant leur utopie communautaire sur place. Ils vivaient dans un monde de rêve familialiste, festif, ludique et sans conflit, construit par occultation de la réalité économique. Ils sortaient ensemble, faisaient des repas sur place, taquinaient gentiment leur fidèle clientèle à qui ils prêtaient même de l'argent de leur poche. Ce confort était assuré par les syndicats qui disposaient d'un grand pouvoir face à l'ancienne direction qui tenait avant tout à la paix sociale. La réalité de cette gestion ainsi que la relation à la clientèle vécue comme une relation d'aide sociale faisaient que les données du marché n'étaient pas présentes dans leur vie de travail. De plus, ils avaient selon le mot de l'un d'entre eux, "une sainte horreur de l'argent". La mutation, accompagnée d'un discours purement économique, a brisé net ce monde de rêve ramenant à la réalité économique et au conflit évités jusque-là tant par la gestion de l'ancienne direction que par les représentations des agents. Elle a constitué un renversement complet de valeurs. C'est là la cause profonde de la crise dans la mesure où aucun espace transitionnel (Winicott, 1971) n'a été aménagé par la direction qui a changé brutalement son discours et ses modes d'action.

Dans le cas du foyer scolaire, la raison structurelle de la crise qui rend compte d'une difficulté peu visible de la situation est d'une part, l'aveuglement de la plus grande partie de l'ancienne équipe sur l'évolution de l'établissement, sur les difficultés que connaissait le foyer avec la DDASS qui n'envoyait plus de pensionnaires, sur les pouvoirs de l'association gestionnaire qui nomma des directeurs à sa discrétion et son mépris pour le travail accompli et d'autre part, son obstination à vouloir poursuivre le travail comme avant, en dépit du changement d'orientation opéré par les nouveaux directeurs, et de l'absence de compromis. Cet aveuglement et cette obstination trouvent leur fondement dans un désir tout puissant de prendre en charge psychologiquement les adolescents. Il se traduit par une incapacité à prendre acte des changements intervenus. D'un côté, l'éducatrice scolaire, fascinée par la référence à la psychanalyse et le travail du psychologue, se désintéressait à tel point de l'association qu'elle ne prêta pas crédit aux rumeurs de fermeture, en dépit du déficit de l'établissement. Le psychologue non plus. De l'autre côté, la direction géra la fermeture contre le personnel, sans l'annoncer, en le poussant à la démission. C'est alors qu'un résident, fragilisé par des deuils survenus dans sa famille, ne tenta pas d'échapper aux coups meurtriers d'un autre adolescent en proie à une crise de violence, peu après l'annonce de la fermeture qui survient à un moment

particulièrement difficile, celui de la rentrée scolaire. La victime était suivie, pour un projet de réinsertion scolaire, comme si de rien n'était, par le psychologue et l'éducatrice scolaire, alors même qu'un autre éducateur qui s'occupait de lui avait démissionné peu de temps auparavant. Or un tel projet ne pouvait réussir que si l'adolescent trouvait stabilité et soutien dans l'établissement. Dans ces conditions, cette mort apparaît comme un symptôme caractéristique de la crise de l'organisation.

On voit ainsi qu'un mode contingent d'investissement de l'organisation par des acteurs trouve à s'épanouir dans une certaine conjoncture à l'abri d'un mode de gestion particulier, mais il constitue une rigidité et donc une vulnérabilité, lorsque la conjoncture change de telle sorte que les conditions pour cet épanouissement ne sont plus réunies voire deviennent adverses. C'est là, la cause la plus fondamentale de la crise, dans la mesure où elle seule explique le bouleversement durable des esprits, et la perte d'efficacité qui en découle.

L'ÉVITEMENT COMME UNE STRUCTURE DE L'ORGANISATION

Ce mode d'investissement se traduit par un aveuglement et un évitement. Les employés de la banque, très attachés au caractère social de l'établissement et enfermés dans leur communauté festive et familialiste ne veulent pas entendre parler de réalité économique. Le directeur du consortium, manquant de distance par rapport à son entreprise évite la confrontation avec les milieux dirigeants. La plus grande partie de l'équipe éducative, toute entière à sa prise en charge psychologique, ne veut pas tenir compte des organismes de tutelle et de l'évolution de la situation. Mais cet évitement contingent à ces acteurs dans la mesure où il résulte de leur psychologie et de leur histoire n'est pas leur exclusivité. Il s'articule de façon elle-même contingente, avec des comportements d'autres acteurs de l'organisation qui relèvent d'une rationalité limitée ou stratégique, dans le cadre d'une structure organisationnelle spécifique. C'est ainsi que l'organisation en tant que telle évite d'affronter un certain type de problèmes et que cet ensemble de contingences en vient à conférer à l'organisation une certaine personnalité ayant une forte stabilité et constituant par ailleurs une zone de vulnérabilité. Les problèmes ne sont pas simplement non anticipés ou négligés par l'organisation. Ils sont proprement évités de façon permanente. La défaillance de la gestion est donc structurelle.

La direction de l'organisme bancaire, seule à avoir une vision du marché dans cette structure bureaucratique, dirige de façon paternaliste et ne donne pas d'information sur la perte du monopole. Et, ce faisant, elle favorise l'épanouissement du rêve familialiste compatible avec un travail très simple où les relations avec la clientèle peuvent être facilement très humanisées. Et on comprend que les actionnaires aient changé d'équipe de direction pour faire face à la nouvelle donne du marché. Dans le cas du consortium, ceux des collaborateurs du directeur qui sont lucides, sont impuissants à agir compte tenu de son charisme et de la structure simple de l'organisation. Ce charisme attache les employés à cette gestion aventurière par un lien psychologique fort. Dans le cas du foyer scolaire, la première directrice favorise l'enfermement dans la référence psychanalytique en isolant l'équipe de l'environnement extérieur. (Par exemple, elle neutralise la référence religieuse).

Cette structure est donc un objet complexe (Morin, 1990), agencant des éléments hétérogènes, contingents, mais structurant l'organisation : des liens affectifs entre acteurs, des attachements psychologiques à l'organisation, des éléments de la structure organisationnelle et des comportements de gestion relevant d'une rationalité limitée (March and Simon, 1958) ou stratégique (Crozier, 1963), (Pfeiffer, 1981). Cette structure constitue un *modus vivendi* entre acteurs différents, un arrangement ayant une part réfléchie chez certains acteurs, beaucoup plus subie chez d'autres, dans la mesure où elle est l'expression de leur histoire, de leur identité professionnelle, et de leur personnalité.

LA CRISE OUVERTE COMME RUPTURE DE LA STRUCTURE D'ÉVITEMENT. L'IRRÉSISTIBILITÉ DU DÉCLENCHÉUR : RETOURNEMENT ET ÉCLATEMENT DE LA STRUCTURE. LA DYNAMIQUE DE LA CRISE

L'irrésistibilité du déclencheur, son caractère irruptif et "intrusif", viennent du fait qu'il met brutalement, de façon incontournable et constante, l'organisation en face des réalités jusque-là évitées. Au cœur de l'organisation, il accule l'imaginaire aux réalités que ce dernier occulte. Cette confrontation et la pression nouvelle qu'exercent ces réalités brisent la structure

organisationnelle d'évitement. Les nouveaux comportements de gestion, au lieu de contribuer à l'aveuglement, lui retirent l'ancrage qu'il avait dans la réalité et heurtent les défenses qui le constituaient. Avec leur effondrement, se brisent les liens institutionnels trop fusionnels et les identités professionnelles trop clôturantes qui s'étaient édifiées sur ces défenses, à l'abri de la structure d'évitement. Il y a donc un retournement complet des éléments de la structure qui deviennent antagonistes du fait d'une absence de gestion ou d'une gestion maladroite du changement et de la confrontation inédite entre l'imaginaire et la réalité.

Alors que l'ancienne directrice du foyer était solidaire du désintéressement de l'équipe à l'égard de l'environnement extérieur en la protégeant contre celui-ci, la nouvelle s'en fait l'instrument.

Alors que l'ancienne direction de l'organisme bancaire dirigeait de façon paternaliste et contribuait ainsi à maintenir le caractère social de l'établissement, alors qu'elle n'attirait pas l'attention sur l'évolution de l'environnement économique, la nouvelle la met en avant en tirant les conséquences sur le plan de la gestion et de l'orientation de l'entreprise. Celle-ci perd brutalement son caractère social auquel les agents étaient tellement attachés qu'ils en venaient à nier le caractère économique de leur activité.

Dans le cas du consortium, la structure d'évitement fait tenir ensemble les comportements de direction, les représentations du directeur et l'assujettissement de son personnel. Le déni du directeur de sa dépendance vis-à-vis de l'organisme initiateur va de pair avec l'évitement des milieux dirigeants. L'idée fixe du directeur quant à l'inertie des appareils va de pair avec sa politique de mépris à leur égard. Elle l'aveugle sur les conséquences des changements survenus en leur sein. Une fois la lutte engagée, il régresse à un narcissisme primaire abolissant toute distance entre lui-même, sa fonction, et son consortium, qu'il vit comme un prolongement de son propre corps. Quant au personnel, bluffé par le directeur, il se scinde en deux groupes très régressifs qui se font la guerre sur son nom, au moment où il est éconduit de la direction de la compagnie d'assurance qui était à l'origine du consortium. Cet événement brise, pour une partie du personnel, le lien qui l'unissait au directeur.

Caractériser la crise de l'organisation comme la rupture de cette structure d'évitement, c'est :

- 1) montrer comment trois causes de natures diverses viennent se nouer lors du déclenchement de la crise, en brisant une structure contingente à l'organisation et à ses membres (Cf figure 1, p., 162) ; en particulier on a montré qu'il y a au fondement de la crise une défaillance structurelle et permanente de la gestion qui résulte de cette structure ;
- 2) donner une unité organisationnelle à des ruptures certes caractéristiques des crises, mais dont on ne verrait pas le caractère organisationnel, si ce n'est dans leurs liens avec des éléments structurels de l'organisation (Cf. figure 2, p., 163) ; c'est ainsi que dans le cas du consortium, on pourrait relever la rupture du soutien du conseil d'administration, comme celui du charisme du directeur ou, dans le cas du foyer scolaire, la rupture de la coopération des professions et la rupture de l'isolement par rapport à l'environnement extérieur, etc... ; toutes ces ruptures ont pour caractéristique commune d'être subies comme une menace grave sur ce à quoi les acteurs sont attachés dans l'organisation ;
- 3) et assurer ainsi les fondements d'une théorie générale valable pour les organisations, à l'exception des associations.

LE RÔLE DES FACTEURS PSYCHOLOGIQUES DANS LA CRISE ET LA RÉFÉRENCE PLURIDISCIPLINAIRE

Cette vision analytique des crises permet de mieux apprécier l'importance et le rôle des facteurs psychologiques comme les mécanismes de défense, dans la crise (Mitroff, Pauchant 1988). Ils ne sont d'abord qu'un élément de la cause principale, présents chez un nombre limité d'acteurs,

Et soit, ils ont leur plein impact organisationnel dans la mesure où ils s'appuient, à l'aide d'un système de relations sur des comportements, qui ont, eux, une rationalité de gestion. L'enfermement dans le rêve des employés de la banque et le déni de la réalité économique qui l'accompagne s'épanouissent dans une situation de monopole où la gestion sociale l'emporte sur l'économique, du moins tant que cette situation dure. La toute puissance du désir de

prendre en charge les adolescents et l'aveuglement qui l'accompagne, se développent, dans le cas du foyer scolaire, sous la protection de la première directrice qui assume seule la gestion des relations avec les organismes de tutelle et le décalage entre l'organisation et son environnement.

Soit, comme dans le cas du consortium, les mécanismes de défense, présents uniquement chez le directeur, orientent directement la gestion. Mais c'est dans la mesure où les collaborateurs de celui-ci lui doivent tout et ne peuvent agir contre ses avis ou ne peuvent l'influencer. Au contraire du directeur, ils font également preuve d'une rationalité d'acteurs, en reconnaissant les dangers que fait courir à l'entreprise l'aveuglement du directeur contre lequel ils sont impuissants. Autrement dit, si, dans ce cas, les conceptions et perceptions inappropriées du dirigeant ont été facteurs de crise (Nystrom et Starbuck, 1984), c'est bien dans une structure très particulière de relations de pouvoir et de dépendance et une distribution particulière de compétences et de capacités d'action liée à la structure organisationnelle.

Ces remarques concernent non seulement les implications pratiques mais surtout les implications théoriques, car elles se rapportent à un phénomène beaucoup plus général que l'on trouve dans la littérature organisationnelle. Soit les références de psychologie clinique inspirées en général par la psychanalyse envahissent tout le champ de l'explication, soit elles sont inexistantes.

Ce qui permet d'ailleurs aux tenants d'un courant d'ignorer l'autre. (On en verra un exemple ci-dessous). Or, dans le cadre de notre théorie, elles occupent une place importante mais limitée, ce qui nous semble mieux refléter la réalité interactive de nombreux phénomènes organisationnels et pas seulement les phénomènes de crise.

Ceci nous amène à formuler des remarques beaucoup plus générales sur l'exercice de la pluridisciplinarité dans le champ organisationnel, qui seraient d'ailleurs valables dans d'autres champs. Elles concernent le "traitement" infligé aux disciplines de référence premières, et portent sur le point que nous soulevions au début de ce texte. Ce traitement consiste soit à dénaturer le concept d'origine pour l'adapter au champ étudié, soit à étendre la notion, en lui accolant d'autres sens issus d'autres disciplines, ce qui apparaît avec l'expérience, non seulement comme plus rigoureux, mais également plus fécond. Cela va également dans le sens de la conceptualisation dans le domaine des sciences humaines cliniques qui cherchent à rendre l'activité scientifique plus transparente aux praticiens qu'elles étudient.

Nous prendrons deux exemples centraux dans notre texte. Celui de rupture emprunté à la sociologie, celui d'évitement emprunté à la psychanalyse d'inspiration lacanienne et à la sociologie des organisations. Toute notion et a fortiori tout concept dans les sciences humaines prend sens dans un ensemble de notions plus ou moins bien articulées, plus ou moins bien conceptualisées, et dont les limites sont plus ou moins bien pensées. Le transfert d'une notion d'un champ à un autre, pour qu'il soit valide, suppose donc une transformation. Nous nous en tiendrons ici principalement aux articles de références sans nous pencher systématiquement sur la pensée de l'auteur.

1) La notion de rupture dans l'article de Freund n'est pas précisée. Elle doit être donc comprise dans le sens du dictionnaire. Mais elle est accolée à celle de contradiction. Nous n'avons pas repris cette deuxième notion¹⁴ Par contre, nous avons précisé de quels types de ruptures il s'agit. Dans le cas du consortium: rupture politique du soutien du conseil d'administration, rupture organisationnelle du mode principal de coordination, rupture d'une régulation sociale essentielle, à savoir le charisme du directeur, rupture de la concentration des pouvoirs du directeur, à laquelle il reste attaché symboliquement et dans l'imaginaire, de telle sorte qu'il en est particulièrement bouleversé, on a vu comment. En montrant comment ces ruptures s'articulaient dans et par l'organisation, étaient reliées à des phénomènes de pouvoir, de dépendance et de partage des compétences, c'est-à-dire à des comportements

¹⁴ Il aurait été intéressant de faire un développement de cette idée dans la suite des travaux sur l'organisation comme composition de rationalités multiples (Cyert and March, 1963), (Berry, 1983), (Riveline, 1991), en considérant de façon analytique le problème de la compatibilité logique et de la coordination pratique dans les processus de crise, par rapport au conflit et aux situations où la tension est faible ou inexistante: Mais cela aurait alourdi considérablement le texte. Sur ce point cf. d'une première version de cet article.

dans l'organisation et en particulier à des comportements de gestion, nous avons forgé le concept de rupture d'une structure d'évitement. En utilisant la notion de "ce à quoi les acteurs sont attachés dans l'organisation", nous avons précisé dans chaque cas, de quelle rupture d'un point de vue psycho-sociologique, il s'agissait. Et nous avons utilisé cette expression, faute d'avoir trouvé dans la littérature psycho-sociologique française un concept à notre avis suffisamment pertinent pour notre propos.

En ce qui concerne la notion d'évitement, nous l'avons d'abord empruntée au courant de la psychanalyse d'inspiration lacanienne. Il correspond dans ce courant à un ensemble de mécanismes de défense au sens de Freud, alors que Lacan n'utilise pas le concept de mécanisme de défense puisque sa conceptualisation est plus orientée vers la traduction des effets de l'inconscient (Mayer, 1983), (Desprairies, 1991), (Ridel, 1991). Et nous l'avons également emprunté à la sociologie des organisations où il désigne des comportements obéissant à une rationalité politique et à des effets de système (Crozier, 1963¹⁵, 1970, 1974). Ce qui rend compte également de comportements que nous avons observés ci-dessus. C'est ainsi que nous avons forgé cette notion d'évitement comme structurant l'organisation, qui englobe les deux acceptions, et à laquelle nous avons ajouté une autre dimension organisationnelle en précisant les relations entre ces comportements et ces mécanismes psychiques en fonction des structures organisationnelles, des positions des acteurs dans ces structures et des liens qui peuvent en découler (Mayer, 1983, 1987), (Bayart, 1991)¹⁶ Dans la perspective d'une étude des crises, nous avons ajouté ici la façon dont les acteurs sont attachés à l'organisation.

Il s'agit donc ici, comme dans le cas ci-dessus, d'une extension et d'une complexification de la notion qui englobe le sens originel de la discipline d'origine sans trop le trahir puisqu'il le reprend tel quel. C'est très différent de ce qui est pratiqué le plus souvent lorsque le transfert d'un concept s'accompagne d'une trahison de l'esprit dans lequel il avait été forgé dans la discipline de référence. C'est le cas des théories qui étendent le terme de mécanisme de défense ou de narcissisme à un ensemble social, et en font ainsi un concept synthétique ou purement métaphorique en contradiction avec son utilisation très élaborée du point de vue analytique dans la théorie psychanalytique qui est une psychologie analytique-? Et cela pose des problèmes de traduction très difficiles, lorsque le terme employé n'est pas le même dans une autre langue, pour désigner le concept dans les disciplines de référence.

L'ÉCHEC DE L'ANTICIPATION : POINT AVEUGLE D'UNE ORGANISATION, DÉFAILLANCES DE L'INTELLIGENCE ET RIGIDITÉ ORGANISATIONNELLE

La structure d'évitement permet d'expliquer pourquoi un problème important pour l'organisation est resté confiné à certains endroits, n'a pas été affronté par l'organisation dans son ensemble, c'est-à-dire en particulier par "les right persons at the right places", et finalement pourquoi il n'y a pas eu anticipation. La faiblesse que constituait le soutien essentiellement syndical, dans le cas du consortium, la perte du monopole, dans le cas de l'organisme bancaire, les problèmes avec les tutelles, dans le cas du foyer scolaire, en sont des exemples.

On peut penser que cette explication par la défaillance structurelle de la gestion et par l'évitement est peut-être valable pour des phénomènes plus larges de défaillance des anticipations (Turner, 1976), (Vaughan, 1990) et plus généralement encore d'échec organisationnels (Turner, 1976). Elle permet en effet d'apporter un regard neuf sur la notion d'aveuglement collectif, de défaillance de l'intelligence ou de rigidités dans les conceptions qui sous-tendent l'organisation et qui sont facteurs de désastre et d'échec organisationnels (Turner, 1976). Plutôt que de voir ces phénomènes comme des éléments culturels ou institutionnels partagés dans l'ensemble de l'organisation, nos cas les montrent comme des phénomènes limités à certains acteurs mais qui s'imposent à l'organisation comme un effet de composition d'un système de représentations et de relations dans une structure particulièrement stable qui prend

¹⁵ En 1963, Crozier parle de conduites de fuite. Le phénomène bureaucratique, p. 229.

¹⁶ Dans cet article, l'aspect systémique est étudié comme un effet de composition de logiques d'action propres à différencier les fonctions d'une organisation, dans la lignée de Cyert et March.

¹⁷ Freud lui-même qualifie parfois la psychanalyse, de "psychologie analytique" (Freud, 1956), ce qui est conforme au terme même de psychanalyse.

FIGURE 1

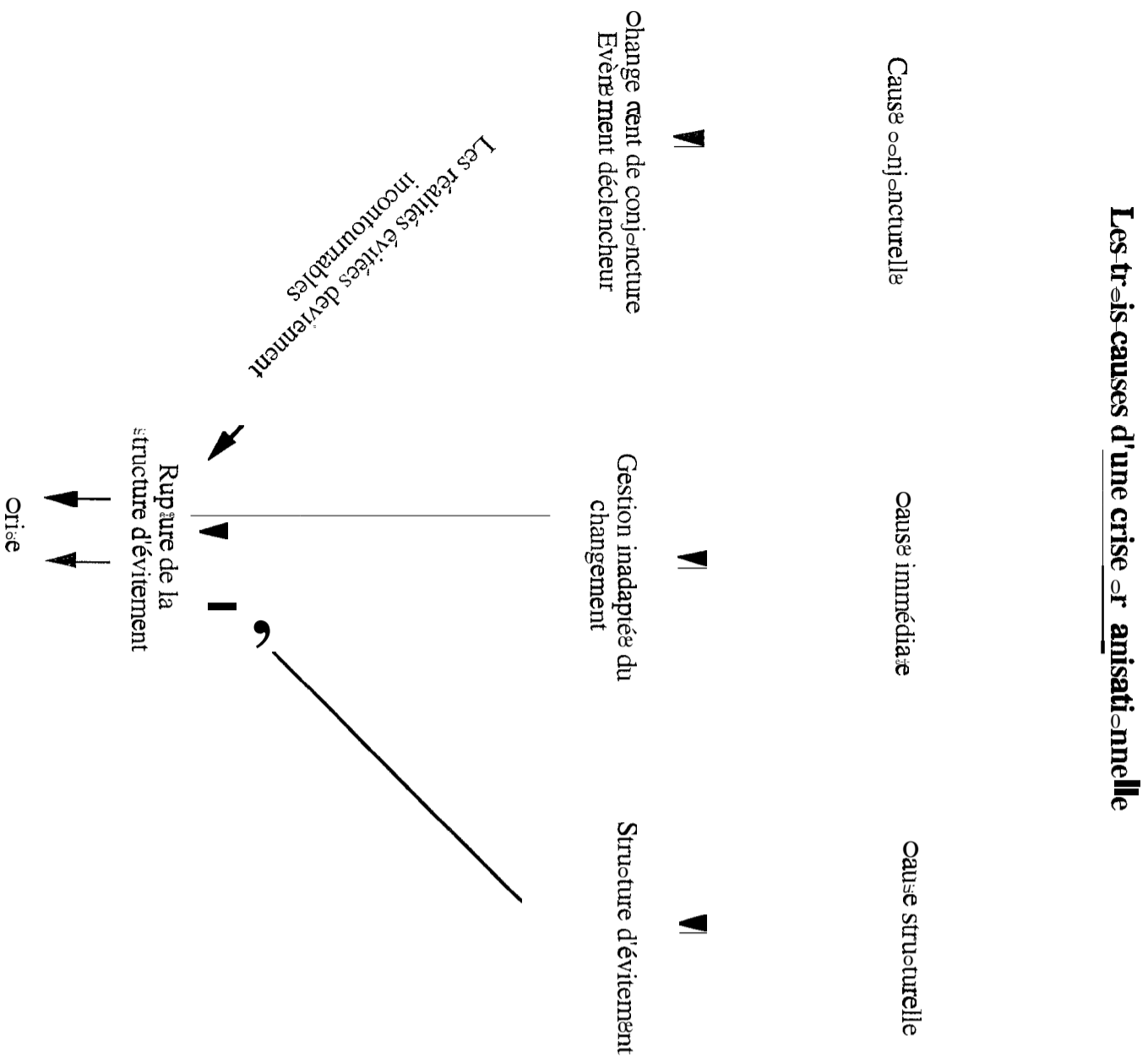


FIGURE 2 LES RUPTURES DANS LA CRISE

| Eléments de la structure d'évitement | Comportements de gestion relevant d'une rationalité limitée ou politique | Attachement psychologique à l'organisation | Elément de régulation sociale Liens sociaux | Éléments de la structure organisationnelle |
|--------------------------------------|--|---|--|--|
| Cas | | | | |
| Consumum | Souven inconditionnel du conseil d'adrrunistranon | Attachement sans médiation du directeur au consumum | Charisme du directeur | Pnncipal mode de coordination |
| Foyer scolaire | Isolement par rapport-aux organismes de tutelle | Attachement sans médiation à la référene psychanalyne | Communauté d'aconon Système de pnse en charge des adolescents | Principal mode de coordination |
| Banque | Rupture du caractère SOCIAL de la gestion | Rêve familialiste | Communauté fesnve Direction paternaliste Culture de l'organisation | Rupture partielle de la structure bureaucratique |

appui sur la structure même de l'organisation. Pour résumer notre analyse de façon frappante, on pourrait dire que les acteurs lucides baissent les bras devant le mur auquel ils se heurtent.

Alors que la crise est constituée de la rupture de la structure d'évitement, il serait intéressant d'examiner à titre d'hypothèse si une catastrophe sans crise organisationnelle comme celle de Challenger (Schwartz, 1987) est un accomplissement d'une telle structure. A côté des explications en termes d'insuffisance structurelle des contrôles, due soit à l'autonomie soit à l'interdépendance (Vaughan, 1990)), cette analyse permet d'expliquer autrement pourquoi une organisation passe à travers les contrôles (Turner, 1976), (Vaughan, 1990). Il est frappant en effet de remarquer dans le cas de Challenger que le problème des joints dit des Orings a été qualifié par des acteurs internes, au cours de la commission d'enquête, comme des "évitement de problèmes de qualité"¹⁸ (Vaughan, 1990) : ils étaient connus d'une partie des ingénieurs (Schwartz, 1987)) et, comme on l'a vu dans le cas de TMI, les problèmes techniques en cause avaient fait l'objet d'un rapport qui a circulé à l'intérieur de l'organisation, bien avant la catastrophe.

Autrement dit, les problèmes étaient connus et reconnus comme importants par certains acteurs dans l'organisation, mais malgré cela l'organisation ne les a pas traités, et en dépit même du fait qu'ils étaient stratégiques pour d'autres (les contrôleurs), Il s'agit donc là aussi d'un évitement. Il n'est pas suffisant de parler d'aveuglement collectif dans ces cas-là. Il faut pouvoir spécifier qui est aveugle et qui ne l'est pas et comment la dynamique de la gestion, des représentations, des attachements et des rationalités des acteurs concernés conduit à l'évitement. Par conséquent, l'aveuglement et la surdité se situent non seulement entre l'organisation et son environnement mais surtout entre les membres de l'organisation,

LA GÉNÉRALITÉ DES PHÉNOMÈNES D'ÉVITEMENT DANS LES ORGANISATIONS ET LES CRISES QUI LES AFFECTENT

On peut se demander dans quelle mesure ces phénomènes d'évitement se développent dans les organisations et à quels moments. En premier lieu, il faut remarquer qu'à la différence des individus, les organisations ne sont pas condamnées à l'évitement. Si en effet, comme la psychanalyse l'a montré, les mécanismes de défense et donc l'évitement, font partie de la personnalité humaine, il n'y a pas de raison de penser qu'il en est de même pour une organisation. L'organisation est une construction cognitive et sociale qui élargit et multiplie les capacités individuelles de ses membres et pallie les insuffisances de chacun d'entre eux par la division du travail notamment. Certes, elle génère en même temps des limitations à la rationalité de cette construction (March, Simon, 1958),

Par exemple, les organisations bureaucratiques génèrent des rigidités et des évitements auxquels elles sont incapables de remédier (Crozier, 1963). Mais il s'agit d'un certain type d'organisation et ces évitements sont d'origine systémique. Ils ne sont pas d'emblée structurants socialement, au sens où nous l'avons défini, pour les membres de l'organisation, même si à la longue, dans ce cas-là, ils ont toutes les chances de le devenir,

Pour répondre à la question, il faut distinguer en effet les différentes natures de ces phénomènes: psychologiques, systémiques ou structurants socialement. Les évitements d'origine psychologiques sont limités à certains acteurs et n'entraînent pas nécessairement un évitement de l'organisation, les évitements d'origine systémique sont caractéristiques de certains types d'organisations (cf ci-dessus), les évitements structurants peuvent affecter n'importe quelle organisation. Et seuls les derniers ont des conséquences désastreuses à condition qu'ils portent sur des problèmes centraux pour l'organisation.

Par ailleurs, il faut remarquer que d'autres phénomènes que les crises peuvent être le produit de ces évitements. Ainsi nous pensons qu'un blocage est un assemblage d'évitements à caractère politique et systémique où la composante psychologique est très importante, mais qui ne se combinent pas nécessairement dans une structure stable (Mayer, 1992). C'est ainsi également que nous pensons qu'il serait intéressant de se demander dans quelle mesure ces phénomènes sont présents dans les crises organisationnelles qui affectent une organisation sans la mettre en crise. Dans quelle mesure également chacun d'entre eux conduit à internaliser une crise qui se

développe entre une organisation et son environnement. Nous donnerons l'exemple ci-dessous d'une crise organisationnelle qui touche une organisation dans une de ses activités sans mettre l'organisation en crise, alors que cette activité dans une unité est en crise chronique:

Enfin il nous semble que l'évitement de problèmes qui pourraient avoir des conséquences très graves pour une organisation peut connaître plusieurs types de destins:

- la disparition, sous l'effet des changements et des dynamiques que connaît l'organisation: les problèmes sont alors traités,

Nous pensons que si, au contraire de tels problèmes ne sont pas traités à la longue, autrement dit, si l'évitement résiste à la marche normale de l'organisation, aux changements de conjoncture et aux contrôles dans le cas des entreprises à risques importants, c'est qu'il devient structurant pour l'organisation, Alors plusieurs issues et cheminements sont possibles (Cf. figure 3, p. 33) :

- le statu-quo, si les problèmes évités ne deviennent pas critiques ;
- la crise, si un changement de conjoncture ou de politique occasionne la rupture de la structure d'évitement ; la crise peut déboucher alors sur une catastrophe ou sur une recréation ;
- la catastrophe, si le changement de conjoncture rend les problèmes évités critiques, sans pour autant briser la structure d'évitement;
- la dissolution, sous l'effet hasardeux d'un choc salutaire, ou de la gestion adroite d'un changement de conjoncture, sachant aménager des espaces transitionnels pour permettre un remaniement de l'attachement à l'organisation (Mayer, 1991). Une intervention clinique peut apporter son concours à une telle gestion, de même que l'intervention d'autres acteurs extérieurs ou des changements concernant les acteurs clefs, peuvent être également utiles (changements de positions d'acteurs clefs ou changements chez les acteurs clefs,

LES IMPLICATIONS PRATIQUES

En effet comment se dégager de l'évitement lorsqu'il devient structurant?

Du fait de la contingence de la structure d'évitement, les enseignements qu'on peut tirer de cette analyse invitent à la modestie. En effet notre analyse montre qu'il n'y a pas de relation mécanique entre la structure d'une organisation, son mode de fonctionnement la nature du marché et de l'environnement et le déclenchement d'une crise. Certes, comme Mintzberg l'a montré, certaines structures organisationnelles sont plus ou moins adaptées à certains types d'environnement (Mintzberg, 1982). Mais, comme nous l'avons démontré la structure d'évitement est contingente à la façon dont les acteurs sont attachés à l'organisation. On pourrait alors à ce propos faire remarquer, à juste titre, que les facteurs culturels jouent un rôle important. Et on signifierait alors qu'en France jusqu'aux années soixante-dix, il n'était pas rare de trouver dans des organismes bancaires, surtout dans ceux qui étaient liés à l'Etat, des employés refusant de voir la réalité économique. De même, on pourrait signaler que l'hégémonie de la référence psychanalytique était très courante dans le secteur social après 1968, jusque dans les années 80. Certes, mais notre analyse montre que la force structurante de l'évitement est contingente à la façon dont cette culture est investie dans l'organisation avec plus ou moins de distance et rencontre une gestion qui lui permet ou non de s'épanouir. On pourrait mettre en cause alors un mode de gestion trop protecteur. Notre réponse serait que, même dans ces cas-là, certains organismes bancaires ont mieux géré que d'autres l'ouverture des marchés, et que la perte de l'hégémonie de la référence psychanalytique dans le secteur social ne s'est pas soldée automatiquement par une crise de toutes les organisations du secteur. Il faut pouvoir examiner s'il y a évitement, s'il est structurant et comment.

Et il n'y a pas de fatalité de la crise à partir de la structure d'évitement, comme dans la tragédie grecque (Mayer, 1986) : il est nécessaire que viennent s'y adjoindre non seulement la cause conjoncturelle mais également la cause immédiate ; pas plus qu'il n'y a de fatalité de la catastrophe

18 En anglais, quality escapes,

trophe, lorsque la crise est déclenchée ; pas plus qu'il n'y a de fatalité de la catastrophe, directement, à partir de la structure d'évitement (Cf. figure 3, p. 33).

Quels sont alors les enseignements pratiques de notre analyse ?

Les recommandations si avisées soient-elles risquent de rester des vœux pieux du fait des mécanismes de défense psychologiques en jeu et de la complexité contingente de la structure d'évitement. A quoi aurait servi un conseil adressé au dirigeant du consortium? A quoi aurait-il servi à ceux qui étaient conscients de la situation, mais qui étaient impuissants du fait de leur position et de leur lien avec le dirigeant? Cette structure est peu visible pour les acteurs internes comme pour les acteurs extérieurs lorsque l'organisation est soumise à des contrôles externes. Les mécanismes de défense ont pour conséquence justement que l'importance du problème dès qu'elle est reconnue, est aussitôt déniée. Ceux qui sont lucides et qui ne sont pas pris dans ces mécanismes, ne voient pas comment ces mécanismes agissent et sont alors impuissants, d'autant plus qu'ils n'occupent pas des positions dans l'organisation qui leur permettraient d'agir en conséquence. Il ne sert donc à rien de signaler le problème. Les seules solutions sont :

- soit la modification des comportements de gestion ayant une rationalité limitée ou politique ; cela n'est possible qu'à l'occasion d'un changement de conjoncture, si ces comportements peuvent l'exploiter pour instaurer une véritable culture de changement (Sainsaulieu, 1987) ; il faut pouvoir en particulier aménager des espaces transitionnels susceptibles de faire évoluer les esprits et l'attachement à l'organisation, (par exemple par des actions de formation ou des expérimentations pilotes, etc....) ;
 - soit une intervention clinique curative ou préventive, qui permet d'aider à dénouer la structure d'évitement et d'aider l'organisation à affronter les réalités évitées ; en effet, le fait de n'être pas partie prenante dans les problèmes, rend possible une vision globale de la structure d'évitement et l'élaboration d'une stratégie pour la dénouer;
- soit une combinaison des deux.

Il faut alors aménager un dispositif et notamment une déontologie très stricte, pour pouvoir s'appuyer sur les acteurs lucides, comprendre les raisons des acteurs sourds et aveugles afin si possible, de les faire évoluer, ou mettre en place des processus de transformation adéquats. Ceci suppose une conjonction de volontés d'acteurs internes et externes suffisamment forte pour pouvoir imposer l'intervention. Lorsque la crise a déjà éclaté, la tâche est très difficile mais elle n'est pas impossible, l'expérience nous l'a montré. En effet la rigidité de la structure d'évitement est alors exacerbée lors de la crise ouverte où des acteurs sont pris dans des phénomènes de masse (Mayer, 1984). Incapables de symboliser et de prendre acte des changements intervenus, ils deviennent le jouet de comportements réactifs, ils perdent une nouvelle partie de leur capacité de perception d'action et de réflexion, alors que ces changements exigent une souplesse accrue de gestion. La structure d'évitement est donc peu susceptible d'auto-évolution sauf si les acteurs-clefs du système changent ou, plus rarement, si un événement nouveau provoque un choc salutaire.

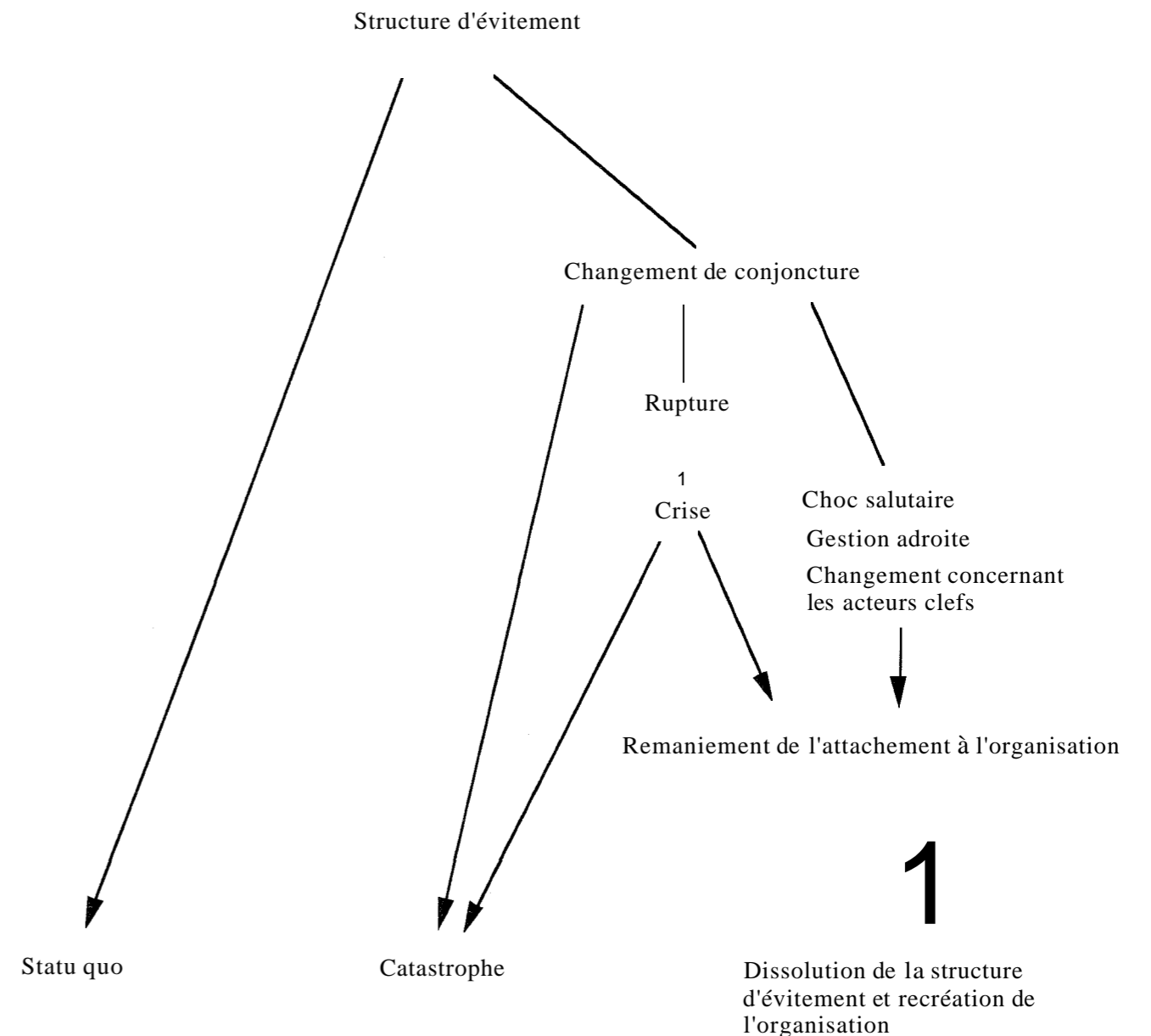
Lorsqu'une telle structure se met en place, nous pensons donc qu'en dehors de ces deux conditions, il n'y a pas la place pour un apprentissage (Cyert, March, 1963) car il n'y a pas de volonté et de désir partagé d'apprendre des comportements nouveaux. Il y a au contraire refus, ignorance ou impuissance.

L'EXEMPLE D'UNE INTERVENTION CLINIQUE PRÉVENTIVE

Pour donner une première idée d'une telle intervention, nous prendrons le cas qui a été à l'origine de cette analyse. Il est loin d'être exemplaire sur le plan de l'intervention, mais il présente plusieurs avantages : en premier lieu, il nous permet de nous rapprocher de la littérature puisqu'il traite de la prévention du risque technologique; en second lieu il porte sur une organisation ayant une structure différente de celles que nous avons présentées et il montre la généralité de notre théorie ; enfin, cette organisation ressemble à bien des égards à la N.A.S.A., organisation qui a été très étudiée. Or, malgré cette ressemblance, notre analyse est tout à fait différente.

FIGURE 3

Destins d'une structure d'évitement



L'organisation étudiée est une installation technologique de pointe, de recherche et de développement, dans une grande entreprise française, très prestigieuse, du secteur nucléaire. Elle réalise également des produits très sophistiqués à la demande, et dans un de ses services, des productions en séries limitées. La gestion de la sécurité y est en crise chronique. Si l'unité a d'excellents résultats par ailleurs et jouit d'une réputation internationale, les résultats de sécurité sont les plus mauvais de l'ensemble de l'entreprise, en matière d'irradiation, de contamination, et de nombre d'incidents et d'accidents. Du point de vue structurel, l'entreprise comporte des éléments d'une adhocratie et d'une structure divisionnalisée. C'est donc une organisation proche du point de vue structurel, ainsi que de sa réputation, de la N.A.S.A.. Et comme à la N.A.S.A., la sûreté et la sécurité font l'objet d'un double contrôle interne et externe. Le contrôle interne est assuré par une série de services et de fonctions spécialisés internes à différents regroupements d'activité, et d'un service d'inspecteurs dépendant de la direction générale qui est collégiale. Le contrôle extérieur est assuré par un service d'inspecteurs interministériel. On peut ajouter que comme la N.A.S.A. peu avant la catastrophe de Challenger (McCurdy, 1993), l'entreprise, au moment de l'intervention, c'est-à-dire il y a une quinzaine d'année, est à un tournant culturel. Une période faste et pionnière de réalisations spectaculaires et exceptionnelles s'achève pour laisser la place à une ère beaucoup plus banale de restrictions budgétaires et de programmes moins ambitieux.

Dans l'installation étudiée, la crise, le plus souvent larvée, est limitée au domaine de la sécurité. La plupart des accidents, d'ampleur cependant limitée, concernent des opérations mettant en jeu une coopération entre plusieurs services. Ces accidents et incidents mettent donc en cause la gestion de la sécurité de l'ensemble de l'installation. Ils sont suivis de petites crises ouvertes. Les unités mettent violemment en cause les services voisins et chacun se renvoie la balle de la responsabilité. Les interventions des services spécialisés de sécurité chargés de faire des enquêtes sont vécues comme des intrusions insupportables, et sont disqualifiées. L'ingénieur de sécurité est violemment pris à parti et est tenu pour responsable des mauvais résultats de sécurité par les techniciens et ingénieurs qui le courtcircuient ; et les agents s'emparent dès qu'il est question de responsabilité ou de règlement de sécurité.

Le système d'action et de concertation qui était, hors période d'accident, cantonné aux laboratoires et aux cellules de production et qui excluait l'ingénieur de sécurité de même que les instances extérieures de contrôle, est alors brutalement rompu. Mais pourquoi cette rupture est-elle vécue comme une intrusion insupportable ? Pourquoi cette véhémence contre l'ingénieur de sécurité et ces réactions à propos de la responsabilité ?

Dans l'installation de recherche et de développement, l'analyse montre qu'en matière de sécurité, les agents subalternes ont développé une représentation fantasmagorique de la gestion de la sécurité où l'ingénieur de sécurité, apparaît comme le seul responsable alors qu'il est tenu souvent à l'écart et ce contrairement à son statut de conseiller. En effet, c'est la hiérarchie, jusqu'aux opérateurs, qui est responsable, chaque membre pour sa part, de la sécurité. Cette représentation sert à masquer la défausse de responsabilité qui est la règle en matière de sécurité. Elle tient dans la mesure où la direction et la hiérarchie de l'installation, passionnées par la recherche et le développement, se désintéressent de la gestion de la sécurité, tournent elles-mêmes certains règlements et ne rappellent pas quelles sont les responsabilités de chacun, qui sont ainsi évitées. Le problème de l'insuffisance de la sécurité et de la sûreté est alors recouvert par le faux problème de la prétendue mauvaise qualité de l'ingénieur de sécurité ; ce faux-problème est un leurre qui selon Turner est un facteur de désastre organisationnel (Turner, 1976).

De plus, l'intervention des instances extérieures n'est pas gérée par l'établissement qui laisse chaque service ou département, suivant les cas, se débrouiller avec elles. On retrouve là, la cause immédiate de l'éclatement des petites crises

Par ailleurs, l'installation est en conflit avec le centre qui l'abrite, sur plusieurs points concernant la sécurité et notamment à propos du déménagement d'activités qui sont logées dans l'installation en dehors des normes de sécurité. Or la plus grande partie des membres de l'installation ne souhaite pas ce déménagement, et est partie prenante dans la mauvaise gestion de celui-ci qui est ainsi renvoyé sine die. Cette responsabilité qui est mal assumée, est recouverte par la disqualification des instances de sécurité extérieures à l'installation. Cette disqualification n'est pas par ailleurs sans fondement, car ces instances ne remplissent pas normalement leur rôle dans la gestion de la sécurité de l'installation. Les inspections interne et externe tolèrent en particulier une configuration des bâtiments qui ne permet pas de respecter une norme fondamentale de sécurité, pour une partie des activités. L'inspection interne a été

très partielle et a été réalisée il y a longtemps, alors que les équipements ont été très profondément remaniés depuis ; la direction de l'inspection reconnaît qu'une nouvelle inspection aurait dû être faite depuis longtemps. Et l'inspection externe a la réputation à l'intérieur de l'installation d'avoir été manipulée. Par ailleurs, l'organisation de la sécurité dans l'installation est amputée d'un de ses éléments essentiels que les inspections auraient dû faire respecter : la nomination d'un responsable de la sûreté interne à l'installation. Dans ce contexte, ici simplifié, (Mayer, 1985), l'intervention des instances extérieures de sécurité et de l'ingénieur de sécurité, après les incidents et les accidents, vient rappeler les agents à la réalité des dispositions réglementaires et des responsabilités qui régissent la gestion de la sécurité.

Les origines profondes de la crise, se trouvent donc bien à la fois dans le montage imaginaire de la gestion de la sécurité, et dans cette gestion effective qui lui est intimement liée. Ils viennent en masquer tous deux les insuffisances et les décisions difficiles à assumer. Ils isolent psychologiquement l'installation des organismes extérieurs sur les problèmes de sûreté, et rendent la communication plus difficile avec ceux-ci (Mayer, 1984)¹⁹. Le montage s'écroule au moment de la rupture du système d'action habituel, écroulement qui se manifeste par les petites crises ouvertes. Les opérateurs sont alors furieux d'avoir prêté main forte à cette mise en scène de la gestion de la sécurité en mettant en cause eux aussi l'ingénieur de sécurité. En effet cette mise en scène se retourne finalement contre eux : ils sont alors désignés comme responsables de manipulations non réglementaires qui auraient causé l'accident.

La structure d'évitement des responsabilités et de l'amélioration de la sécurité fait tenir ensemble :

d'une part le clivage de la hiérarchie qui est appréciée et exonérée et de l'ingénieur de sécurité qui est d'autant plus stigmatisé, comme responsable, que son comportement est désagréable, notamment lors des incidents ; ce clivage traduit de façon régressive le double attachement de ces acteurs à la hiérarchie et à la recherche, d'une part, à la sécurité, d'autre part,

- d'autre part la défausse et le masquage des responsabilités de la part de la direction de l'installation ;
- et enfin la défaillance des instances de contrôle qui ont été manipulées par l'installation, notamment pour le déménagement ; et ces dernières sont par ailleurs parties prenantes de l'évitement puisqu'elles tolèrent une situation hors norme de sécurité qui concerne certaines activités et les moyens dont dispose l'ingénieur de sécurité qui sont insuffisants. Et c'est donc bien l'effondrement de la structure d'évitement qui là aussi provoque l'éclatement des crises à répétition que connaît l'installation

Il convient de remarquer que la crise ici est moins violente que dans les trois cas que nous avons étudiés précédemment. Seule la gestion de la sûreté est en crise. Mais ce n'est pas seulement parce que l'activité première de recherche et de développement est une réussite que la crise est moins forte. C'est aussi parce que c'est le fonctionnement normal de l'organisation de la sécurité qui déclenche la crise : la rupture du système d'action, et de la structure d'évitement n'entraînent pas de rupture d'éléments de la structure de l'organisation.

Venons-en maintenant à l'intervention qui a conduit à cette analyse. Dans ce cas elle n'avait pas pour but de dénouer la crise de la gestion de la sûreté dans cette installation, mais avait pour objectif plus vague et plus large d'alimenter la réflexion de l'entreprise sur les facteurs humains de la sûreté, avant la mise en place d'une nouvelle politique de prévention. Cependant, malgré cela, au bout d'un certain temps, elle a constitué un appui pour faciliter l'intervention d'un organisme de contrôle

Pour nourrir cette réflexion, il avait été décidé de travailler à partir d'une intervention préliminaire sur deux installations, en aménageant notamment un espace de réflexion aux agents qui souhaiteraient parler des problèmes de sûreté qui se posaient à eux-mêmes. L'installation de recherche et de développement était l'une des deux. Elle avait été choisie par le directeur de la division dont elle faisait partie et il était clair que la direction de l'installation

¹⁹ Turner note qu'une mauvaise communication est facteur de désastre organisationnel.

n'avait pas pu s'y opposer. Mais par contre, des acteurs de l'installation saisissent l'occasion pour réfléchir aux problèmes de sûreté des installations et de sécurité des personnes qui s'y posaient. Ce furent principalement, à l'exception d'un chef de service, ceux qui ne participaient pas à la direction de l'installation (il y avait un conseil collégial de gestion) : ingénieurs responsables de laboratoires et techniciens. L'intervention a permis notamment aux chercheurs de se rendre compte de la manière dont l'action de services spécialisés de sûreté était déniée ou refoulée par certains acteurs. Cela se manifestait par des actes manqués spectaculaires commis en présence des intervenants, ou au cours des entretiens de réflexion. Par exemple, des circulaires ou des rapports que les services spécialisés de sûreté envoient aux acteurs étaient lus de façon erronée, quant à leur origine ou à leur façon de décrire l'organisation de la sécurité dans l'organisation. Et le travail psychologique d'écoute au cours d'entretiens de réflexion a permis à des ingénieurs dirigeant des laboratoires de lever ces défenses et de mieux apprécier combien la direction de l'installation se désintéressait de la sécurité, combien l'ingénieur de sécurité était victimisé et comment la défausse de responsabilité était organisée. L'installation fut alors enfin inspectée comme elle aurait dû l'être. L'inspection voulut saisir l'occasion que constituait l'intervention: elle avait créée une sensibilisation et même une brèche dans l'évitement: certains acteurs étaient devenus activement demandeurs d'une amélioration de la sûreté de l'installation. Mais l'intervention n'avait pas été conçue à cet effet. Et l'inspection ne put en bénéficier que très partiellement, car les intervenants s'étaient engagés à protéger les acteurs par l'anonymat et à produire des résultats de portée générale pour l'entreprise.

Cependant au bout du compte, l'inspection obtint des résultats satisfaisants pour la sûreté. Dans un premier temps, l'ingénieur de sécurité fut remplacé (ce qui n'était pas indispensable), et les moyens de son remplaçant furent augmentés. Un responsable de la sûreté fut nommé comme adjoint au directeur. Les ingénieurs de laboratoire qui s'étaient rendu compte de la situation collaborèrent d'emblée avec le nouvel ingénieur de sécurité et avec ce responsable. Mais ceci n'était pas encore suffisant pour faire cesser complètement l'évitement, car la prise de conscience ne concernait qu'un nombre très limité d'acteurs. La direction de l'établissement fut remaniée et les activités logées hors normes de sécurité furent déménagées, avant que la crise n'ait eu le temps de dégénérer.

Pour rendre l'intervention plus efficace, il faut garder le principe qui a été utilisé dans ce cas, et qui consiste à ouvrir un espace de réflexion in situ. Mais il faut concevoir l'intervention dès le début en fonction de la crise. C'est ce que nous allons exposer maintenant pour conclure.

Mais auparavant, il faut souligner que notre analyse débouche donc sur des actions pratiques, y compris dans le cas des organisations à risques élevés, contrairement aux analyses sur la catastrophe de Challenger faites en termes de défaillances structurelles et inévitables du système de contrôle dues à l'interdépendance ou à l'autonomie (Vaughan, 1990) ou aux analyses culturalistes plus globales sur les catastrophes organisationnelles (Turner, 1976). Alors que les analyses de Vaughan ignorent les analyses purement psychologiques qui ont été faites sur la NASA (Schwartz, 1987), elles les rejoignent sur ce plan, puisque Schwartz conseille de vivre avec l'idée qu'on n'évitera pas des catastrophes telles que celles de Challenger.

Et ces analyses, sur ce cas comme sur les trois précédents, ne sont pas assez convaincantes. L'insuffisance structurelle du contrôle (Vaughan, 1990) est loin d'être avérée. En effet d'autres établissements semblables de l'entreprise ne sont pas dans la situation où des normes de sécurité très importantes ne sont pas respectées. Et ils sont loin d'avoir autant d'accidents et d'incidents. Alors que les rapports entre les contrôles et les établissements sont les mêmes d'un point de vue organisationnel. Une enquête approfondie menée dans une installation semblable de recherche et de développement de la même entreprise, avait permis de vérifier ce point. Il était alors clair que la mauvaise situation de cette installation, du point de vue de la sécurité et de la sûreté, tenait aux singularités de cette installation et de ses rapports avec son environnement, et n'était pas caractéristique de l'entreprise y compris dans ses rapports avec les contrôles de sécurité. Certes, en reprenant le point de vue de Vaughan, on pourrait considérer que les transactions entre les contrôles et cette installation étaient singulières du fait des singularités mêmes de l'installation. Mais cette explication structurelle est insuffisante, car comme on le verra, finalement, l'installation sera inspectée et remise aux normes.

De même, une explication qui s'en tiendrait aux seuls facteurs psychologiques liés au prestige et à la stigmatisation, de soi liée à la passion pour la recherche, que l'on pourrait faire dans la lignée de Schwartz, a juste titre pour certains acteurs, en particulier pour le directeur, laisserait de côté la défaillance des instances de contrôles, tout aussi essentielle à l'analyse et rendrait mal compte de la stratégie collective de la direction de l'établissement et de la hiérarchie pour masquer la défausse de responsabilité. Par ailleurs, elle ne serait pas valable pour les ingénieurs dont j'ai parlé ci-dessus. De même, l'explication donnée par certains acteurs de l'organisation, comme quoi les mauvais résultats de sécurité tenaient à la budgétisation des services qui renchérisse le coût comptable de la sécurité, ne rendait pas compte de la situation qui était bien antérieure à la réforme de la comptabilité de l'entreprise. (Le centre qui abritait l'installation, devenant de plus en plus administratif, l'installation supportait une part croissante des frais fixes des services de sécurité qui lui étaient facturés).

Par contre, l'explication par l'évitement, permet de comprendre pourquoi la direction de l'installation ne présentait pas de projet d'amélioration de la sûreté aux organismes de financement adéquats de l'entreprise, comme elle en avait la possibilité et le devoir. Cela aurait réinstitutionnalisé les responsabilités de sûreté à l'intérieur de l'installation, cela aurait soulevé de nouveau et de façon plus ingoureuse, le problème du déménagement et finalement cela aurait brisé le statu quo.

Cet exemple permet aussi de montrer pourquoi l'évitement ici structure l'organisation et résiste à sa marche normale. La seule personne qui peut avoir une représentation à peu près claire de l'évitement, à savoir le directeur de l'installation, est celle qui joue le rôle déterminant dans sa perpétuation, en entretenant et en masquant la défausse de responsabilité et en ne jouant pas le jeu de l'inspection. Autrement dit, le seul acteur qui tient les données du problème entre ses mains est celui qui ne s'intéresse pas et n'est pas intéressé à l'amélioration de la situation.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR L'INTERVENTION CLINIQUE POUR AIDER LES ORGANISATIONS EN CRISE OU VICTIMES D'UNE STRUCTURE D'ÉVITEMENT

La condition nécessaire pour envisager une telle intervention est l'existence d'une demande suffisamment forte pour pouvoir l'amorcer. Elle émane de parties de l'entreprise non engluées ou mieux, non touchées par la structure d'évitement, mais qui sont impuissantes, car elles ne se rendent pas compte de la dynamique relationnelle et psychique qui conduit à l'évitement. Nous avons rencontré aussi bien le cas d'un directeur nouvellement nommé d'une organisation qu'il voyait s'enfermer peu à peu dans une crise commencée avant son arrivée, que le cas d'un établissement où direction et syndicats se sont entendus après une crise ouverte pour éviter qu'elle n'aboutisse à la fermeture de l'établissement. Dans le cas de l'industrie nucléaire, la demande émanait de la direction de la branche dont faisait partie l'établissement et d'une personne qui faisait partie du service central de sécurité de l'entreprise, qui allait devenir inspecteur de sécurité et dont nous avons parlé ci-dessus.

S'il est en effet difficile d'intervenir au plus fort de la crise, il existe par contre de nombreuses opportunités à d'autres moments, de nombreux acteurs ressentant en général la nécessité d'une aide extérieure. Celle-ci est guidée principalement par trois objectifs. Aider l'organisation à affronter les réalités qu'elle a tendance à éviter. Faire un travail psychologique auprès d'acteurs clés pris dans les représentations défensives afin que leur représentations des problèmes évoluent et qu'ils puissent sortir de leur rationalisation. Se poser enfin en médiateur, afin de remédier à la disqualification réciproque des acteurs et de rétablir un minimum de confiance, car une crise de l'organisation comporte toujours une crise de confiance et un tel phénomène de disqualification.

S'il est souvent difficile d'atteindre simultanément ces trois objectifs, il n'en reste pas moins qu'une seule de ces actions peut être efficace. Car ce type d'intervention s'appuie sur les acteurs les plus lucides et un renversement de tendance à des points clés peut faire bouler de neige, et cela d'autant plus que d'autres parties de l'organisation, peu ou pas touchées par la crise, interviennent de leur côté et peuvent concourir à sortir de l'ornière (cf. le cas de l'installation de recherche et de développement ci-dessus). L'intervention doit donc souvent être considérée comme une contribution parmi d'autres.

20 La direction de l'installation guettait le moindre faux pas des intervenants pour pouvoir s'en débarrasser.

Bibliographie

- ADAM et REYNAUD J. D., 1978, *Conflits du travail et changement social*, Paris: P.U.F.
- ARGYRIS C., 1977, "Double Loop Learning in Organisations". *Harvard Business Review*, 55 (5).
- BARUS-MICHEL J., 1991, "Introduction critique à une clinique de la crise", *Psychologie clinique*, n° 5.
- BAYART D., 1991, "Le jeu de l'évitement", *Gérer et Comprendre*, n° 24, Septembre, pp. 26-40.
- BÉJIN A. et E MORIN, 1976, Introduction, *Communications : la notion de crise*, n° 25.
- BÉJIN A., 1976, "Crise des valeurs, crise des mesures", *Communications*, n° 25.
- BERRY M., 1983, *Une technologie invisible?* Paris: CRG, Ecole Polytechnique.
- BESNARD P., 1987, *L'anomie*, Paris: P.U.F.
- CROZIER M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Le Seuil.
- CROZIER M., 1970, *La société bloquée*, Paris: Le Seuil.
- CROZIER M., 1974, *Où va l'Administration Française*, Paris: Ed. des Organisations
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris: Le Seuil.
- CYERT and MARCH, 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall
- DESPRAIRIES F., 1991, "La crise comme rupture des systèmes de représentations", *Psychologie clinique*, n° 5.
- DURKHEIM E., 1893, *De la division du travail social*, Nouvelle édition, Paris: P.U.F., 1973.
- DURKHEIM E., 1897, *Le suicide*, Nouvelle édition, Paris: P.U.F., 1960.
- FAYOL H., 1916, *Administration industrielle et générale*, Nouvelle édition, Paris Dunod, 1970.
- FINK, 1987, *Crisis Management, Planning for the Inevitable*, N.Y. : A.M.A.C.O.M.
- FINK, BEAK and TADDEO, 1971, "Organisational Crisis and Change", *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 7, n° 1.
- FREUD S. 1956, *Totem und tabu*, Frankfurt : Fischer Taschenbuch.
- FREUND J., 1976, "Sur deux catégories de la dynamique polémogène", *Communications*, n° 25.
- GREENE (De), 1982, *The Adaptive Organization*. N.Y. : John Wiley and Sons.
- JOFFRE P. et KOENIG G., 1985, "Crise et gestion de crise", *Enseignement et Gestion*, Hiver 84-85.
- LAGADEC P., 1991, *La gestion des crises*, Paris: Mac Graw-Hill
- Le ROY LADURIE E., 1976, "La crise et l'historien", *Communications*, n° 25.
- LÉVY A., 1976, "Histoire d'une institution. Vie et mort dans les institutions normatives", *Psychologie clinique*, n° 5.
- MARCH J.G. and SIMON H.A., 1958, *Organisations*, New York: Wiley.
- MAYER P., 1983, "Un cas clinique d'évitement institutionnel", *Actes du colloque "Champ social et inconscient"*, C.N.R.S., Paris.
- MAYER P., 1984, "Bouc émissaire: transfert et institution", *L'étranger n° 2*, (revue de la Fédération de psychanalystes).
- MAYER P., 1985, "L'analyse clinique d'une gestion", *Psychologie et sciences administratives*, CURAPP, Paris: P.U.F.
- MAYER P., 1986, "Lorsque les hommes et les institutions sont victimes de l'inconscient", *Cahiers de l'Institut des Psychologues Cliniciens*, n° 4.
- MAYER P., 1987, "Les crises institutionnelles". *Psychologie clinique*, 13, pp. 55-63.
- MAYER P., 1991, "Déclenchement, structure et causes des crises organisationnelles", *Psychologie clinique*, n° 5.
- MAYER P., 1992, "Organisations en crise: une perspective clinique et analytique", *Gérer et Comprendre*, n° 29, septembre, pp. 84-94.
- McCURDY H. E., 1993, *Inside N.A.S.A.*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MINTZBERG H., 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Paris : Les Editions d'Organisation.
- MITROFF, PAUCHANT, 1988, Crisis Prone Versus Crisis Avoiding Organisations. *Industrial Crisis Quarterly*.
- MORIN E., 1976, "Pour une crisologie", *Communications : la notion de crise*, n° 25.
- MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris: E. S. F.
- NYSTROM and STARBUCK, 1984, "To Avoid Organisational Crises, Unlearn.", *Organisation and Dynamics*, 12 4.
- PAGES M., 1991, "Le mystère des origines", *Psychologie clinique*, 5.
- PAUCHANT T., 1988, *Crisis Management, an Annotated Bibliography*, Québec: Laval University.
- PAUCHANT T., 1991, "La psychologie du self", in *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, sous la direction de J. F. CHANLAT, Québec : les Presses de l'Université Laval, ESKA
- PFEFFER J., 1981, *Power in Organisations*, Marshfield, Mass : Pitman.
- REYNAUD J. D., 1989, *Les règles du jeu*, Paris: P.U.F.
- RIDEL Luc, 1991, "Crise et conflictualité dans l'organisation", *Psychologie clinique*, n° 5.
- RIVELINE C., 1991, "Un point de vue d'ingénieur sur la gestion", *Gérer et Comprendre*, n° 25, décembre, pp. 50-63.
- ROBERT P., 1980, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris: Le Robert.

- SAINSAULIEU R., 1987, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris: Dalloz
- SCHWARTZ H., 1987, "On the Psychodynamics of Organisational Disasters : the Case of the Space Shuttle Challenger" *Columbia Journal of World Business*, 22,1.
- SHRIVASTAVA P., 1987, *Bhopal, Anatomy of a Crisis*, Cambridge Ballinger Publishing Company.
- STARN R., 1976, "Métamorphose d'une notion, les historiens et la crise", *Communications: la notion de crise*, n° 25.
- TOURAINÉ A., 1973, *Production de la Société*, Paris: Le Seuil.
- TURNER B. A., 1976, "The Organisational Development of Disasters", *Administrative Science Quaterly*, 21
- VAUGHAN D. 1990, Autonomy, Interdependance and Social Control: NASA and the Space Shuttle Challenger", *Administration Science Quaterly*, 35.
- WEBER M. 1965, *Essais sur la théorie de la science*, Paris: Plon.
- WEBSTER M., 1986, *Webster's - Third New International Dictionary of the English Language Unabridged*, Merriam Webster, Springfield, Mass
- WINNICOTT D. W., 1971, *Jeu et réalité. L'espace potentiel*, Paris: Gallimard.

RAPPORT

I. Claude GILBERT

Paul Mayer a comme projet d'élaborer des fondements d'une théorie des organisations en crise. Même si ce projet peut paraître ambitieux, il convient de saluer une démarche permettant d'engager un débat sur ce thème dans le champ des sciences humaines et sociales. Il y a, en effet, un certain déficit de la réflexion dans ce domaine, alors qu'existent, ici et là, les éléments nécessaires pour la développer. Paul Mayer note très justement que les travaux de Michel Crozier auraient pu autoriser, depuis longtemps déjà, des développements dans ce sens.

Partant donc d'une situation que l'on peut considérer comme encore assez vierge, l'auteur se propose de croiser différents types d'apports pour réunir les bases d'une théorie des organisations en crise. Un premier problème tient aux choix opérés qui apparaissent assez sélectifs. S'il est légitime de convoquer les sciences du management, l'histoire, etc, on s'étonne de la faible prise en compte des travaux relevant de la sociologie et de la science politique, notamment dans le domaine des risques et des crises (cf., par exemple, les travaux de Michel Dobry (1985) sur les crises). Un second problème tient à un certain flottement conceptuel, résultant de la diversité des emprunts faits par l'auteur et de la façon dont il les intègre, les articule. Même s'il est probablement impossible d'établir définitivement ce qu'est une crise, au moins doit-on préciser, par convention, dans quel sens on utilise cette notion. Un troisième problème enfin, sur lequel on ne s'attardera pas, tient à l'assez grande hétérogénéité des études de cas choisis, hétérogénéité qui rend, a priori, le travail de comparaison difficile.

Mais ces critiques, qui peuvent probablement être adressées à tout chercheur s'aventurant dans le domaine des risques et des crises, sont finalement assez secondaires. Plus sérieuses sont celles concernant certains des a priori de Paul Mayer, a priori qui sont notamment relatifs à sa perception de "l'organisation" et des raisons pour lesquels elle peut se trouver en crise, et que nous exposerons au préalable.

Dans le texte présenté, l'organisation apparaît comme une entité qui est confrontée à un "environnement", à des "réalités" pesant sur elle voire la menaçant. Ainsi, la dynamique de crise est-elle extérieure à l'organisation qui réagit diversement à cette dernière. Dès lors, la crise se trouve implicitement définie en fonction du degré d'adaptation à des contraintes extérieures. En cas de prise en compte de ces contraintes et de gestion "appropriée", il n'y a pas de crise. En cas de gestion difficile de ces contraintes, il y a crise. Celle-ci peut être surmontée, suite notamment à des changements internes à l'organisation ; mais, quand les contraintes ne sont pas traitées, du fait, notamment, de l'existence d'une "structure d'évitement", il y a véritablement crise entraînant des risques pour l'existence même de l'organisation. Même si l'insistance sur la "structure d'évitement" - effective dans les exemples d'organisations retenus par Paul Mayer - aboutit à souligner l'importance des vulnérabilités internes, il n'en demeure pas moins que l'impact premier est extérieur. De façon beaucoup plus générale, il semble bien que, pour Paul Mayer, tout se joue dans cette relation, dans cette confrontation qui lui apparaît nécessaire pour le bon fonctionnement des organisations et qui peut même leur être profitable dès lors que s'effectue une gestion "correcte" des "problèmes".

L'apport principal de ce texte résulte de l'introduction de la notion de "structure d'évitement". L'auteur désigne, par là, un ensemble à la fois de mécanismes et de relations entre les acteurs d'une organisation, rendant difficile la "vision" de certains problèmes et, donc, leur traitement. Ainsi, est-ce essentiellement à l'existence d'une telle structure qu'est imputée l'absence de prise en compte des changements affectant l'environnement des organisations, et ce malgré des signes évidents de tels changements, malgré aussi la perception que peuvent en avoir certains acteurs. Paul Mayer pose donc qu'il y a dans les organisations connaissant une crise grave, un noeud ou quelque chose s'y apparentant, qui résiste à toute épreuve de vérité et qui est l'origine d'un aveuglement dommageable. Enfin, même si l'auteur prend de grandes précautions pour éviter tout anthropomorphisme et glissement du plan individuel au plan organisationnel, on voit bien ce qu'une telle conception doit aux théories de l'inconscient.

Très stimulant, ce texte appelle diverses critiques, mais aussi des propositions permettant de le compléter.

En premier lieu, on peut s'interroger sur la perception d'organisations se trouvant "face à" des réalités ou des environnements contraignants. On doit à la sociologie des organisations, notamment aux travaux de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg (1977), la remise en cause de telles évidences : les organisations ont comme environnement., les autres organisations et il n'y a, a priori, pas de problèmes en soi, pouvant donc être objectivés, mais des problèmes construits essentiellement en fonction des ressources cognitives et des capacités d'action des dites organisations. Certes, de telles approches, bien que correspondant désormais à une "tradition sociologique", ne vont pas de soi. D'une part, elles heurtent le sens commun et, surtout, sont en contradiction avec l'expérience des acteurs qui se situent effectivement au sein des organisations et, donc, repèrent parfaitement un "intérieur" et un "extérieur". D'autre part, les explications données par les auteurs contestant l'existence de problèmes en soi manquent parfois de simplicité (cf l'introduction de *L'Acteur et le Système* (1977)). Bref, même si l'on peut admettre qu'il existe une certaine difficulté à passer du sens commun au sens critique dans ce domaine, il apparaît cependant nécessaire, dès lors que l'on traite des organisations, de mieux prendre en compte les acquis de la sociologie.

En second lieu, on doit s'interroger sur la pertinence de l'introduction de la notion de "structure d'évitement", notamment lorsque celle-ci est effectuée à partir de considérations très générales sur le fonctionnement des organisations. En effet, toute organisation n'est-elle pas amenée à "produire de l'évitement" pour exister, pour fonctionner ? N'est-elle pas contrainte d'opérer des choix très sélectifs dans l'ensemble des acteurs, des organisations, des informations qui, potentiellement tout au moins, se trouvent dans son "environnement" ? On imagine en effet assez mal comment une organisation pourrait se fonder sans construire, aussi bien au plan relationnel que cognitif, "son" environnement. Autrement dit, une "structure d'évitement" n'accompagne-t-elle pas toujours l'existence d'une organisation et, dans ce cas, n'est-il pas préférable de parler de "structure de médiation" ? Parler de médiation permet à la fois de retenir la notion d'évitement introduite par l'auteur et de la resituer dans un processus plus large. En effet, toute organisation à la fois se coupe de son environnement et s'ouvre à lui, selon des modalités assez stabilisées qui autorisent probablement à faire état d'une "structure de médiation". Cette structure qui règle les flux entre "l'intérieur" et "l'extérieur", est, à

plusieurs titres, déterminante : elle définit en effet ce que l'organisation retient a priori de son environnement et ce qu'elle rejette, autrement dit les biais cognitifs qu'elle introduit pour exister ; elle définit les modalités de relation avec les autres organisations et quels sont, au sein de chaque organisation, les acteurs et les procédures par lesquels s'effectuent, sur un mode routinier ou plus exceptionnel, ces mises en relation ; enfin, cette structure de médiation définit aussi les modes de relation entre les acteurs d'une même organisation, en fonction notamment de la place que ces acteurs occupent dans les relations avec "l'extérieur" (cf. le rôle toujours déterminant des "médiateurs"). Bref, on peut assimiler la structure de médiation à un ensemble de compromis, plus ou moins stabilisés, qui définissent le mode d'être de l'organisation dans son environnement.

La "structure d'évitement", telle que la définit Paul Mayer, peut donc être analysée comme partie prenante d'une structure plus englobante, plus banale puisque liée à l'existence de toute organisation. Il est cependant possible d'aller dans le sens de l'auteur, en établissant un lien entre certains états de la structure de médiation et des conjonctures précises favorisant à la fois la naissance de "problèmes", de "réalités extérieures" perçues comme contraignantes et "l'évitement" de ces dits problèmes et réalités

On peut ainsi considérer que, dans des conditions "normales" - ce qui ne veut pas dire sans perturbations ni dysfonctionnements -, une organisation établit avec les autres organisations, un ensemble de relations par lesquelles elle ne cesse de se raccorder et de s'ajuster à cet environnement. Comme le fait d'ailleurs remarquer Paul Mayer, les spécialisations existant au sein de chaque organisation permettent des connexions multiples assurant la gestion de flux d'informations, notamment par le biais de réseaux par lesquels s'effectuent des arbitrages aussi multiples qu'incessants. L'état normal d'une organisation correspond donc à une immersion dans un environnement organisationnel, immersion grâce à laquelle, à travers des relations formelles et informelles, et selon les biais introduits par la structure de médiation, elle se reproduit tout en se modifiant.

Cet état normal peut être interrompu à l'occasion de dysfonctionnements dans l'environnement - c'est-à-dire dans une des organisations "proches" - ou au sein même de l'organisation. Dans certaines conjonctures - notamment lorsque ces dysfonctionnements s'accompagnent d'une menace pour l'organisation, menace doublée d'une forte incertitude - on constate l'apparition de "problèmes" ainsi que leur "évitement" De façon analogue aux "groupthink" étudiés par Irving L. Janis (1982), les acteurs des organisations ont alors tendance à restreindre voire à interrompre leurs relations avec les autres organisations et, parallèlement, à se déterminer prioritairement en fonction de leurs seules logiques internes. Il résulte de cette coupure, une interruption des procédures assurant une immersion de l'organisation dans son environnement. C'est alors, véritablement, qu'apparaissent les "problèmes" qui, si l'on peut risquer cette image, ne sont autres que des "cristallisations" de questions non réglées dans le cadre des échanges routiniers entre organisations ou, ce qui revient au même, de questions dont le règlement aurait un coût excessif dès lors qu'il reposerait sur des actions volontaires.

L'une des conséquences de l'apparition de ces "problèmes" - ainsi véritablement objectivés - est effectivement leur "évitement", au profit notamment d'autres questions, non nécessairement "problématiques", dont les organisations ont déjà les réponses. Ainsi, a-t-on pu constater dans diverses situations post-accidentelles (nuage toxique de Nantes en 1987, pollution de la Loire à Tours, en 1988; cf Claude Gilbert (1992)», que les différents responsables ont largement fait l'économie d'une confrontation avec les questions techniques qui se posaient alors (degré de toxicité du nuage 7 Nature de la pollution de la Loire 7) En prenant des décisions radicales et spectaculaires fondées sur les divers moyens dont ils disposaient déjà, ils ont largement donné raison à des auteurs comme IG. March (1991) selon lesquels les acteurs analysent les "problèmes" en fonction des solutions dont ils disposent, en fonction donc des ressources propres et limitées de chaque organisation. Plus récemment encore, le drame de Furiani (1992) a illustré cette propension à "l'évitement". Comment expliquer, en effet, que l'administration préfectorale, à la tête de laquelle se trouvait un préfet particulièrement averti des problèmes de risques - on lui doit, notamment, l'engagement en Corse d'actions de prévention de risques liés à des stockages gazeux - ait pu laissé s'édifier une tribune particulièrement dangereuse 7 A partir des quelques éléments dont on dispose, il semble bien que "l'économie" faite de la question technique liée à cette tribune résulte simultanément de deux facteurs: 1) une fixation sur des problèmes d'ordre public, notamment en référence au drame du stade du Heysel et à la situation politique corse, problèmes pour

lesquels la préfecture avait des "réponses", aussi bien en termes de maintien de l'ordre que d'organisation de l'aide médicale urgente ; 2) une décharge, de fait, de l'expertise sur des acteurs connus ou disposant de références, sans pour autant que cette confiance ne s'inscrive dans des procédures routinières permettant, par un jeu continu de questions-réponses formelles et informelles, une véritable évaluation des risques. L'hypothèse peut être raisonnablement faite que la polarisation sur le problème d'ordre public a favorisé "l'évitement" de la question de la tribune, question qui n'a pas été traitée dans le cadre organisationnel habituel de la préfecture (réunions, confrontations, échanges d'informations, notamment avec les acteurs des autres organisations concernées par les risques collectifs).

Introduire la notion de "structure d'évitement" paraît donc pertinent, à condition d'admettre que celle-ci se confond avec les structures de médiation nécessaires à l'existence de toute organisation, structures qui, dans certaines conjonctures, ne filtrent plus les relations avec les autres organisations mais deviennent de véritables obstacles. Autrement dit, la "structure d'évitement" n'est peut-être que l'inévitable avatar de toute structure de médiation, ce qui conduit alors à ne pas introduire une trop grande discontinuité entre l'état normal et l'état de crise.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

COHEN Michael D., MARCH James G., OLSEN Johan P., 1991, "Le modèle du 'garbage can' dans les anarchies organisées" in MARCH James G., *Décisions et organisations*, Les Editions de l'organisation, Paris.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.

DOBRY Michel, 1985, *Sociologie des crises politiques*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

GILBERT Claude, 1992, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, L'Harmattan, Paris.

JANIS Irving L., 1982, *Groupthink psychological studies of policy decisions and fiascoes*, Houghton Mifflin, Boston.

II. Hervé LAROCHE

Le texte de Paul Mayer est une contribution ambitieuse, qui pointe bien les insuffisances des approches habituelles des phénomènes de crise, et constitue un apport intéressant. Mon commentaire portera sur trois points :

- la définition de la crise construite par l'auteur;
- le modèle proposé ;
- la démarche revendiquée.

1. Qu'est-ce qu'une crise?

Je suis d'accord avec l'auteur pour considérer que c'est un objet important, même si et précisément parce que c'est un objet très difficile à définir. L'auteur s'efforce de donner une définition. qui n'est pas totalement satisfaisante. Par exemple, le lien entre les deux ingrédients fondamentaux d'une crise (dégradation de la performance et malaise interne) n'est pas clair: s'agit-il d'une simple conjonction ou d'un enchaînement causal (et alors dans quel sens ?) Le texte mentionne explicitement, à quelques lignes d'intervalle, les deux thèses. Or, la simple conjonction semble une définition un peu trop flottante (pourquoi ces deux ingrédients, quelles sont les arrière-pensées de l'auteur ?) Et l'enchaînement causal, lui, paraît en revanche un peu trop fruste. Le récit des cas, trop fragmenté, ne permet pas de trancher. L'auteur semble lui-même flotter un peu dans sa définition. Par exemple, l'explosion de la navette spatiale Challenger est qualifiée de "catastrophe sans crise organisationnelle". En fait, la catastrophe de Challenger répond parfaitement aux critères qu'il donne lui-même : il y a bien eu baisse

significative de performance de l'organisation (après la catastrophe, c'est évident, mais aussi avant, comme la commission d'enquête l'a montré) ; et il y avait également une crise sociale (après la catastrophe, un programme de soutien psychologique a dû être mis en place). On pourrait soutenir que la catastrophe ne constitue d'ailleurs de ce point de vue qu'une conséquence (spectaculaire) d'une crise préexistante. La définition de la crise organisationnelle ne me semble pas aussi solide que le revendique l'auteur. Est-ce grave? Pas tant que ça. Je ne crois pas qu'on puisse cerner l'objet "crise" par un effort de définition, et je ne crois pas qu'il soit nécessaire de s'acharner sur le flou de la notion. Peut-être pourrait-on au contraire jouer de ce flou: qu'est-ce qu'évoque le mot "crise" ? pourquoi l'emploie-t-on ? dans quelle intention, avec quels effets? "Crise" est un mot usuel. La charge émotionnelle du mot en fait la richesse, et doit être décodée, plutôt qu'artificiellement tenue à l'écart par une tentative de définition scientifique. Il me semble qu'il y a un isolement un peu artificiel du concept de crise, et du phénomène lui-même (voir 2)

Pourquoi les crises sont des objets intéressants. Parce que s'y abolissent toutes les distinctions "naturelles" qui encadrent nos raisonnements:

- le dedans et le dehors, puisque la crise est toujours l'effacement de la frontière entre l'organisation et l'environnement, entre les différents systèmes, qui se télescopent ou au contraire éclatent ;
- en conséquence, s'efface aussi la distinction endogène/exogène (comme Claude Gilbert l'a bien montré) ;
le court terme et le long terme : la crise est toujours "le passé qui présente sa note", selon l'expression heureuse de Lagadec ; c'est aussi le moment où le futur semble se jouer tout entier, où les choix immédiats peuvent avoir une résonance à long terme;
- le local et le global : la crise est toujours focalisée sur un problème, mais dans ce problème se joue tout le système ; le problème local est une mise à l'épreuve du système global;
- le conjoncturel et le structurel: la crise est le moment où le conjoncturel est plus fort que le structurel, où l'ordre des causes est contesté, puisque le système se révèle vulnérable à l'évènement.

Pourquoi alors consacrer autant d'énergie à distinguer des causes immédiates, des causes conjoncturelles, et des causes structurelles ? Cette séparation analytique un peu rigide nous éloigne des enjeux de l'objet

2. La théorie de la crise et la structure d'évitement

Ma critique majeure porte sur l'idée même de théoriser les crises organisationnelles sans se référer à un modèle général de l'organisation. Disons au moins : un modèle plus fécond, et notamment plus dynamique, que celui de Mintzberg qui est utilisé, de manière assez marginale, pas très convaincante, par l'auteur. De tels modèles sont disponibles, plus ou moins satisfaisants, et certains sont même pluridisciplinaires (modèle de la rigidité organisationnelle de Staw, Sandeland, Dutton ; modèle de la simplicité de Miller; modèle de l'identité de Dutton ; modèle de l'identité de Reitter),

En lisant le texte, apparaissait un parallèle frappant avec le modèle émergent aujourd'hui dans le domaine de la stratégie d'entreprise, construit autour de l'idée de paradigme organisationnel. En résumé, l'action stratégique serait guidée par un système cognitif (mais aussi politique, symbolique, organisationnel) qui assurerait des phases de continuité et de relative stabilité, entrecoupées de révolutions stratégiques lorsque le paradigme doit être redéfini. Peu importe ici de préciser ce modèle, qui peut être critiqué. Ce qui est intéressant, c'est le parallèle. La structure d'évitement serait le pendant, en creux, en négatif, du paradigme organisationnel. Ce qui suggère cette question : l'existence d'une structure d'évitement est-elle une pathologie organisationnelle, et donc un phénomène rare ou du moins pas inéluctable ? ou bien tout paradigme n'est-il pas doublé d'une zone d'ombre, n'enserme-t-il pas un trou noir, voire même, n'est-il pas construit en partie pour s'accommoder de réalités difficilement supportables? Je déduis des considérations de l'auteur sur les pathologies organisationnelles qu'il penche pour la première hypothèse. Pour ma part je pencherais vers la seconde, mais en fait, seulement après une reformulation importante.

Le terme "évitement" connote la préexistence autonome, exogène, de quelque chose à éviter, qui serait d'une certaine manière connu des acteurs puisqu'ils ont construit un dispositif pour

l'éviter. Il y a là un effet de reconstruction a posteriori par l'observateur, qui objective artificiellement une menace qui n'était pas nécessairement vécue comme telle. Ce sont les croyances, les attachements, les systèmes sociaux et politiques qui, en produisant de l'action, de la stabilité, du succès, produisent en même temps de l'ignorance, du déséquilibre, du risque. Ce qui a constitué le moteur de la dynamique de l'organisation (et qui peut avoir assuré son succès) est identique à ce qui peut provoquer sa ruine (ou la crise). La rupture n'est pas seulement rupture d'une structure d'évitement: elle est rupture d'un système jusque là "positif", validé, voire légitimé. En d'autres termes, il faut montrer les deux faces de la réalité. La problématique pourrait être reformulée ainsi :

- 1) Le paradigme de l'organisation, en produisant de l'action orientée, produit de l'évitement, dans la mesure où certaines actions sont écartées, certains problèmes sont ignorés, certaines questions ne sont pas posées" Cet évitement est inhérent à l'action, il est... inévitable.
- 2) Cet évitement "naturel" peut s'appuyer sur des conduites d'évitement (stratégies d'acteur) qui en se renforçant mutuellement peuvent générer des processus d'évitement, lorsque face à des problèmes avérés (c'est-à-dire face à des parties prenantes significatives qui posent ces problèmes) s'est mis en place un processus récurrent qui écarte ces problèmes de l'attention des acteurs, de l'agenda. La question est alors: ces processus d'évitement se transforment-ils en "structure d'évitement", composante stable, "structurante", de l'organisation?

Sur ce dernier point, il convient de ne pas avoir une approche substantialiste des problèmes qui amènent les crises : les problèmes sont des constructions et leur inscription sur l'agenda n'est jamais un évènement naturel, qui s'impose à tous. En d'autres termes, il n'y a pas solution de continuité entre les causes profondes (structure d'évitement) et les phénomènes "de surface" (causes conjoncturelles et immédiates).

L'absence de ce modèle général, de cette théorie "positive" dans l'approche de l'auteur est comblée par une vision platement harmonieuse, et passablement normative, de la vie des organisations. Les organisations devraient être adaptatives, évolutives, ne pas éviter les problèmes, savoir les résoudre" L'auteur s'interroge de manière répétée : "pourquoi une telle rigidité, un tel manque d'adaptation, etc.". De même, il dénonce de manière assez expéditive des carences de gestion, décerne des bonnes et des mauvaises notes aux managers. Il semble naturel pour lui que les dirigeants aient à gérer le changement, à en minimiser les effets douloureux, et qu'ils le fassent de manière anticipée, à travers une planification, un accompagnement, une gestion douce. Ce qu'on lit derrière ces nombreuses remarques de l'auteur, c'est que son modèle dramatique des crises est adossé à un modèle très classique, très normatif, et très respectueux de l'idéologie managériale dominante : celui où des dirigeants éclairés guident de manière harmonieuse, progressive, graduelle, un changement stratégique bénéfique, objectivement souhaitable. Or, ce qui semble clair aujourd'hui, c'est que ce modèle a vécu (sur le plan théorique ; en pratique, il n'a jamais été qu'une illusion). Ce qui se passe aujourd'hui à Air France, chez IBM, au Crédit Lyonnais, ou encore en Formule 1, suggère que le changement est un phénomène violent, naturellement violent, et donc que la crise est un épisode naturel de la vie de l'organisation, certainement amenée par des conduites d'évitement, peut-être produit par une structure d'évitement, mais qui ne constitue une pathologie qu'en regard d'un modèle normatif qui ne semble pas tenable"

3. La démarche pluridisciplinaire

La grande originalité du papier, et sa principale exigence, est sa volonté d'articuler des approches théoriques différentes et généralement concurrentes. La critique des approches "monodisciplinaires" est tout-à-fait pertinente" De ce point de vue la référence à Challenger est exemplaire. Quand Schwartz explique que la NASA vivait sur un fantasme de toute-puissance et que la Navette a explosé parce que la NASA n'a pas admis de ne plus être l'enfant chérie de l'Amérique, on se dit que c'est bien séduisant et que certainement cela exprime une certaine vérité, mais que le court-circuit théorique est un peu violent. Inversement, l'explication par l'agencement bureaucratique-politique défaillant des instances de contrôle (Vaughan) semble incontestablement pertinent, mais on a le sentiment que ça n'éclaire pas l'essentiel, qui est: comment peut-on envoyer en l'air une fusée dans ces conditions? Et donc on rêve d'articuler les deux (au moins) et d'avoir une théorie totale sur un fait total.

Peut-être bien que devant les crises notre besoin d'explication est encore plus grand, parce que les crises sont angoissantes. D'où le désir d'atteindre des causes profondes, dont on accepte de

se dispenser quand on rend compte de la stabilité des systèmes (stabilité qui peut être irritante, mais rarement angoissante). Malgré sa revendication légitime de pluridisciplinarité, et le souci d'articuler les différents ordres de phénomènes (cf p. 30 : l'aveuglement et la rigidité comme résultant d'"effet de composition d'un système de représentations et de relations dans une structure particulièrement stable qui prend appui sur la structure même de l'organisation"), l'auteur laisse parler son désir d'explication de manière directe - trop directe - à travers trois points essentiels : sa hiérarchie des causes d'une crise, son concept de structure d'évitement, et la centralité du dirigeant dans ses analyses. Les deux premiers points sont revendiqués clairement par l'auteur, le troisième n'est pas explicite.

Je vais résumer de manière caricaturale le modèle de l'auteur. C'est une caricature, parce que ça nie la richesse des analyses, mais cette caricature a une part de vérité.

- 1) Dans le fouillis des facteurs qui peuvent être invoqués pour expliquer les crises, il importe de mettre de l'ordre et de distinguer ce qui est la surface des choses (les événements exogènes - cause conjoncturelle - et la maladresse des hommes - cause immédiate) de ce qui est la raison profonde : la cause structurelle, qu'elle est détachée de la surface des choses.
- 2) Concentrant l'attention sur la cause structurelle, l'auteur met à jour une structure d'évitement; une structure et non un processus, c'est-à-dire un attribut de l'organisation, stable, "essentiel"
- 3) Mais en fait, derrière la structure d'évitement, il y a un homme. Cf p. 23 : "la raison profonde de la crise réside bien alors dans la personnalité même du directeur". Il s'agit là du consortium, qui est le cas le plus développé et d'ailleurs le plus convaincant, et qui semble constituer pour l'auteur un "exemple exemplaire".

Le refus très légitime de transposer les concepts psychanalytiques de l'individu à l'organisation semble déboucher sur la recherche d'un individu qui puisse en quelque sorte se substituer à l'organisation dans l'explication. Ou tout au moins fournir un point d'ancrage. Et naturellement cet individu est le chef. La littérature psychanalytique sur les organisations s'est toujours beaucoup intéressée aux dirigeants, jusqu'à souvent considérer l'organisation comme "possédée" par le dirigeant. En évitant d'étendre à l'organisation les processus psychiques individuels, l'auteur se rapproche dangereusement d'un autre court-circuit: celui qui concentre l'organisation en un individu. Le modèle qu'on peut ainsi reconstruire est un modèle solaire: au centre, le dirigeant avec ses dérèglements psychiques, autour un premier cercle de membres de l'organisation, qui sont en quelque sorte touchés psychiquement par le dirigeant (par exemple, ils subissent son charisme), puis un deuxième cercle qui lui n'est pas contaminé psychiquement, celui des acteurs lucides mais réduits à l'impuissance politique.

Revenons à la phrase p.23 : "la raison profonde de la crise réside bien alors dans la personnalité même du directeur, qui explique le caractère solitaire de cette gestion liant le destin du consortium à sa personne" ..Ce qui est gênant ici ce n'est pas la mise à jour de la singularité psychique du dirigeant, mais son élévation au rang de "raison profonde".

Cette reconstruction est, je l'ai dit, une caricature. La présentation fragmentée des cas ne permet pas de saisir clairement comment l'auteur confronte son modèle à des cas "complets". La question n'est pas dans la mise à jour d'un tel schéma dans un cas donné. Elle est dans l'existence de ce schéma comme modèle général.

Réponse de Paul MAYER aux rapporteurs

Il y a un point commun aux deux rapports : la critique selon laquelle je présenterais l'organisation comme une seule entité, faisant face à une réalité. Eh bien, j'assume pleinement ce point de vue. L'organisation est en effet un objet symbolique, investi en tant que tel par les acteurs. Subjectivement, pour ces derniers, leur organisation existe, et elle est différente des autres organisations. Du point de vue psychologique, il y a donc une différence entre l'intérieur et l'extérieur, et ce d'autant plus qu'il y a inquiétude ou angoisse. Cette dimension psychologique est importante et doit être prise en compte.

J'ai insisté plus particulièrement, dans l'exposé sur un cas, celui du consortium, où le point central résidait dans la personnalité du dirigeant, non pas parce qu'il sera le plus important et le plus significatif du point de vue théorique, mais parce que c'est le cas le plus simple.

Quant au problème de la réalité, au débat pour savoir si le réel est construit ou donné, j'assume là aussi mon option. qui peut paraître un peu simpliste, voire "ringarde" : je pense qu'il existe des épreuves de vérité, qui font qu'au bout du compte la réalité est la même pour tous, même si tout le monde ne la voit pas d'emblée de la même façon. Le constructivisme est poussé trop loin aujourd'hui et il aboutit au relativisme. Dans l'exemple de Furiani, évoqué par Claude Gilbert, il y avait une réalité technique et cette dimension a été mal prise en compte, peut-être pour des raisons qui ne relevaient pas d'une seule rationalité politique.

Claude Gilbert a mis sur le même plan structure d'évitement et structure de médiation. Je pense quant à moi qu'il y a une différence. La structure de médiation renvoie à une analyse stratégique, en termes de rationalité limitée. Or, cette analyse méconnaît en grande partie la dimension psychologique. La notion de structure d'évitement, telle que je la conçois, permet de prendre en compte dans certains cas cette dimension, qui est une parmi d'autres, mais dont je répète qu'elle m'apparaît importante et qu'elle ne doit donc pas être ignorée. Précisément, le cas du consortium montre les limites de l'analyse purement stratégique et l'importance de cette dimension. L'évitement des milieux dirigeants par le directeur n'est pas une médiation : c'est l'effet d'une défense au sens psychologique du terme, car cela n'empêche pas des collaborateurs proches d'être conscients de la vulnérabilité que cela entraîne pour leur organisation. Et il ne s'agit pas là d'une reconstruction a posteriori.

Claude Gilbert m'a reproché de n'avoir pas cité Janis. Ce dernier a fait des études sur des crises post-accidentelles. Il s'intéresse à des phénomènes de petits groupes propres à des cellules de crise coupées de l'extérieur et propres à leur mode de gestion des crises. Moi, je m'intéresse à des phénomènes normaux c'est-à-dire présents aussi bien avant le déclenchement de la crise. Les exemples que je prends sont des exemples où la crise n'a pas pu être gérée, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire Perrier où, après un léger flottement, le management a bien géré la crise, et contrairement aux cas étudiés par Janis.

Ce qui ne veut pas dire, critique qui m'a été faite par Hervé Laroche, que mon modèle est nécessairement celui du changement progressif, en douceur, sans crise: Mais je pense effectivement qu'il peut y avoir changement sans crise majeure. Voyez Samt-Gobain, et sa longévité.

DISCUSSION

Romain Laufer : Je commence avec les compliments. Tout d'abord, le sujet est réellement important, et le fait d'aborder le problème de l'organisation sous l'angle de la crise est vraiment intéressant. Ensuite, la théorisation repose sur des analyses de cas, et je crois que c'est le bon moyen de procéder, même s'il s'agit d'interprétations. Enfin, il y a l'apport théorique que représente le concept de structure d'évitement. Il pose de gros problèmes, les deux rapports l'ont montré, mais j'ai un consensus fort là-dessus.

Ma première remarque est pour appuyer ce qu'a dit Claude Gilbert sur les structures de médiation.

Deuxième remarque. Citer Lacan et employer alternativement les termes "psychologique" et "psychanalytique" m'étonne.

Troisième remarque : la différence entre la réalité et le réel. Là, je rejoins Christophe Dejours, dont la thèse est qu'on n'atteint jamais le réel. On se trouve toujours face à une médiation qui nous cache celui-ci, Dejours étudie la souffrance au travail, les gens qu'il étudie sont en crise. Pourquoi cette absence de référence à ces travaux?

Quatrième remarque. Tu arrives à réconcilier le positivisme et la psychanalyse. Cela tient du miracle. D'un certain point de vue, je me réjouis de voir que la gestion parvient à tout réconcilier! Mais je reste néanmoins sceptique : les gens se trompent parce qu'ils ne voient pas, et quelqu'un arrive qui leur fait voir la réalité - peut-être pas le réel, justement...

Cinquième point Pourquoi parle-t-on plus de crises aujourd'hui qu'avant? Est-ce parce que l'on "évite" plus aujourd'hui qu'on ne le faisait dans le passé? Ou est-ce parce que l'inanticipable ne devait pas être dit avant, et qu'on le dit aujourd'hui?

Sixième et dernier point. Je suis frappé par la citation de Morin sur la notion de complexité. Je ne vois pas bien comment elle est compatible avec le positivisme affiché de la démarche.

Paul Mayer: Répondre à tous ces points prendrait trop de temps et on m'a demandé d'être bref. En deux mots : je ne fais pas référence à la psychanalyse, qui est une pratique spécifique, je fais des emprunts "psychologisants" à Lacan, comme à un auteur parmi d'autres. De même, Morin m'apparaît utile dans ma tentative de comprendre les organisations en crise.

Emmanuel Lazega : Comment détectes-tu des structures d'évitement? T'arrive-t-il de te dire: je vois des choses que personne n'a vues dans l'organisation?

Paul Mayer : Lorsque j'interviens dans une organisation, je ne cherche pas les structures d'évitement et là je fonctionne un peu comme un psychanalyste : j'oublie mes références théoriques. Ce qui compte pour moi c'est comment les gens perçoivent, vivent la situation et se comportent. La théorie vient bien après. Par exemple, j'ai fait récemment une intervention d'un an dans une organisation et, aujourd'hui, je travaille sur ce cas. Je me demande, simplement, après coup, s'il y a eu une structure d'évitement dans cette organisation.

George-Yves Kervern : J'ai été très intéressé par l'exposé, car ce qui a été dit recoupe la théorisation du danger que nous menons. Lorsque nous avons commencé, nous avons tout naturellement fait une phénoménologie du danger. Or, dans cette phénoménologie, l'opposition entre intérieur et extérieur est centrale. Spontanément, tout le monde place le danger à l'extérieur. C'est aussi le cas dans les organisations et les entreprises.

Je voudrais faire part d'une seconde résonance" Quand j'arrive dans une structure qui commence à se scléroser, moi n'étant pas du métier et venant de l'extérieur, les éléments qui font la sclérose m'apparaissent clairement comme:

1. un élément de compétence technique très forte ;
- 2, une forte concentration du pouvoir aux mains de ces techniciens très compétents ;
3. une forte continuité dans l'équipe dirigeante (celle des techniciens très compétents, au pouvoir depuis de longues années) ;
4. une sorte d'«incarnation» de cette équipe dirigeante dans l'activité. Quand on touche à l'usine, par exemple, les techniciens souffrent, réellement ils éprouvent une souffrance, quasi-physique.

Romain Laufer : Ne peut-on pas dire que tout être humain est fondé sur un système de valeurs, tel que si ce système de valeurs s'effondre, l'être humain s'effondre avec lui? Vatet ne voit pas la marée arriver, et il se suicide. Dans certains cas en effet, on touche à la caricature.

Christine Musselin : A plusieurs reprises, tu as parlé de structure d'évitement et de points aveugles, mais toujours comme si cela ne pouvait déboucher que sur des crises. Mais n'y a-t-il pas un évitement qui permet de faire des choses? Je rejoins sur ce point Claude Gilbert: l'évitement comme médiation n'est-il pas nécessaire à l'action?

Paul Mayer: C'est une vision trop anthropomorphique des organisations que tu donnes là. Je ne vois pas le problème de cette manière, Je vis en couple et ma femme est sensible à des dimensions auxquelles je ne suis pas du tout sensible" A nous deux, nous élargissons de manière remarquable notre capacité d'anticipation. Les entreprises sont faites ainsi : elles comptent un directeur de la production, un directeur du marketing, un directeur financier, un directeur des ressources humaines, etc., précisément pour élargir au mieux leur capacité de

gestion et donc d'anticipation" La gestion ne repose donc pas sur l'évitement. Par ailleurs une structure d'évitement ne conduit pas nécessairement à une crise comme le montre mon schéma.

Une intervenante : L'absence d'homogénéité que vous avez évoquée est un point très important Je vis cela tous les jours dans mon administration où les gens aux niveaux inférieurs sont de véritables zombies, complètement dépassés par les événements.

Paul Mayer: La bureaucratie mécaniste est l'exemple type des organisations qui produisent de l'évitement par effets de système d'interaction. Au contraire une **adhocratie** ou une **structure simple** sont en général plus flexibles et plus ouvertes, sur leur environnement. La référence à Mintzberg permet de penser ces questions de façon différenciée": **Vis-à-vis des praticiens**, en tant que chercheur, il me semble qu'il y a deux excès : Soit on explique que les gestionnaires ne pouvaient pas faire autrement ce qu'ils ont fait, ils étaient dans une certaine logique d'action, le talent est une illusion, etc... ; soit on leur explique comment ils auraient dû faire. On parle souvent du second excès. On devrait aussi parler du premier qui est aussi une position somme toute assez confortable pour nous chercheurs Quant à Vatet et au modèle de l'être humain que donne Laufer, il me semble qu'il s'agit d'obsessionnalité..

Romain Laufer : Ce n'est pas exactement le sens de la question. C'est plutôt: quelqu'un qui a un grand talent, particulier, a aussi une faiblesse, une fragilité, associée" La grands champions de tennis souffrent du genou, ou du poignet Toute compétence a son revers.

Paul Mayer : Oui, sur le plan individuel, mais l'organisation c'est l'institutionnalisation de complémentarités: avec un champion on met un entraîneur,

**VIII. POUR UN "MORATOIRE" DE L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES?
VERS UNE SCIENCE SOCIALE DE L'ACTION PUBLIQUE**

Jean-Gustave PADIOLEAU
ESCP

Rapports :
Guy SAEZ, CERAT.
Jean-Claude THÜENIG, GAPP.

23 juin 1994

[La formule adoptée lors de cette séance a été inhabituelle puisque les rapporteurs ne disposaient pas d'un texte écrit à l'avance et qu'ils ont donc dû réagir "à chaud" à l'intervention de Jean Padioleau]

Le titre de cette séance exceptionnelle est une *opération de promotion*. Il va sans dire intellectuelle, ., Les artisans de l'atelier Condor ne cessent de le regretter. Les séances aventureuses semblent appartenir au passé, les débats d'idées originales se font rares, la tradition téméraire de Condor se gâte. Les uns et les autres nous prenons plaisir à débattre emmitouflés dans un consensus complice de notions savantes populaires.

Alors à contre courant, à dessein, mettons en scène, soulevons une *controverse scientifique*. Pour ce faire développons une argumentation polémique et dépouillée. L'exposé fera l'économie des signes nécessaires et légitimes à la reconnaissance d'une contribution universitaire standard. Les raccourcis seront nombreux. Peu de notes ou de références bien que les réflexions et les jugements naissent d'une lecture critique bienveillante de corpus représentatifs d'études conventionnelles de l'orthodoxie des politiques publiques - *l'O.P.P.* - : P. Gibert, "L'analyse des politiques", *Revue d'Economie Politique*, 1989, 2; Y. Mény, J. C. Thoenig, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F, 1990; P. Mueller, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F, 1992; 1, G. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, P.U.F, 1983. Etc.

La facture particulière de cette intervention *orale* - conservée ci-après - ne doit pas dissimuler l'essentiel. Le débat se doit d'être gouverné par *la discipline du rationalisme critique*.

I. UN MORATOIRE?

Les rédacteurs de dictionnaires comprendront que nous dévoyons le terme précis de moratoire. Voici une image frappante pour traduire *grosso modo* deux idées fixes: l'appel à une suspension des activités routinières de l'O.P.P." ; la mobilisation vers de nouvelles frontières de connaissance. Du reste, ce jugement global d'insatisfaction ne semble pas une idiosyncrasie... Sous le titre "Pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", P. Duran s'interroge dans *l'Année sociologique* (1990), La facétie de D. Ashford, rapportée par P. Duran n'est pas incongrue: "bien souvent l'étude des politiques publiques se met à courir avant de savoir marcher", Autre signe révélateur: des travaux s'échappent de l'O.P.P. et ils proposent des innovations bienvenues. H. Dumez et A. Jeunemaître (*Le contrôle des prix, La concurrence en Europe*), Ph. Bézès (*L'action publique volontariste*), M. Leroy (*Le contrôle fiscal*), P. Lascoumes (*L'écopouvoir*), M. Setbon (*Pouvoirs contre sida*), Ph" Warin (*Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques*).

Certes un moratoire dérange les intérêts et des rentes, Mais, d'un mot: *l'O.P.P. peut s'offrir le luxe d'un moratoire*. L'O.P.P., prospère, ses affaires vont bien, top bien. L'expression "public policy" devient familière au grand public; la science politique officielle offre des cours de politiques publiques; 1. Leca, Président du C. S. E., accouru de rivages lointains, ménage des activités d'évaluation; l'envol d'une industrie de formation et de conseil nous enchante; précis et manuels diffusent des "boîtes à outils" et des modes de raisonnement.. Plus encore: la connaissance documentée, concrète, locale et réaliste de l'action publique s'élève depuis deux décennies, En particulier, l'information se développe dans quelques domaines populaires: les phénomènes d'agenda, les pratiques de décision et les activités de mise en oeuvre,

Toutes ces enquêtes conduisent à des résultats généraux, à des *interprétations* qui enrichissent *l'intelligence* de l'action publique, ou pour mieux dire collective. Listons sans prétendre être exhaustif la *pharmacopée interprétative* de l'O.P.P. :

- L'action collective n'est pas balisable mais interactive, stratégique et émergente;
- L'action publique marche à coup d'incertitudes;
- La rationalité technico-économique est un modèle particulier, une croyance, VOire un "oxymoron" ;

- Dans l'action publique règne "la" rationalité "limitée" et "procédurale" - nouvelle formule sésame interprétative ad hoc et "just in time" ;
- Les bureaucraties ne semblent guère soumises à des règles formelles et hiérarchiques. Des régulations dites de contrôle prospèrent. L'empire de l'informel sort du clandestin;
- La perfection, attribuée à M. Weber, de la rationalité bureaucratique échappe à l'observation ou plutôt, avec force, des analystes mettent en exergue ses troubles de fonctionnement;
- Au fil des travaux les activités de décisions des acteurs petits et grands se singularisent par la modestie des résultats ;
- Les "bons" acteurs ne s'entichent pas de réformes globales, ils jouent à la marge, au jeu de la marelle des "incrémentes" ;
- Les enquêtes montrent sans cesse que l'action collective se déploie dans des contextes instables, riches de préférences transitoires et de "règles" malléables;
- Les résultats de l'action sont contingents. Le lot quotidien est celui des effets pervers et des cercles vicieux;
- Au fil des raisonnements, les formes habituelles de coordinations (hiérarchie, centralisme, etc.) deviennent inopérantes ou malencontreuses;
- Les mises en oeuvre pervertissent les programmes et les politiques les mieux dessinés. Ici et là, les "implémentations" se distinguent à détourner les objectifs;
- L'important n'est pas la recherche de "bonnes" politiques ou de se livrer à des efforts de pensée à la quête de programmes volontaristes ou originaux d'action mais de suivre, de coller aux "jeux" immédiats des protagonistes;
- Des jeux, plus ou moins organisés, règlent l'action;
- Citoyens, bureaucrates, élites semblent suivre des logiques d'intérêts individualistes ou corporatistes ;

L'O.P.P. déconstruit l'action publique pour mieux révéler sa banalisation" L'agir public devient certainement sceptique, souvent agnostique, ou peut-être faudrait-il dire d'un seul mot: cynique.

Etc, etc. La mise en forme de cette pharmacopée est un beau sujet de thèse ...

"L'État au concret", "L'administration en miettes" ne peuvent plus jouer à pourfendre l'Etat-engin ou le grand manitou lycanthrope de *Monopolville*, et *tutti quanti*. Le jeu a disparu; le fonds de commerce liquidé. Mais des concurrences inédites génèrent de nouveaux enjeux. N'anticipons pas .."

Ces performances doivent être gardées à l'esprit. L'O.P.P. s'honore de nourrir l'intelligence pratique et collective de l'action. En outre, des joies secrètes ou ostentatoires nous ravissent: des analystes, vous et moi, donnent des leçons à bon marché aux noblesses politiques de l'État; des bistouris interprétatifs mettent à nu les mises en scène symboliques des actions; une sociologie du ricanement se grise d'effets pervers, et de cercles vicieux - fut-ce au prix d'une cécité inquiétante vis-à-vis des exploits ou de réussites banalement quotidiennes de l'action collective.

Ce bilan de l'O,P,P n'invite pas au dépôt. Les bénéfices sont élevés mais les coûts ne sont pas minces, Hélas! L'O,PP se distingue pas des phénomènes de censure - autre sujet de thèse „, - explicites ou sournois pour les mettre sous le boisseau"

Premier coût flagrant: *l'O.P.P. réussit à coup de répétitions*. Voici une industrie cognitive atteinte de maturité précoce qui ne se caractérise pas par des entreprises d'innovations intellectuelles ou pour parler populaire par de "nouveaux produits". Mieux: la redondance des enquêtes et des résultats nous semble invisible. Les répétitions ne chagrinent guère par suite

de l'emprise d'une pratique ou si l'on nous permet d'user d'un vocable de la mondanité néo-fonctionnaliste mais au sens où les professeurs de rhétorique l'enseignaient jadis, d'*habitus* efficaces: celui du chasseur de terrains, celui du trappeur de "commandite", celui du correspondant de presse aspiré par les actualités.

À défaut d'offrir des idées nouvelles, l'O"P.P. recherche en premier de nouveaux terrains d'exercice ou des phénomènes conjoncturels. Trop souvent, la plus-value des travaux naît du nomadisme territorial et temporel dans le choix des thèmes d'enquête. Certes, cette mobilité satisfait des besoins documentaires et des exigences de "validations" empiriques. Néanmoins cet empressement "à courir" comme dit Asfort prédispose à laisser sur les bas-côtés le labeur des travaux de la recherche conceptuelle originale.

Dieu nous bénit: les gouvernements changent, les élections se succèdent, de nouvelles politiques se mettent en place.. Mais livrons-nous à une expérience mentale révélatrice de la situation de bien-être de l'O.P.P. Imaginons le scénario suivant: le Malin nous place dans la situation de linguistes ou d'anthropologues condamnés souvent à l'étude de phénomènes stables, A coup sûr, nous voyons poindre le désœuvrement et la baisse des revenus des artisans de l'O,P,P. L'intelligence théorique de la langue s'active pour une part grâce à la stabilité des corpus qui évite la course aux constats d'actualité. Satisfaite par une nouveauté des terrains, l'O.P.P. n'interroge guère la pharmacopée des interprétations. Ces dernières deviennent des "*proverbes*" - l'expression est de H. Simon (1948) - *savants populaires*, des formules automatiques qui créent le sentiment très fort de comprendre immédiatement les sens de l'action collective.

Ces réflexes développent une *myopie* courante: une faible attention aux limites inhérentes aux résultats présentés. Outre la perversité d'avocats de l'OPP. de jouir de connaissances urûquement locales et conjungentes, les travaux oublient par trop une idée forte de la connaissance scientifique" Les résultats de l'O.P.P. sont le produit d'interprétations ou le meilleur des cas d'argumentations contestables. Faut-il le rappeler? Des proverbes savants populaires - "l'action n'est pas balistique", "la rationalité limitée gouverne" - ne vont pas de sol. Des problématiques, des méthodes, des tours de mains, brefs des *modus operandi* permettent leur énonciation. *L'O P.P. se corrompt souvent dans des usages empressés d'un syllabaire de notions évocatrices quitte à faire l'économie d'efforts de pensée* " acteurs, action collective, stratégies, incertitudes, régulation conjointe, rationalités limitée, etc. Si dans les univers d'action l'incertitude fourmille, le phénomène revêt des modalités méritant une construction conceptuelle et éventuellement des révisions. Pour s'en tenir à une remarque simple (que J. C. Thoenig emprunte avec mon accord pour sa belle conférence de Montréal: "Les maires face à l'incertitude:") et qui ne prétend en aucune manière à l'originalité, l'incertitude se distingue des inquiétudes des acteurs et dont la nature stratégique est loin d'être universelle et a-temporelle, Osons le dire: si R. Boudon et des associés enquêtent sur un modèle des bonnes raisons de l'action, nous voyons aussi à l'oeuvre le refus de s'incarcérer dans des formules bien roulées - fut-ce au prix de ne pas séduire des audiences plébéiennes médiatiques"

Cet état ambigu de l'O.P.P. (abondance d'études locales documentées, pharmacopées interprétatives, redondance de résultats, automatisme des interprétations, défaut d'innovations) suggère de nouvelles *priorités de recherche*:

- En premier lieu. une urgence" *Développer les entreprises de réflexivité*. En bref: l'O.P.P. attend d'être soumise à des épreuves "d'épistémologie concrète" permettent comme disent les vérificateurs de décanter enquêtes et résultats,
- Seconde exigence : *traquer les terrains* susceptibles de mettre à jour les *erreurs*, de "falsifier" les assurances, du sens commun des proverbes savants populaires - par exemple, l'empire de l'informel et de l'incrémentalisme.
- Enfin *renouer avec les prises de risques de la spéculation* - soumettre à la question le modèle hégémonique de rationalité utilitaire, etc.

Ces priorités risquent de demeurer dans les limbes ou d'accéder au ciel des vœux pieux. En vérité, l'O.P.P. poursuit aussi *deux stratégies offensives* tout à fait légitimes mais très efficaces pour camoufler les insuffisances et pour divertir des exigences d'une volonté de connaissance fondamentale de l'action collective,

- i) Des intérêts, des passions, des facilités orientent l'analyse des politiques vers la *technologie sociale* présumée utilitaire (par exemple, évaluation) ou vers l'*instrumentation* de modes de raisonnement en "kits" de management de l'action.
- ii) D'autres intérêts ou les mêmes, des sentiments, des ambitions attirent l'O.P.P. vers des opérations de *journalisme de politique publique*, ou de *politologie vertuiste*. Dans le premier cas, les succès mérités d'ouvrages de Madame de Saint-Fulgent sur l'Opéra ou de Monsieur de Closets (*Tant et plus*), bien informés du reste des travaux de l'O.P.P., encouragent à confectionner des opuscules d'histoire immédiate et des essais idéologiques singulièrement dans les domaines des politiques industrielles et technologiques.

Sur le marché des idées, le moralisme est un fonds de commerce honorable. L'ambition poursuivie par les clercs de rappeler aux autres leurs devoirs, de nourrir des sentiments de responsabilité ou de culpabilité est d'autant plus stimulante lorsque la discipline de la concurrence force les entrepreneurs de moralité publique au pluralisme des opinions et à tenir en haute estime la rectitude des raisonnements. Si les ouvrages critiques de l'ordre établi, ou le prophétisme intellectuel ou vertueux ne sont pas originaux, un nouveau produit façonné dans une large mesure par un conglomerat d'intérêts marchands, professionnels et mass-médiatiques se glisse sur les tablettes des librairies: la *politologie vertuiste* qui risque de corrompre l'O.P.P. La *politologie vertuiste* est une *alchimie intellectuelle suspecte* au regard de la discipline du "rationalisme critique" qui prospère dans des domaines "impurs" de l'action collective (argent, sexe, drogue, racisme, pauvreté, etc.). La *politologie vertuiste* emmêle la facture très libre du genre de l'essai moraliste, des oeillades au journalisme d'investigation et l'appel à des rhétoriques appuyées ou subtiles de légitimation scientifique (rappel de statuts universitaires, relations de "faits", citations "scientifiques", etc.). Les marchés du vertuisme sont prometteurs (Cf. J. G. Padioleau, "Les vertuistes et la corruption", *Pouvoirs locaux*, décembre 1993, pp. 55-57).

II. DE NOUVELLES CONCURRENCES

Cet examen critique ne verserait-il pas dans les plaisirs de la mortification? Le bilan de l'O.P.P. ne révèle-t-il pas d'autres actifs? L'O.P.P. influence, tout au moins nous le souhaitons, l'action collective et le managérialisme public. N'en doutons pas: *l'O.P.P. corrige, façonne, pas à pas, des manières d'agir et de penser qui s'enregistrent à long terme*. Toutefois, soulevons une question plus immédiate: en France, dans quels domaines peut-on montrer avec assurance l'influence réelle de l'a P.P. - et singulièrement dans le *contenu* des programmes d'action, des politiques? Éducation? Santé? Décentralisation? Politique industrielle? Des thèses pourrait alimenter d'utiles débats... L'influence ne semble pas mince, parfois symbolique (conseil scientifique de l'évaluation), et des enquêteurs risquent de montrer qu'à des périodes antérieures les idées fausses des "appareils idéologiques d'Etat" se montreraient plus performantes...

Or, bien que jusqu'à une période récente, l'O.P.P. regarde de haut ou dénonce leur rustauderie, *de nouveaux modes de raisonnement économiques, juridiques influencent l'étude et les politiques de l'action collective. Les divers modes de pensée participent à l'émergence d'une science sociale de l'action collective.* L'OPP. ne peut ignorer ou rejeter ces mouvements.

De fait, la concurrence entoure l'OP.P. : problématique de l'agence, théorie des choix publics, analyse des coûts de transaction, doctrine de philosophie publique, etc. Voici des modes d'analyse qui activent, avec plus ou moins de bonheur, les controverses (*issues*) sur l'Etat. Des gouvernements travaillistes (Nouvelles Zélande), conservateurs (Royaume-Uni) s'en inspirent. L'OCDE, la Banque mondiale. "Bruxelles" s'emparent des idées fondamentales à ces courants. Ainsi, selon la théorie des choix publics les formules socio-psycho-rnanagériales d'une "modernisation de l'Etat" offrent peu de chances de renouveau. En revanche des réformes budgétaires, comptables et institutionnelles permettent de prévoir des changements...

L'architecture simple de la théorie de l'agence prédispose l'app. à l'ignorer. Certes.., Mais le raisonnement économique permet de problématiser les modes de coordination producteurs d'action collective. La nouvelle analyse économique soumet les procédures du marché, de la hiérarchie ou des contrats à la délibération. Ou bien encore: d'aucuns regrettent le cynisme populistes des confrères économistes. A l'inverse de ce bien commun, l'analyse économique

ne permet-elle pas d'interroger les finalités de l'action publique? A bien y voir, *l'audience* contemporaine, la concurrence des nouvelles théories économiques, juridiques ou philosophiques *ne surprennent pas*.

L'O.P.P. réussit un tour de force. Les problématiques les plus communes gouvernent un phénomène incontournable: la politiques. Les concurrents s'en saisissent d'entrée de jeu. Ainsi, la nouvelle économie politique analyse-t-elle de près les "institutions" nécessaires à l'action collective.

La science sociale moderne n'en doute pas: les institutions génèrent toujours (i) des phénomènes plus ou moins intenses de *domination* et (ii) des *rappports sociaux* d'autorité ou de pouvoir qui ne peuvent se satisfaire d'une formulation unique en termes de relations individuelles entre les acteurs. *Domination?* Toute institution répartit des ressources, elle élimine des acteurs, elle légitime des intérêts. D'une manière ou d'une autre, les institutions distribuent asymétriquement les ressources et les capacités d'action des protagonistes. Par suite de ces asymétries, des acteurs adhèrent au jeu des relations d'autorité en acceptant tout à la fois les commandements de l'Etat et le devoir d'obéir à ces ordres. D'autres partenaires mécontents des structures de domination se mobilisent ou au contraire, d'aucuns excellent à en profiter (Cf. J. G. Padioleau, *La réforme de l'Etat : du managérialisme au design institutionnel*, à paraître).

Cette *loi d'airain des institutions* - la genèse fluctuante mais inéluctable de structures de domination et de rapports sociaux - mise en valeur par la science sociale de l'action découvre, ou avec plus d'a propos, réapprend à découvrir la *vocation considérable de l'ubiquité des fins de l'action collectives*. Si les institutions génèrent des rapports plus ou moins asymétriques, si les modes de coordination sont problématiques, les institutions requièrent d'être *justifiées*, et d'apparaître grâce, comme l'a dit F. G. Bailey, à des "thèmes normatifs" ressassés, remâchés par les acteurs sociaux. Cf. J. G. Padioleau, "L'action publique, du substantialisme au pragmatisme", in *Techniques, territoires et sociétés*, n° 22-23, juin 1993, "L'aménagement du territoire et le design institutionnel", in S. Waechter, *Le gouvernement des territoires*, Éditions de l'Aube, 1994.

Enfin, la popularité de la concurrence naît de *propriétés* inhérentes aux modes de raisonnement. Les travaux recourent à l'exercice des *modèles* et dont l'une des richesses est de dégager des *conséquences contestables*. Dans une étude exemplaire, typique de la science sociale moderne, D. Gambetta illustre cette démarche pour rendre intelligible un phénomène étonnant: la mafia sicilienne (*The Sicilian Mafia*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, compte-rendu dans *Les Analyses de la SEDEIS*, sept. 1994).

La modélisation permet de *comparer* des figures d'action. Les arrangements hiérarchiques, réticulaires, marchands sont mis en concurrence ou en parallèle. (Cf. J. G. Padioleau, "L'institutionnalisme méthodologique", *Les Analyses de la SEDEIS*, nov. 1992).

Dès lors, au fil des raisonnements, les observateurs poursuivent, le cas échéant, des *enquêtes normatives*. La mise en parallèle de modèles de coordination nécessite des critères formels, logiques mais *aussi* substantiels: efficacité, justice, rectitude. Sous cet angle, les intentions et les finalités de l'action préoccupent la science sociale de l'action collective. En face, au nom d'un positivisme élémentaire, l'OP.P. considère les fins de l'action comme données, elle s'accommode d'un empirisme spontané et d'un utilitarisme soucieux - dont nous parlerons, espérons-le, au cours du débat.

Par suite de tous ces traits, la nouvelle économie politique, des théories juridiques modernistes favorisent la naissance de *doctrines* susceptibles de répondre aux intérêts et aux passions des élites et des citoyens. On peut le regretter ou s'en féliciter, mais par suite de ses insuffisances, l'O.P.P. n'enfante guère de doctrine..

Pour conclure, faute de temps: voici un moratoire bien actif! Dans cette perspective, J. C. Thoemig et al dessment la nébuleuse *Calypso* qui, à sa manière, participera à l'ouvrage d'une science sociale de l'action collective.

RAPPORTS*

I. Guy SAEZ (1)

Dans cette revue de détail, il y a de très gros problèmes, qu'il est impossible de traiter ce soir. Mais on peut au moins donner deux trois réactions sur la critique qui a été faite et sur le début de proposition.

Le point qui me paraît le plus important - pour quelqu'un qui s'honore du titre de politologue - est de voir comment l'analyse des politiques publiques telle qu'elle a été menée, en France mais aussi aux États-Unis nous a placés dans une impasse concernant le statut à donner au politique, la manière dont on peut analyser le politique dans une société complexe. En France comme aux États-Unis, à un moment ou un autre, les politologues se sont vu interdire de s'intéresser aux politiques publiques, ou plutôt d'utiliser dans l'analyse des politiques publiques les concepts auxquels ils étaient habitués : par exemple, pas d'analyse des compétitions partisanes pour déterminer la formulation ou la mise en oeuvre de politiques publiques, pas de jeux d'organisation politiques pas de concept de représentation, de mobilisation, de pouvoir, etc. Les concepts fondamentaux sont des concepts d'ordre socio-économique : par exemple, le degré d'urbanisation, le degré de capital culturel, etc. La réflexion sur le politique, et notamment la réflexion sur l'État, disparaît. Lorsque les Français se sont mis à analyser à travers l'approche des politiques publiques, l'action de l'État, ils ont vite compris qu'il existait un problème. On a procédé essentiellement par analyses de secteurs : politiques de santé, politique industrielle, politique technologique, etc. Très vite, on s'est aperçu que l'on n'avait pas fait au même État : l'État qui gère la santé n'est pas celui qui fait de la politique nucléaire. Mais alors, quel est l'État, s'il est disparate, faible ici, fort là, etc. ? Ne voyant plus très bien ce qu'était l'État, on ne voyait plus très bien ce qui était proprement politique dans l'action publique. C'est un point important, sur lequel je suis d'accord avec Jean Padioteau.

Mais je suis moins d'accord sur sa critique du relativisme : l'idée selon laquelle il faut raisonner localement, être relativiste, reconnaître qu'il n'existe pas d'entité éternelle pré-constituée, qu'il n'y a pas de substance fondamentale dans une action; qu'il n'y a pas au fond de rationalisme dans l'action publique, d'idéalisme transcendantal, mais au contraire des constructions sociales à chaque fois différentes, à chaque fois contingentes, à chaque fois locales, idée particulièrement bien documentée par Erhard Friedberg, me paraît être une avancée importante.

II. Jean-Claude THOENIG (1)

Jusqu'à vers 1982-1983, peu nombreux étaient en France les travaux scientifiques qui s'engageaient sur la voie de l'étude des politiques publiques. Jean Padioteau s'en souvient : nous étions à l'époque soupçonnés de provocation intellectuelle gratuite. Un maître de la sociologie française m'avait même conseillé de retourner à ma spécialité d'origine, soit la sociologie des organisations. Car, à ses yeux, celle-ci avait pour l'essentiel déjà fait et dit ce que le mouvement des politiques publiques se proposait de faire et dire.

On a peine à croire qu'aujourd'hui la référence aux politiques publiques est devenue, dans ce même pays, un signe de bon ton, qu'il faut arborer pour ne pas avoir l'air scientifiquement rétrograde. Le culte est largement partagé : par des chercheurs originaires de disciplines diverses, par des revues en mal de numéros spéciaux, par des alloueurs de crédits d'études en quête de modernité, par des hauts fonctionnaires qui souhaitent rester à la page.

Des audiences trop faciles, trop amples et trop consensuelles doivent être accueillies avec prudence. Une bonne hygiène scientifique s'alimente de débats, de réfutations et de critiques.

* Le plan des interventions des deux rapporteurs correspond à la présentation initiale de la communication de J. G. Padioteau qui s'est déroulée en deux parties,

Pourquoi diable y a-t-il si peu de débats à l'heure actuelle à propos des choix publics alors que tout le monde - ou presque - se pique d'être un expert en analyse des politiques publiques?

S'agissant de la sociologie et de la science politique à proprement parler, force est de noter que la communauté scientifique française, après une période d'indifférence amusée, s'est mise au travail avec quelque retard par comparaison avec d'autres pays. Depuis le milieu des années 1970 déjà, des programmes substantiels de recherche étaient en cours en Allemagne, en Suède et en Grande-Bretagne. En 1983 seulement, le CNRS crée une équipe spécifiquement vouée aux politiques publiques: le GAPP, Partie avec lenteur, la France va mettre les bouchées doubles" De 1985 à aujourd'hui, on va voir fleurir un peu partout des travaux qui se placent sous l'ombrelle prestigieuse des politiques publiques" En sociologie politique, mais plus largement en science politique, en sociologie, en gestion, en droit, en science administrative et en ethnologie, l'analyse des politiques publiques étend son emprise. Les observateurs scientifiques étrangers les plus avertis en restent surpris"

Il paraît souhaitable de se demander où tout cela nous mène présentement. N'en fait-on pas trop et trop vite, sans que les chercheurs disposent d'une maîtrise suffisante de ce qu'on pourrait appeler les fondamentaux de la discipline ? Les risques de dérapage sont bien présents.

C'est ainsi qu'on est frappé par le succès rencontré par l'analyse des politiques publiques en tant que boîte à outils. En 1985, j'avais indiqué dans le tome 4 du Traité de Science Politique que la méthodologie que fournissait l'étude des politiques publiques constituait un apport original et fructueux. J'imaginai alors mal ce qui allait se passer. La boîte à outils est devenue très populaire et légitime. Tant mieux, mais à condition d'éviter quelques dérapages.

Le premier conduit à ne retenir qu'une série de mots dégageant un parfum magique: évaluation, mise sur agenda, enjeux, acteurs, etc. L'analyse des politiques publiques se réduit alors à un "kit" cosmétique. L'habillage réduit à l'acquéit de mots ne mène nulle part.

Le deuxième est plus subtil. Beaucoup de disciplines et de chercheurs ressentent, pour des raisons diverses, le besoin de faire du terrain, de recueillir et de traiter des données empiriques. D'où la tentation de suppléer le manque de formation professionnelle dont l'enseignement supérieur est responsable par l'application presque mécanique de méthodes valorisées par l'analyse des politiques publiques : perspective "bottom up", l'évaluation endoformatrice, l'approche incrementaliste de la décision, etc. Il en résulte une certaine confusion: les modes de raisonnement ne font pas office de techniques de recueil de données, les informations empiriques recueillies restent molles et peu significatives, etc. Combien d'études sur des politiques publiques reposent-elles encore sur des monographies mal ficelées et menées à la hussarde, qui décrivent platement plus qu'elles n'interprètent causalement !

Un troisième dérapage est plus surprenant. L'illustre ce propos tenu par un de mes collègues: "finalement, l'analyse des politiques publiques telle que la présente la partie II du Thémis rédigé par Mény et Thoenig, c'est très bien. En effet, je peux lire la boîte à outils sans avoir à relire les oeuvres plus théoriques, et cela me fournit une bonne synthèse de la sociologie politique sur les politiques publiques". Bref, la problématique n'est pas un aspect spécifique et important du savoir scientifique. Le thermomètre fait fonction de diagnostic, il n'est pas étonnant que tant de travaux français trahissent le fait que, même s'ils citent des auteurs ayant rédigé des théories et des cadres interprétatifs, peu montrent une connaissance directe de leurs textes. On cite tel ouvrage, francophone si possible, qui a cité telle chose dite par tel auteur anglo-saxon. On retourne peu aux textes originaux pour les lire de première main : la barrière de la langue anglaise est un alibi trop facile. Je pense qu'il y a autre chose: l'évitement du débat de fond. Beaucoup d'experts connaissent la fameuse grille de Jones sur les volets du travail gouvernemental. Mais qui lit Lasswell, Wildavsky ou Offe ?

L'analyse des politiques publiques est en danger si elle se réduit à un langage théoriquement aseptisé, si elle est récupérée comme une variante de la sociographie. Peut-être est-il utile, l'espace d'un instant, de rappeler que des controverses théoriques et disciplinaires majeures prennent les chercheurs à témoin. De ce point de vue, la tâche reste encore et toujours celle d'expliquer la nature et le processus des actions publiques : comment l'activité gouvernementale traite-t-elle des enjeux collectifs ? En quoi le politique et la politique constituent-ils des facteurs d'intégration et d'action sur la société? N'y a-t-il de collectif que du public ? On pourrait ainsi multiplier les grandes questions.

Historiquement, les faits sont connus. A la fin des années 1960, deux controverses majeures agitaient à la fois les milieux intellectuels et les communautés scientifiques. L'une portait sur l'Etat. Il était question des limites et des défauts que manifestait le modèle de l'Etat-Providence calé sur la redistribution des ressources et sur la centralisation administrative. Les sociétés riches et démocratiques posaient également des questions de gouvernabilité et de cohésion politiques. L'autre controverse, plus corporative, affectait la sociologie et la science politique. Reconnues et même triomphantes au milieu des années 1960, attirées par l'ingénierie sociale et politique, elles se sont senties plus vulnérables, objets de déceptions et de critiques, au point d'être concurrencées par d'autres disciplines. Savaient-elles vraiment rendre compte de l'action publique?

La science économique et la philosophie politique s'érigent au début des années 1970 en foyers scientifiques et intellectuels hégémoniques, en particulier en Amérique du Nord et dans les pays du Nord de l'Europe. Elles n'hésitent pas à traiter de "grandes" questions, quitte à s'affranchir du behaviorisme dogmatique aussi bien que des litanies marxisantes. Faut-il maintenir le principe de la hiérarchie ou faut-il généraliser le recours aux forces du marché pour traiter la fourniture de services d'éducation ou pour combattre la cartellisation économique? La recherche de l'équité conduit-elle à créer des phénomènes d'injustice distributive et de "capture" corporatiste? Des thèmes favoris de la sociologie, tels celui de la bureaucratie, sont appropriés par des théoriciens issus de la science économique tels que Downs, Niskanen, Buchanan

Beaucoup de sociologues et de politistes réagissent mal. Pour certains, il ne saurait être question de suivre la pente de théories qui, de façon logique et déductive, formulent des principes pragmatiques à partir d'axiomes. Que l'école du Public Choice se débrouille de son côté: tout compte fait, elle ne serait qu'un évangile néo-libéral à destination des responsables des choix publics. Dans la mesure où, en Europe notamment, les dérives du marxisme encombrant encore la scène scientifique, on n'a aucune bonne raison de quitter un catéchisme pour en adopter un autre. Le malentendu poussait maints sociologues et politistes à se marginaliser. D'où des rationalisations qui prenaient la forme d'affirmations telles que: la sociologie politique a vocation à expliquer les 15 % de la variance que les économistes ne traitent pas. Sous prétexte d'une crise de leurs grandes théories disciplinaires, les sociologues et les politistes, au lieu d'intensifier leur travail théorique, se réfugiaient dans la description sociographique et dans l'observation des marges de la société ou des errements de la chose publique.

Le mouvement des politiques publiques correspond à une volonté d'échange et de débat de la part des chercheurs qui n'hésitent pas à relever le défi des économistes mais aussi des institutionnalistes. Lowi, Wildavsky, Cobb et Eider, Salisbury aux États-Unis, Kaufman, Scharpf et Mayntz en Allemagne, pour ne citer que quelques noms, vont se pencher sur la logique des choix publics et armer la sociologie politique de manière à ce qu'elle croise le feu sur le terrain même où les autres disciplines se sont placées. La tâche n'est aujourd'hui pas encore terminée. Pourtant nous l'ignorons encore trop souvent en France où nous fuyons la controverse théorique, tant dans les critiques à l'intérieur de nos disciplines que dans la confrontation avec les apports - pourtant discutables dans maints cas - des économistes et des institutionnalistes: Il faut y revenir plus en détail à partir de quelques constats que permet un examen rapide de la littérature publiée en sociologie et en science politique,

Un premier constat tient au fait que la plupart d'entre nous, ici ou ailleurs, nous sommes tournés vers l'analyse des politiques publiques après avoir travaillé dans des secteurs relativement spécialisés, balisés de manière très formalisée, de la sociologie et de la science politique: l'étude des organisations, celle des mouvements sociaux, la théorie du néo corporalisme, etc. Nous avons pris comme terrain d'observation des actes d'autorité et des domaines d'intervention de la puissance publique: le logement, l'immigration, la culture, la modernisation administrative, la politique industrielle, etc. Or, de manière regrettable, beaucoup se sont arrêtés en route. L'intérêt manifesté pour un terrain public n'a pas conduit à un intérêt pour un problème politique. Le spécialiste des mouvements sociaux est retourné, une fois l'observation faite, à l'explication des mouvements sociaux. Théoriquement, problématiquement, il ne s'est pas intéressé aux choix publics en tant que tels. De même, le spécialiste de l'action organisée continue à s'adresser à des thèmes relevant de la problématique de l'action organisée tels que ceux de système, de pouvoir ou de coopération. Par contraste, il est intéressant de constater que Mayntz, à l'origine un spécialiste de la théorie des organisations

bureaucratiques, a modifié son orientation scientifique, notamment à travers ses travaux empiriques et théoriques sur la mise en oeuvre des politiques publiques, pour développer aujourd'hui une théorie des politiques institutionnelles par recours à des systèmes d'action qui ne sont ni le marché ni la hiérarchie. Wildavsky, à l'origine un spécialiste de l'étude des communautés et du vote, a développé une théorie des choix budgétaires qui constitue un chef d'oeuvre de la science politique. La mutation des objets de recherche est radicale dans leur biographie scientifique.

Je ne dénie aucunement à quiconque l'usage de l'observation d'un phénomène de politique publique pour, en retour, approfondir un problème scientifique qui n'a pas grand'chose à voir avec la théorie des choix publics. Encore faut-il afficher clairement la perspective adoptée et ne pas jouer de l'ambiguïté, en déclarant étudier les politiques publiques alors que l'on s'intéresse à la théorie de l'organisation. Après tout, il n'y a pas de honte à ne pas faire de l'analyse des politiques publiques quand on pratique un autre secteur spécialisé. Max Weber étudiant les bureaucraties, Selznick travaillant sur la Tennessee Valley Authority, Blau ou Crozier, n'avaient pas éprouvé le besoin de déguiser leur intérêt pour des organisations sous le couvert d'une annonce en termes de politiques publiques.

D'autre part, s'agissant de secteurs spécifiques sur lesquels intervient l'action publique, nous n'avons pas en France à rougir du bilan. Des contributions souvent remarquables ont été engrangées: Dumez et Jeunemaître sur la concurrence, Setbon sur le SIDA, Cohen sur les interventions industrielles, Garraud sur la lutte contre le chômage, Lascoumes sur la protection de l'environnement, Weil sur l'immigration, etc. Elles débouchent sur des connaissances et des explications qui font référence pour l'étude du domaine spécifique étudié. Elles apportent également des contributions fort utiles, qui sur la mise sur agenda, qui sur la formation des enjeux, qui sur les critères de choix et d'action publics.

Là où nous sommes plus faibles, c'est dans la capacité à proposer des interprétations plus générales de l'action publique et des modèles de choix. Il ne suffit pas d'espérer qu'un tel travail se dégage par la comparaison inductive entre une multitude de travaux séparés portant sur des domaines particuliers, sur des politiques sectorielles. Encore faut-il prendre à bras le corps un problème théorique et, de manière hypothético-déductive, balayer un terrain empirique. Le débat autour du dilemme marché-hiérarchie, l'exploration des outils de gouvernement dont dispose une autorité publique, le recours à des procédures institutionnelles, autant de thèmes où sociologues et politistes restent trop discrets, car ou bien ancrés dans des sociologies spécialisées ou bien trop exclusivement fascinés par des politiques sectorielles. Le travail théorique sur les politiques publiques reste un chantier ouvert.

Un deuxième constat tient au caractère relativement répétitif des observations accumulées par des études de politiques publiques. Celles-ci auraient-elles atteint le stade où le rendement devient décroissant? Jean Padioleau, ici encore, a raison de poser la question: l'analyse aurait-elle épuisé son utilité, ses résultats paraissant relativement répétitifs?

La mise en oeuvre en donne une illustration. S'agissant des politiques publiques françaises, en particulier celles confiées aux administrations d'Etat, trois types de résultats intéressants ont été engrangés entre 1975 et 1985 qui constituaient à l'époque des avancées de la connaissance scientifique. La mise en oeuvre est un moment politique important, offrant une scène sur laquelle des acteurs se mobilisent pour promouvoir leurs enjeux et leurs intérêts. D'autre part, aux règles universalistes formelles et rigides que le sommet élabore au moment de la décision se substituent, lors de l'application sur le terrain local, des normes secondaires souvent informelles, qui autorisent une marge de flexibilité et qui résultent de marchandages ou compromis particularistes. Enfin l'apparence des hiérarchies pyramidales closes qui structurent le monde des administrations publiques cache une réalité où grouillent des phénomènes de cooptation qui lient les fonctionnaires à des groupes extérieurs. Aujourd'hui, à lire les productions françaises, la répétition de tels constats tient encore lieu, parfois, d'alpha et d'oméga de l'excellence scientifique. On piétine quelque peu sur place, le lecteur s'ennuie.

Autre constat qui me conduit à quelques interrogations: ce que le mot de politique publique recouvre. On note à quel point des travaux réalisés en France sous ce label se centrent de façon exclusive sur l'activité de la seule puissance publique, qu'elle soit affublée de l'appellation "Etat" ou qu'elle soit désignée, identifiée de manière plus précise, par un ministère ou par une collectivité locale. Le postulat qui les sous-tend est: parler de la politique du logement, c'est étudier l'activité du ministère chargé du logement ou c'est s'intéresser aux décisions que le

gouvernement consacre explicitement au logement. Il y a là une grave régression scientifique. On assimile ainsi naïvement le découpage scientifique d'un terrain à la dénomination institutionnelle ou juridique des actes publics. L'analyse des politiques publiques prolonge ainsi les pires errements de la mauvaise science administrative. Et, même de la part de collègues politistes ou sociologues dont les publications sont généralement considérées comme estimables, on assiste à un fâcheux "statocentrisme". Qui dit politiques publiques dit État, et c'est tout. Or l'analyse des politiques publiques s'est fondée sur une hypothèse, nourrie de multiples constats : l'action publique s'inscrit largement dans un contexte d'action collective. Cette perspective est à prendre dans deux sens. D'une part, l'État n'agit jamais seul, mais à travers ou en substitution d'autres acteurs, C'est ce que Padioleau et Charbonneau montrent dans leur travail sur la loi sur le défrichement des forêts C'est aussi ce que Dupuy et Thoenig indiquent à propos des transports routiers de fret. Non seulement l'État est multiple, mais il est dépendant de tiers pour faire ce qu'il a à faire, au niveau de la mise en oeuvre aussi bien que de la formation de son agenda.

D'autre part, une politique publique distribuée, allouée, institutionnalise des agencements de valeurs, de rôles, de positions, à travers des règles, des procédures, des schémas directeurs. Elle ne traite pas directement un problème en agissant sur l'environnement immédiat des ressortissants, elle institue un cadre qui peut permettre à des services de l'État et à des tiers d'agir à leur tour dans le sens du traitement du problème" C'est là que se place la catégorie des "constitutive policies" formulée par Lowi: Or il faut reconnaître qu'elle a été négligée par nombre d'analystes français. Bref, toute politique publique doit être créditée de l'hypothèse qu'elle recouvre de l'action collective. De ce point de vue, en 5 ou 10 ans, on a peu progressé en France en sociologie et en science politique. Si beaucoup d'analystes prétendant se rattacher à l'école des politiques publiques se disent mentalement d'accord avec une telle perspective, le cumul de la connaissance scientifique en la matière reste faible. Il faut retravailler les "classiques", de Hume à de Jouvenel, en même temps qu'aller débusquer les faiblesses que des disciplines voisines véhiculent dans leurs interprétations de l'action publique et collective. A l'inverse, quelqu'un comme Scott, s'il se penche sur le néo-institutionnalisme, ne renonce pas à son identité de sociologue des organisations pour devenir un expert patenté des politiques publiques Il me paraît utile que quelques Français s'interrogent sur les raisons pour lesquelles Scott maintient son identité disciplinaire tout en faisant des apports remarquables dans l'étude des politiques constitutives.

Enfin, il est un indicateur qui s'avère révélateur: l'identification par l'analyste des postulats, de la théorie, de la représentation causale des événements, que recouvre toute action publique. Les apports scientifiquement significatifs sont aussi ceux qui allouent beaucoup de temps à expliciter de tels schémas. En effet, on y apprend que, outre des jeux politiques proprement dits entre des acteurs catégoriels cherchant à acquérir influence et pouvoir, l'action publique prend aussi la forme d'un traitement normatif d'enjeux collectifs s'appuyant sur des postulats qui représentent une vision du monde et du devenir collectif. C'est aussi à cette condition que la sociologie politique peut espérer faire entendre sa voix dans le débat qui la confronte aux modèles que la science juridique et l'approche économique offrent aux acteurs ayant en charge la gestion du bien collectif.

Quant aux rapports avec les contributions que la science économique fournit à la connaissance de l'action collective, les sociologues auraient tort de les fuir. Il faut se donner un défi de modélisation qui incite la sociologie à proposer des alternatives à une des forces de la science économique" Celle-ci postule que les acteurs agissent rationnellement en essayant de satisfaire leurs préférences. Pour le sociologue, un tel postulat apparaît pour le moins réducteur. En même temps, il offre un outil extrêmement puissant dans la mesure où il permet d'élaborer des modèles. La sociologie, pour sa part, valorise la description ou l'explication au point de fuir la prévision et la prescription. Elle joue à fond sinon de façon exclusive la carte du réalisme, qui peut se confondre dans des cas limites avec un goût pour la description localiste. Aucun paradigme, aucune "grande théorie" ne structure consensuellement la discipline. C'est là une force mais aussi une faiblesse de la sociologie. N'est-elle pas allée trop loin dans le sens du réalisme? Quelques sociologues ou politologues manifestent un sentiment de crainte que je trouve mal placé lorsqu'il s'agit de débattre des modèles offerts par les économistes. Qu'on le sache, une des craintes que l'on rencontre chez quelques économistes, c'est de devenir des sociologues, c'est-à-dire d'avoir à mettre en question les postulats de leurs modèles. Encore faudrait-il que sociologues et économistes se rencontrent à mi-chemin : un peu plus de réalisme chez ces derniers, un peu plus de modélisation chez les premiers.

De ce point de vue, on ne peut que se réjouir de voir des sociologues quitter leur territoire intellectuel corporatif et investir de l'intérêt dans des problèmes de contenu et de méthodologie qui relèvent habituellement du territoire des économistes. Illustratives de ce mouvement sont les voies tracées à cet égard par l'écologie des populations organisationnelles, par la théorie du capital humain, par la sociologie des marchés économiques. En France, les tentatives restent timides: il faudrait en accélérer le cours" L'analyse des politiques publiques offre à cet égard une chance pour que dialoguent ceux qui sont fiers d'avoir les mains sales à force d'observer le cambouis des conjectures empiriques et ceux qui sont fiers de construire des modèles propres à prétention universaliste et abstraite.

Le résultat attendu n'est pas que la sociologie se convertisse à la théorie de l'agence, aux coûts de transaction ou à la théorie des "incentives". Elle doit puiser dans son vivier méthodologique et de connaissances substantielles pour modéliser des formes d'arrangements organisationnels et institutionnels hybrides, qui échappent à la dualité entre la redistribution par la hiérarchie et l'échange par le marché. On peut, ce faisant, espérer que les sociologues retrouveront un peu plus deux exigences : l'une est de s'abstraire quelque peu des contingences localistes en formalisant les postulats, l'autre est de retrouver le goût des théories à moyenne portée. Le débat reste une source d'inventivité théorique et méthodologique majeure, qui bouscule les effets stériles de la consanguinité et du provincialisme disciplinaires. Il oblige à expliciter l'implicite, donc à mettre à nu l'état de l'art.

I. Guy SAEZ (2)

Je crois qu'il convient de revenir à la définition de l'action publique. Je crois que celle-ci se définit par des échelles, mais non en substance" Il y a une échelle qui est l'intervention des autorités publiques, et qui n'est qu'une échelle parmi d'autres. On a eu trop tendance à considérer que l'analyse des politiques publiques devait se résumer à l'étude des interventions des autorités publiques. Mais il y a aussi l'action des citoyens par l'intermédiaire de leurs organisations, les conflits, la mobilisation, les problèmes de domination, qui existent dans la société. Une troisième échelle de l'action publique est la théorie de l'espace public, dans laquelle il existe une série de thèmes et de controverses, qu'il faut analyser parce qu'ils permettent d'éclairer l'action publique, On ne peut pas analyser, par exemple, le problème de la politique sur le Sida sans analyser le débat public autour des problèmes de santé, autour du corps malade: Et en faisant cela, en liant ces trois échelles de l'action publique, on est obligé de faire du longitudinal, de la socio-génèse des politiques publiques, pour montrer que les motifs, les modèles de référence, les cadres normatifs, n'existent pas *hic et nunc* mais sont le résultat de schémas, de chaînes, qui ont une certaine résistance et un ancrage social et historique. Ce serait plutôt mon programme : essayer de considérer ces trois échelles ensemble. Pour réaliser ce programme, encore faut-il disposer d'une méthodologie et le problème a été jusqu'ici assez peu abordé ce soir. Un mot a été prononcé: la méthodologie pourrait consister à s'intéresser particulièrement aux systèmes de coopération entre les acteurs. Ils coopèrent selon un accord qui est construit autour d'attentes réciproques et autour d'un monde commun, lui aussi construit. A partir de là, on peut voir, sans être un relativiste forcené, que les systèmes d'accord ont beaucoup évolué par rapport à ce que la science administrative en disait dans les années 60, Les éléments de coopération et de conflit, dont la décentralisation a été pour nous le détonateur, nous permettent d'avoir un discours un peu plus intelligent, quoique toujours empirique, sur la manière dont se construisent des modalités d'intervention. Il y a là une porte d'entrée qui permet d'échapper à des problèmes anciens qui ont été évoqués précédemment, si l'on se donne la peine de mobiliser des disciplines voisines : l'analyse des conflits et des controverses a beaucoup à emprunter à la sociologie des sciences par exemple, l'étude des réseaux peut emprunter à l'économie des conventions, l'étude des cadres normatifs peut emprunter à la sociologie cognitive. On s'aperçoit alors qu'il s'agit toujours de construire une boîte à outils, mais de la construire en fonction des avancées des disciplines que j'ai citées. Reste que l'approche des politiques publiques sera toujours une discipline en quête de légitimité.

II. Jean-Claude THOENIG (2)

Le débat d'aujourd'hui est intéressant. La question soulevée est celle de la moulinette qui entend tout expliquer. Elle pourrait l'être à propos, de la théorie des réseaux, qui semble aujourd'hui un marteau sans maître, on pourrait le faire pour d'autres sociologies spécialisées qui se mettent à vouloir tout expliquer à travers leur moulinette. Il faut de temps en temps se poser la question: "quelle est ma problématique?".

Deuxième point, je ne crois pas aux solutions uniques et je pense que le progrès viendra de là où ne l'attend pas, L'aiguillon des économistes est une bonne chose.

Troisièmement. Je pense qu'il serait bon qu'un certain nombre de prescripteurs financiers et institutionnels d'études portant sur le domaine de l'administration et de l'Etat, soient incités à ne pas se parer des plumes de l'expression "politiques publiques" parce que l'on finit par avoir des surprises, Ceci pose une question fondamentale : nous sommes bien entre nous, mais nous sommes de plus en plus marginalisés dans les sciences sociales -sans doute plus que nous ne l'étions il y a quinze ans- par rapport à un certain nombre d'endroits qui pèsent sur notre destin scientifique, Je pense notamment aux gens qui commandent des études et à ceux qui forment les hauts fonctionnaires, Jamais nous n'avons été aussi marginaux. Notre isolement est splendide, et dangereux"

Dernier point, une réflexion sur la sociologie scientifique en France. J'ai été un de ceux qui, à la fin des années 70, ont plaidé pour une rencontre entre Sociologues et spécialistes des sciences politiques à travers une commission au CNRS. Nous avons signé une motion à quelques-uns pour le demander. Finalement, quelque chose a pris corps en 1982. Je me rends compte aujourd'hui que notre tradition de sociologie politique est fragile, Elle est fragile parce que nous ne sommes pas les héritiers de ce que j'appellerai vraiment la sociologie politique : soit nous venons de sociologies spécialisées, soit nous venons de Sociologies descriptivo-empiriques largement définies par des critères institutionnels très français (le vote, la vie politique française, la vie politique locale, etc.). On n'a pas de grands ancêtres communs qui nous ont marqué. A part Durkheim et Weber, mangés à toutes les sauces. Au fond, peut-être faut-il simplement relire Durkheim et Weber,

DISCUSSION

Danielle Salomon: Première question Un point de logique. Il est vrai que les économistes ont mieux joué la carte de l'influence sur les décideurs; mais est-ce lié aux catégories de l'analyse des politiques publiques? Deuxième question : l'évolution de l'action publique fait que l'on se pose des questions sur l'évolution du cadre d'analyse de l'action publique. Il y a un élargissement en termes de finalités,

Jacques Girin : juste un point sur le premier aspect de la question, Les analyses des économistes sont fortement auto-réalisatrices: est-ce cela que tu recherches pour l'analyse des politiques publiques?

Jean-Gustave Padioleau : Sur la première question, je vais vous faire une révélation, Il existe un document manuscrit, écrit par Jean-Claude Thoenig et moi lorsque nous avons, avec d'autres, introduit l'analyse des politiques publiques en France. Ce document fixait trois objectifs: le premier était une description concrète des processus, arguant du fait qu'il n'y avait pas un État en soi, réifié ; le deuxième, était théorique : la description concrète ne devait être là que pour permettre de progresser dans l'intelligibilité des problèmes d'action collective; nous nous battions à l'époque pour savoir comment traduire l'expression "public policy", et nous rejetions l'expression de "politique publique" pour proposer: "politique d'action collective" ; nous avons même fondé le Groupe d'Analyse des Politiques d'Action Collective, le GAPAC, qui a reçu Aaron et Wildasky. L'expression venait du fait que nous pensions qu'il ne s'agissait pas seulement de l'action publique, mais de l'action interdépendante; le troisième objectif était un objectif d'influence sur le débat public, non pas instrumental. Seulement, nous avons

perdu: on parlait d'action collective et les gens ne comprenaient pas. Dès lors nous avons fait la promotion du label "Politique publique",

Seconde question, sur les économistes La plupart, des éminents politologues des années 60/70 ont écrit que l'Etat avait gagné partout, et continuait à gagner... Par contre, M. Friedman écrivait des livres qui allaient devenir influents, par le biais d'une astuce rhétorique, en remplaçant le mot "État" par le mot "monopole". Quand il s'est agi de problématiser les questions de coordination, les économistes, l'économie politique, avaient déjà tout un arsenal.

Christine Musselin : J'ai été un peu gênée par deux conclusions. Il ne faut pas confondre analyse de l'action publique et analyse des politiques publiques - la boîte à outils avec agenda, implémentation, évaluation, Autant Je suis favorable à l'idée de substituer le terme d'action publique à celui de politique publique, autant il me semble que la politique publique est une dimension de l'action publique. On ne peut donc pas réduire l'analyse de l'action publique à l'analyse des politiques publiques, Dans les exemples cités, on était toujours, à la frontière, et on critiquait l'approche analyse des politiques publiques du point de vue de l'action publique, ce qui est limite. L'autre conclusion. Lorsque Jean-Claude Thoenig dit que, dans les années 60" on affirmait que 85% de l'action publique pouvait s'analyser par le droit et l'économie, il dit à mon avis autre chose que ce que dir Jean-Padioleau lorsqu'il affirme que les juristes et les économistes ont plus d'influence que les chercheurs dans le domaine des politiques publiques. Je ne suis pas d'accord pour inférer du fait que les économistes et les juristes ont plus d'influence sur les politiques publiques le fait que leurs outils d'analyse sont plus performants. Je vois bien comment la théorie de l'agence peut éclairer des phénomènes généraux, mais lorsque j'étudie un domaine concret d'action publique, je reste sceptique sur le pouvoir explicatif de la théorie de l'agence sur le matériau empirique recueilli:

Jean-Gustave Padioleau : Mon idée de fond est que l'analyse des politiques publiques ne se réduit pas à une boîte à outils, Je n'aime pas le terme de "boîte à outils" et je crois que les auteurs du Métier de Sociologue ont raison sur ce point. Deuxième chose. Il y a là une divergence de fond. Lorsque je dis que les économistes ont de l'influence; je m'appuie sur la notion de doctrine. J'ai écrit sur ce thème un petit article, "Du managérialisme au design institutionnel" pour montrer précisément pourquoi les décideurs ont besoin de doctrines, avec tout ce que cela comporte d'ambiguïtés, de métaphores, etc. Pour moi, la théorie de l'agence ne se réduit pas à ce qu'elle permet d'expliquer. Ce qui m'intéresse, c'est le mode de raisonnement institutionnaliste.

Comité d'organisation :

Hervé Dumez (CRG), Erhard Friedberg (CSO), Jacques Girin (CRG)
Hervé Laroche (ESCP), Alain-Charles Martinet (IAE Lyon III)
Christine Musselin (CSO), Jean-Gustave Padioleau (ESCP)
Gilbert de Terssac (LAAS)

Rédaction des Actes :

Elisabeth Szuyska, Hervé Dumez (CRG)

Ecole Polytechnique

erg

C.S.O.

Groupe

ESCP

CONDOR

CRG - 1 rue Descartes - 75005 PARIS - Tel: 46343409 - Fax: 46343444
Groupe ESCP - 79 avenue de la République - 75543 PARIS - Tel: 492321 00
C.S.O. - 19 rue Amélie - 75007 PARIS - Tel: 45 55 04 14 - Fax: 47053555