



HAL
open science

Sortir du SAC ? Analyse organisationnelle et politiques publiques : "Le pouvoir et la règle. Dynamique del'action organisée" : Erhard Friedberg.

Emmanuel Négrier

► To cite this version:

Emmanuel Négrier. Sortir du SAC ? Analyse organisationnelle et politiques publiques : "Le pouvoir et la règle. Dynamique del'action organisée" : Erhard Friedberg.. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 1995, Le Midi du politique, 2, pp.195-202. hal-02519123

HAL Id: hal-02519123

<https://hal.science/hal-02519123>

Submitted on 24 Apr 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Sortir du SAC ? Analyse organisationnelle et politiques publiques :
"Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée" : Erhard
Friedberg

Mr Emmanuel Négrier

Citer ce document / Cite this document :

Négrier Emmanuel. Sortir du SAC ? Analyse organisationnelle et politiques publiques : *"Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée"* : Erhard Friedberg. In: Pôle Sud, n°2, 1995. Le Midi du politique. pp. 195-202;

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_1995_num_2_1_900

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Lecture

Sortir du SAC¹ ?

Analyse organisationnelle et politiques publiques

par E. Négrier

à propos d'Erhard Friedberg :

LE POUVOIR ET LA RÈGLE. DYNAMIQUES DE L'ACTION ORGANISÉE

Éditions du Seuil, Paris, 1993

L'écho qu'a suscité l'ouvrage d'Erhard Friedberg prouve si besoin est que les analyses du Centre de Sociologie des Organisations continuent de constituer une référence incontournable en sociologie et en science politique. De conférences en séminaires et notes de revues², la diffusion et les critiques faites à l'ouvrage n'ont pas manqué. Aussi n'avons-nous pas ici pour but de faire le énième commentaire, aussi exhaustif que devenu banal, du "Pouvoir et la règle". Nous voudrions en revanche, par une sorte de coupe transversale, établir les liens existant entre la démarche de Friedberg et l'analyse des politiques publiques ; en d'autres termes réfléchir à la mesure dans laquelle le premier s'avère utile, ou non, au développement de la seconde.

Il y a deux manières de situer le travail de Friedberg vis-à-vis des politiques publiques :

– la première se rapporte à l'état *modeste* du sociologue à l'égard du politiste. Modestie que l'auteur lui-même établit par une distinction *essentielle*. C'est l'idée d'une *répartition du travail*,

relativement cloisonnée, entre ce qui relèverait de l'analyse sociologique des organisations, des systèmes d'action concrets, généralisés par le passage à la notion de processus d'organisation (et non plus l'analyse des seules organisations formelles), et ce qui relèverait de l'approche politiste des phénomènes de domination, de légitimation politique globale : "la science politique, quant à elle, s'intéresse avant tout aux grandes bureaucraties administratives dont elle cherche à comprendre les logiques de fonctionnement et à analyser les contraintes qui en découlent, tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre des politiques et de l'action publiques" (p. 27). Modestie donc, par réduction, peut-être trompeuse, des intentions de l'auteur.

– Une telle répartition des tâches repose autant sur la *nature des questions* qu'est censé se poser le sociologue, distinctes radicalement de celles du politiste, que sur les *outils* aptes à saisir la réalité des systèmes d'action concrets, vis-à-vis de ceux ordonnés à expliciter les systèmes politiques. On peut penser, enfin, qu'elles diffèrent du point de vue des

finalités : là où le sociologue des processus d'organisation se situe à mi-chemin entre conceptualisation et usage social des résultats de la recherche, le politiste est renvoyé aux lumières de la philosophie politique au mieux, à celles de l'action politique au pire. La réponse, dix ans après à la critique émise par J. Leca et B. Jobert sur "L'acteur et le système" (Jobert, Leca, 1980), est typique : entre l'analyse globale et l'étude des systèmes d'action concrets, ou locaux, tout dépend du regard porté (validité des deux points de vue), à condition que le mythe de l'unité (du système politique ou administratif) soit lui-même démonté (pp. 179-183). Cette division tranchée du travail entre le sociologue et le politiste, bien que présente à plusieurs reprises dans l'ouvrage, ne nous paraît pourtant pas exclusive de toute relation.

Notre seconde interprétation du travail de Friedberg, celle que l'on retiendra plutôt ici, plaide au contraire pour de multiples rapprochements, qui feraient de son analyse et de ses outils un mode d'approche des politiques publiques, et non un simple préalable instrumental à l'envolée vers les "hautes sphères de la domination". Il reste cependant à en apprécier les conditions, mais aussi les limites.

Les conditions d'un rapprochement entre action organisée et politiques publiques

Elles résultent tout autant de l'évolution de la démarche d'Erhard Friedberg

que des développements récents de l'analyse des politiques publiques.

Les premières concernent au moins deux aspects :

– Le passage de l'analyse des *organisations formelles* à la notion de *processus d'organisation* tout d'abord. L'auteur introduit d'intéressantes révisions critiques sur la sociologie des organisations elle-même, en particulier quand elle s'adonne au typologisme : celui de H. Mintzberg notamment (Mintzberg, 1989), auquel l'auteur reproche d'abord des simplifications abusives dans ses "configurations". Mais il y voit surtout une tendance de la recherche à se focaliser sur la confirmation des critères plutôt que sur la spécificité des ordres locaux : le chercheur est tourné vers la confirmation d'un modèle préétabli plutôt que vers le creusement du terrain concret pour ce qu'il a d'original. Cette prise de distance nous paraît riche d'enseignements pour l'analyse des politiques publiques, tant du point de vue des *articulations entre groupes*, institutions et acteurs qui participent à leur définition et mise en œuvre, que du décryptage concret de *l'ordre politique sous-jacent* à n'importe quel type de relation d'échange³.

– L'attention nouvellement portée à la notion d'*environnement*. La relation de l'organisation à celui-ci devient une question fondamentale de recherche, que Friedberg explique par l'échec des explications purement endogènes des

Lecture

succès ou faillites d'organisations concrètes. La connaissance de l'environnement est dès lors un enjeu sociologique comme elle est d'ailleurs une donnée stratégique de plus en plus importante pour les organisations elles-mêmes. Nos analyses sur les processus de changement dans le secteur des télécommunications en fournissent d'ailleurs un bon exemple (CEPEL, 1993). Les perspectives d'analyse s'ouvrent tant au niveau des relations entre organisations formelles elles-mêmes que des compétences nécessaires pour structurer ce rapport à l'environnement, non plus de manière binaire mais à partir d'un même "langage" : le processus d'organisation lui-même.

Ce nouveau regard sur l'environnement et, plus généralement, sur les contextes de l'action, induisent des rapprochements intéressants entre sociologie des organisations et politiques publiques. Celles-ci s'attachent en effet à décrypter, quelle que soit par ailleurs la démarche, néo-corporatiste ou pluraliste, de tels processus dans les relations inter-organisationnelles : les notions émergentes de réseaux ou de communautés de politiques publiques, ou encore l'analyse des relations entre intérêts organisés et représentation politique travaillent les concepts de zone d'incertitude, de capacité relationnelle, d'enjeu de définition des problèmes comme enjeu politique, de traduction et d'investissement de forme, etc... que Friedberg désigne comme instruments pertinents.

Le rapprochement entre sociologie des organisations et analyse des politiques publiques est donc aussi lié à l'évolution politique et à celle des politiques publiques.

Ce rapprochement est d'autant plus nécessaire et possible que l'analyse des politiques publiques a quitté le champ de la "science administrative" dans lequel, contrairement aux États-Unis, elle s'était formée. Les exigences sociologiques de démontrer (démonter) l'État lui-même, au risque de le voir se dissoudre dans une fragmentation entre coalitions, intérêts, secteurs, territoires différents par nature et inconciliables dans une perspective soit positiviste (juridique), soit critique (sociologie de la domination), sont bien la marque des travaux les plus typiques de l'analyse des politiques publiques. Les travaux de Jobert et Muller (Jobert Muller, 1987) eux-mêmes se situent bien en partie dans cette perspective, même s'ils ne renoncent pas, au contraire de Friedberg, à une sociologie de la globalité, politique notamment.

C'est évidemment que la déconstruction de l'État est devenue plus manifeste, aussi bien à travers la fragmentation (multiplication et polycentrisme des centres de décision) qu'avec le développement des processus de négociation et de concertation qui marquent aujourd'hui l'action publique.



Une brève rencontre ?

Peut-être la pierre d'achoppement principale est-elle précisément dans le rapport délicat entre la sociologie de l'action organisée et celle de la domination politique, si l'on considère au moins que celle-ci demeure un axe de l'analyse des politiques publiques. La question est alors de savoir comment la sociologie de Friedberg, si fine soit-elle, intègre les notions de légitimation, de croyance et de valeur, d'histoire collective, qui participent de la discipline. Autrement dit, le problème n'est pas seulement celui du passage de l'ordre local à l'ordre global (qui peut se ramener, comme exercice de style, au "fameux rapport" global-sectoriel de P. Muller), mais celui du rapport entre ordre social et ordre politique. C'est sur ce point que les divergences demeurent sans doute les plus fortes.

L'ordre politique : entre aléatoire et stabilisation sociale

De ce point de vue, on peut difficilement se contenter de l'appréciation (très générale ici, mais très argumentée chez l'auteur) que *tout ordre local est intrinsèquement politique*, c'est-à-dire justiciable d'une analyse en termes de relation de pouvoir, lui-même défini comme "capacité inégalement répartie de faire prévaloir ses choix" (ses références, sa définition des problèmes, ses solutions, ses stratégies, ses intérêts,...) sur celui de partenaires en relation de concurrence et de coopération (d'inter-

dépendance). Pour aller plus loin, Friedberg rejette simultanément deux conceptions, entre lesquelles il se situe :

– la première, qui fait découler de la complexification des organisations le *caractère quasi-aléatoire* de la décision, des solutions, préférences, acteurs : c'est le modèle dit "de la poubelle", qu'il accuse justement de masquer les effets de permanence, de chaîne d'interdépendance, de contraintes institutionnelles (Musselin 1990), etc.

– l'autre qui ferait découler de ces permanences, institutions et interdépendances à ressources inégales une pure sociologie de la domination sociale *a priori*, telle que celle de Pierre Bourdieu.

Pour se ménager un tel passage de l'ordre social à l'ordre politique, Friedberg est allé explorer les courants contemporains (traduction, justification, culture, etc.) pour y trouver d'éventuels outils d'une construction plus raffinée. Une manière pour lui de préciser la démarche de l'analyse des systèmes d'action concrets : "Il s'agit donc de délimiter (...) le réseau d'acteurs concernés, et d'en décrire les caractéristiques essentielles : la structure des rapports (...), le degré de fractionnement et de cloisonnement du réseau, les modes de communication principaux, enjeux empiriques (...) et leurs modes d'articulation (...), puis faire l'inventaire des investissements de forme (juridiques, technologiques, institutionnels...) qui constituent des points de cristallisation des relations de

pouvoirs (...)” (pp. 233-235).

Cette ouverture pouvait apparaître comme un moyen de dépasser le niveau du système local et stratégique pour s'intéresser à la notion de système politique. Or cette ouverture est limitée par un processus constant d'*endogénéisation* : toutes ces notions ne valent que dans la mesure où on peut en évaluer matériellement les effets concrets sur le système d'action concret, les yeux sur le guidon. Ainsi de la notion de *culture*, réfutée comme donnée directement saisissable, au vu du risque de culturalisme qui caractérise pour Friedberg aussi bien les travaux de P. d'Iribarne (d'Iribarne, 1989), que certains de M. Crozier lui-même ; la notion ne peut être appréhendée qu'à travers ses effets indirects : c'est un "construit de pouvoir".

De la même manière, la notion de *traduction* (chez M. Callon et B. Latour) est-elle entrevue au moment où l'auteur traite du rapport entre coopération et pouvoir : elle n'est qu'un outil pour démontrer, d'une autre manière, combien le processus d'échange échappe à la stricte vision instrumentale (des néolibéraux en économie à la sociologie des organisations traditionnelle), pour s'ouvrir à la manipulation, à la négociation, et aux réseaux (de la recherche scientifique par exemple).

La notion de *justification* est elle-même introduite (et fortement critiquée) pour expliciter la complexification des organisations et la multiplication des référents de l'action dans les relations concrètes d'interaction. Mais elle est

considérée comme inopérante dans la mesure où elle biaise la notion même de pouvoir et du rapport de force qui le constitue, en aplanissant ces rapports sous la différenciation des registres et la tendance (naturelle ?) à l'accord entre les partenaires.

Un même traitement "homéopathique" est réservé à l'*histoire*, et à toute approche qui prétendrait faire de la généalogie du positionnement des acteurs une variable directe de leur comportement dans l'interaction. C'est une approche essentiellement synchronique qui ne s'intéresse pas à la construction historique des phénomènes de pouvoir et de domination politique. Tout au plus cette dimension sert-elle d'élément environnemental, non étudié comme tel, qui ne prend son sens que dans le contexte de l'action. Comme toujours, la sophistication des analyses sur le *comment* risque de placer dans l'ombre l'analyse sur le *pourquoi*.

Au total, aucune de ces notions ou approche ne vient perturber fondamentalement le système de référence de Friedberg : ces éléments de contexte ne sont valides que pour autant qu'ils sont repérables et évaluables dans une démarche empirique, mais qu'ils sont compatibles avec une certaine "tyrannie du SAC".

L'État ou le désappointement ?

Une analyse des politiques publiques doit se poser la question des sys-

tèmes d'action concrets, des processus d'organisation, de pouvoir, de négociation tels que les décrit Friedberg. On ne peut qu'y souscrire, dans la mesure où elle permet d'assurer l'ancrage de la démarche politiste dans une acception sociologique (non juridique ou non positiviste en tout cas). C'est une exigence que l'on doit aussi dépasser si l'on veut atteindre une certaine construction des rapports entre ordre local et système politique (ou entre ordre social et régulation politique). Comme le disait déjà Georges Burdeau (Burdeau 1970) : "l'univers magique qu'est l'univers politique est empli de ces croyances et de ces symboles sans lesquels, livré aux seuls impératifs d'une objectivité rationnelle, il cesserait d'être. Un examen un peu attentif fait apparaître que, pour être de l'ordre des idées et non des phénomènes concrets, l'État n'est en pas moins une donnée objective dont il est impossible de nier la réalité sans s'interdire, du même coup, la compréhension de faits qui, eux, sont observables" (p. 17).

Aussi doit-on s'efforcer de rendre compatibles fragmentation et régulation globale, systèmes d'action et système politique. À titre d'exemple, le néo-libéralisme politique a eu des modes de pénétration dans les politiques publiques fort différentes selon les contextes, nationaux notamment et les modes d'organisation des intérêts. Pour autant, alors que l'on ne peut pas, jusqu'à un certain point, en décortiquer empiriquement la substance, ce néo-libéralisme a réellement eu un impact

sur les politiques publiques : il s'est construit autour de valeurs, d'une élite singulière, dans un climat particulier, qui, loin d'être de pures pétitions de principe, ont bel et bien un effet structurant sur la conduite des politiques (Jobert, Théret, 1994).

Faute de quoi, le risque est d'en rester, pour accéder au global, à une reproduction, formellement rigoureuse, de systèmes d'action concrets entre eux, dont Friedberg, lui-même, hésite d'ailleurs à qualifier les relations qui les tissent. La définition (p. 178) de l'ordre sociétal est typique ; ce dernier est successivement défini comme :

- un *réseau de système d'action* (qui suppose que la question centrale soit la description des composantes, leur degré de solidarité, les rapports d'influence, les intérêts qui en assurent la reproduction, etc.) ;

- une *juxtaposition* d'ordres locaux (où la question de la régulation est seconde par rapport à l'analyse toujours recommencée des logiques endogènes) ;

- une articulation partielle (qui suppose une analyse des conditions d'émergence ou de rupture des articulations) ;

- un ensemble social fractionné et hétérogène (qui semble invalider la question même de la régulation de l'ensemble).

De même, le traitement de la notion d'échange politique fait-elle, chez Friedberg, largement l'impasse sur son

Lecture

caractère spécifiquement politique. (...) L'échange politique : ici les joueurs échangent encore des ressources (des comportements), mais en essayant simultanément de manipuler en leur faveur les termes ou les "règles" qui gouvernent cet échange" (p. 128). Outre qu'on pourrait se demander si cette définition ne s'applique pas, comme telle, à une variété beaucoup plus large d'échanges (y compris économique, dont la définition précède immédiatement), elle ne comporte, en réalité, aucune interrogation sur la spécificité politique des ressources échangées, ou même des processus en question. Sur les premières, A. Pizzorno a, par exemple, tenté d'identifier des dimensions symbolique, de croyance, de finalité identitaire, etc., comme indissociables de ce type d'échange (Pizzorno, 1993, Marin, 1990). Pour les traiter, ne faut-il pas, dès lors, réintroduire les notions d'autorité, de statut, d'histoire et de légitimation, autrement que par la démarche d'endogénéisation ("l'affaire est dans le SAC") propre à l'auteur ? Dans l'attention portée aux chaînes décisionnelles, aux régularités et permanences qui empêchent, avec Friedberg et à juste titre, de succomber aux délices de l'*anarchie organisée*, la notion d'échange politique ne peut-elle pas être convoquée comme

activité sociale singulière et comme processus ? Sur ce dernier point, c'est enfin à la question de la *politisation de l'échange* que l'on est renvoyé, et qui incite à remobiliser les notions de référentiel, de ressources et de représentation politiques, pour ce qui concerne l'analyse des politiques publiques, et notamment "la mise sur agenda" (Ph. Garraud, 1990), si l'on s'accorde à considérer que pour être une stratégie, la politisation n'en est pas moins, en même temps, un rapport (spécifique) au monde.

Si Kenneth Boulding a pu définir l'analyse des politiques publiques comme "l'institutionnalisation du désappointement", au sens où elle travaillait à la démystification de l'État comme à la déconstruction de la politique comme activité sociale, il reste qu'elle demeure confrontée aux (permanentes) questions de passage entre social et politique, local et global, stratégie et légitimation. De même que la somme des intérêts particuliers ne donne pas directement la substance de l'intérêt général, l'accumulation de SAC ne suffit pas, fût-elle remarquablement appréhendée comme chez Friedberg, à instruire ces voies de passage qui sont au cœur de l'analyse des politiques publiques.



RÉFÉRENCES CITÉES

- G. Burdeau, *L'État*, Paris, Points/Seuil, 1970.
- CEPEL, "Les politiques publiques de télécommunication en Europe du Sud. Service public et dynamiques territoriales des intérêts", *Rapport pour le Commissariat Général du Plan*, Montpellier, 1993, 4 tomes.
- P. D'Iribarne, *La logique de l'honneur*, Paris, Seuil, 1989.
- Ph. Garraud, "Politiques nationales : élaboration d'un agenda", *L'Année Sociologique*, 1990.
- B. Jobert, J. Leca, "Le dépérissement de l'État", *RFSP*, décembre 1980, pp. 1125-1170.
- B. Jobert, P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- B. Jobert, B. Théret (dirs.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- B. Marin (dir.), *Generalized political exchange. Antagonist cooperation and integrated policy circuits*, Frankfurt Am Main, Campus Verlag, 1990.
- H. Mintzberg, *Mintzberg on Management. Inside our Strange World of Organizations*, New York, The Free Press, 1989.
- P. Muller, *Politiques publiques*, Paris, Que sais-je ? PUF, 1990.
- C. Musselin, "Quelle stratégie de recherche pour les anarchies organisées ?", *Actes du séminaire CONDOR de l'ESCP-CRG*, séance du 5 avril 1990, pp. 151-168.
- A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Milan, Feltrinelli, 1993.



NOTES

1. SAC = "Système d'action concret".
2. On renverra notamment aux notes et commentaires critiques suivants : S. Dion : "Erhard Friedberg et l'analyse stratégique", *Revue Française de Science Politique*, décembre 1993 ; B. Cazes dans *Futuribles*, décembre 1993 pp. 79-84 ; O. Mériaux dans *Science de la Société*, n°33, octobre 1994 ; D. Segrestin dans la *Revue Française de Sociologie*, n°1, 1994, et la revue *Sociologie du travail*, n° XXXVI-1994/1 : symposium sur "Le pouvoir et la règle".
3. Il en est ainsi de l'échange économique de marché, fût-il le plus "précodé" possible, qui intègre pourtant un ensemble d'enjeux pratiques et de négociations qui en dénie le fondement purement économique. Sa dimension "politique" provient à la fois de la rationalité limitée que lui applique l'auteur et de la relativité (notion d'ordre local) qui le caractérise, Cf. p.175.

