

<b>Première partie Les éléments constitutifs de la gouvernance</b>	<b>36</b>
<b>Chapitre 1 La problématique de la gouvernance naît avec l'action</b>	<b>39</b>
<b>I. L'action</b>	<b>39</b>
A. Toute action est intentionnelle et implique de ce fait la notion de pilotage	39
B. Toute action est "intentionnelle", mais là commence le problème de la rationalité	42
C. Toute action est "communicationnelle", mais c'est là que commence le problème de l'information	45
<b>II. L'organisation et son environnement : introduction à la notion de "situation"</b>	<b>48</b>
A. La difficulté de la modélisation de l'organisation sociale humaine	48
B. Les organisations naissent en se différenciant de leur environnement	50
C. Une représentation multidimensionnelle de l'environnement organisationnel : la notion de situation	51
<b>III. Conclusions du Chapitre 1</b>	<b>53</b>
<b>Chapitre 2 Les dimensions temporelles et spatiales de la gouvernance</b>	<b>56</b>
<b>I. La dimension temporelle et ses implications pour l'étude de la gouvernance</b>	<b>56</b>
A. Le temps vu comme une dimension attribuée à l'action	56
B. Le temps vu comme une ressource	58
<b>II. La dimension spatiale et la problématique de gouvernance</b>	<b>59</b>
A. L'espace comme dimension attribuée à l'action : l'apport de la géopolitique	59
B. L'espace comme ressource	72
<b>III. Conclusions du Chapitre 2</b>	<b>73</b>
<b>Chapitre 3 La base de ressources, les stratégies d'interaction et les réponses initiales face à l'émergence de la complexité</b>	<b>76</b>
<b>I. La base de ressources</b>	<b>76</b>
A. Introduction	76
B. Le patrimoine naturel	78
C. Les valeurs, la culture et la motivation	79
D. Connaissance - savoirs - pouvoir	83
<b>II. De la complexité à la stratégie, vers la complexité...</b>	<b>86</b>
A. Les jeux de pouvoir comme générateurs d'incertitude et de conflit : l'émergence de la complexité	86
B. La complexité fonde la différence entre tactique et stratégie	89
C. Les différentes stratégies d'interaction	91
D. Une situation paradoxale?	93
<b>III. La reconnaissance de la complexité et ses conséquences pour le pilotage</b>	<b>94</b>
A. Déchiffrer la complexité? Vers une typologie de situations	94
B. Les premières implications méthodologiques pour le pilotage	99
C. L'évolution des approches de gestion	103
D. Les tentations d'une nouvelle technocratie spécialisée dans la gestion en milieu complexe	105
<b>V. Conclusions du Chapitre 3</b>	<b>109</b>

<b>Deuxième partie Les mécanismes vitaux de la gouvernance</b>	<b>112</b>
<b>Chapitre 4 La contradictoire relation entre les notions de commande, autonomie, apprentissage et autopoïèse</b>	<b>115</b>
<b>I. Commande et autonomie : deux modes primordiaux de régulation</b>	<b>115</b>
<b>II. Les caractéristiques de l'apprentissage</b>	<b>117</b>
A. L'apprentissage est l'une des conditions nécessaires à l'efficacité du pilotage	117
B. L'apprentissage et l'innovation sont le fait d'individus	119
C. Les niveaux d'apprentissage	122
<b>III. Les processus interactifs d'apprentissage et leurs conséquences sur les cycles de conception et de mise en oeuvre des politiques</b>	<b>124</b>
A. La capacité d'apprentissage interactif peut contribuer aussi bien à la sur-régulation qu'à la sous-régulation (références à la courbe décroissante d'efficacité des politiques publiques)	124
B. Le phénomène d'hystérésis limite encore davantage l'efficacité des politiques	126
<b>IV. Vers une variante spécifique de la régulation autonome?</b>	<b>129</b>
A. L'autonomie comme condition nécessaire mais pas suffisante de l'apprentissage	129
B. La réduction des interdépendances mène-t-elle à l'autopoïèse?	130
<b>V. Conclusions du Chapitre 4</b>	<b>131</b>
<b>Chapitre 5 La théorie de l'autopoïèse</b>	<b>133</b>
<b>I. Pourquoi faire référence à la théorie de l'autopoïèse?</b>	<b>133</b>
A. Introduction	133
B. Quelques antécédents de la théorie de l'autopoïèse.	137
C. Caractéristiques des systèmes autopoïétiques	138
<b>II. Trois notions pertinentes pour l'étude de la problématique de pilotage</b>	<b>140</b>
A. La notion de clôture opérationnelle	140
B. La notion de couplage structurel	143
C. La notion d'auto-référence	145
<b>III. Conclusions du Chapitre 5</b>	<b>149</b>
<b>Chapitre 6 Les stratégies et les combinaisons de régulation passées marquent les structures organisationnelles de manière quasi indélébile</b>	<b>152</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>152</b>
<b>II. Réflexions sur les propriétés essentielles des structures organisationnelles</b>	<b>153</b>
A. Les notions de récursivité et d'émergence	153
B. Les notions de hiérarchie et de hétéarchie (ou polycentricité)	158
C. Les notions de centralisation et décentralisation	159
<b>III. Les caractéristiques des structures et leurs implications pour la nature des limites organisationnelles</b>	<b>163</b>
A. Toute organisation est constituée de composantes allopoïétiques, autonomes et autopoïétiques	163
B. La notion de multi-stabilité et son utilité pour aborder les processus de changement identitaire	167
<b>IV. Conclusions du Chapitre 6</b>	<b>172</b>

<b>Troisième partie</b>	<b><i>Les limites du pilotage</i></b>	<b>174</b>
<b>Chapitre 7</b>	<b><i>Les différents niveaux et systèmes de régulation organisationnelle</i></b>	<b>178</b>
<b>I.</b>	<b>Introduction : les niveaux de régulation suggérés pour l'étude de la gouvernance</b>	<b>178</b>
<b>II.</b>	<b>Les systèmes de micro-régulation organisationnelle</b>	<b>179</b>
A.	Le jeu incessant entre l'autonomie, l'autopoïèse et la commande	179
B.	Le domaine des adaptations possibles au sein des organisations	182
<b>III.</b>	<b>Les systèmes de macro-régulation économique et politique</b>	<b>184</b>
A.	Le système de macro-régulation économique et les limites de la notion de marché autorégulateur	184
B.	Le système de macro-régulation politique	189
C.	Les spécificités des mécanismes de macro-régulation économique et politique	195
<b>IV.</b>	<b>Les systèmes de mega-régulation</b>	<b>199</b>
A.	Les systèmes mega-régulateurs économiques et politiques	199
B.	Les systèmes mega-régulateurs de la biosphère	202
<b>V.</b>	<b>Conclusions du Chapitre 7</b>	<b>202</b>
<b>Chapitre 8</b>	<b><i>Le domaine de l'autonomie</i></b>	<b>204</b>
<b>I.</b>	<b>Ce qui peut être gouverné correspond au domaine de l'autonomie relative</b>	<b>204</b>
A.	Le domaine mouvant de l'autonomie relative	204
B.	Les variables qui définissent le domaine de l'autonomie relative	207
<b>II.</b>	<b>Réflexions sur la notion de "confins de la gouvernance"</b>	<b>210</b>
A.	L'étude des limites de la gouvernance pose un problème ardu	210
B.	La théorie de l'autopoïèse met en question la possibilité de percevoir les limites de ce qui est gouvernable	212
<b>III.</b>	<b>Conclusions du Chapitre 8</b>	<b>214</b>
<b>Chapitre 9</b>	<b><i>Une relecture de la situation de gouvernance en Amazonie Colombienne entre 1975 et 1990</i></b>	<b>216</b>
<b>I.</b>	<b>1975-1982 : la gouvernance aux temps de la commande</b>	<b>216</b>
A.	L'évolution du terroir de la gouvernance	216
B.	L'évolution des mécanismes de la gouvernance	219
C.	Les limites du pilotage durant la période 1975-1982	222
<b>II.</b>	<b>1982-1987 : les tentatives de reconquête de l'autonomie</b>	<b>222</b>
A.	L'évolution du terroir de la gouvernance	222
B.	L'évolution des mécanismes de la gouvernance	224
C.	Les limites du pilotage durant la période 1982-1987	228
<b>III.</b>	<b>1987-1990 : la gouvernance aux temps de l'autopoïèse autoritaire</b>	<b>229</b>
A.	L'évolution du terroir de la gouvernance	229
B.	L'évolution des mécanismes de la gouvernance	231
C.	Les limites du pilotage durant la période 1987-1990	233
<b>IV.</b>	<b>Conclusions du Chapitre 9</b>	<b>235</b>

<b>Conclusions</b>	<b>239</b>
<b>I. Introduction : bref rappel de nos intentions</b>	<b>239</b>
<b>II. La difficulté de franchir la phase de l'intelligibilité</b>	<b>240</b>
A. A la recherche des combinaisons les plus favorables des divers systèmes de régulation?	240
B. L'apprentissage de la maîtrise de la spirale des conflits	243
<b>III. Le pilotage aux confins : un programme permanent de recherche et d'action que l'on peut aborder en suivant quelques règles heuristiques essentielles</b>	<b>244</b>
A. Modestes mais actifs : de nouvelles attitudes	244
B. Une attitude de recherche permanente face à l'autopoièse (dans notre organisation ou dans celle des autres)	248
<b>IV. Les difficultés du pilotage aux confins demandent l'émergence d'un nouveau type d'artisans</b>	<b>253</b>
A. Gouverner aux confins exige des savoir-faire spécifiques.	253
B. Les artisans du pilotage aux confins	254
<b>V. Entre l'autopoièse, l'autonomie et la commande : les chemins chaotiques de la liberté</b>	<b>256</b>
<b>Références bibliographiques</b>	<b>260</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>286</b>
<b>Résumé de la thèse de doctorat</b>	<b>287</b>

## Remerciements

En 1983, je rencontrais l'économiste chilien Carlos Matus. Le professeur Matus travaillait sur les problèmes de gestion publique et sur les conditions dans lesquelles les gouvernements latino-américains pouvaient être mieux préparés pour introduire les changements nécessaires, de manière durable et équitable, dans le contexte des économies dépendantes de l'Amérique Latine. Ses travaux sur "la planification situationnelle", m'ont incité à l'étude des problèmes de gestion en situation complexe.

Cet intérêt s'est progressivement transformé en obsession, au cours des années 1984-1990, période durant laquelle je travaillais, d'abord au service de la Corporation Araracuara, une institution colombienne responsable de concevoir et de mettre en oeuvre les politiques de recherche et de développement face aux problèmes socio-économiques et environnementaux en Amazonie colombienne; puis du Fonds de Développement Rural Intégral DRI et enfin comme membre de la Fondation Manoa, une organisation non-gouvernementale spécialisée dans les problèmes institutionnels et de gestion en Amazonie. Ces organisations furent non seulement des lieux d'apprentissage, où des nouvelles approches de gestion ont pu être développées et expérimentées, mais aussi des remarquables observatoires, à partir desquels les modèles de pilotage des nombreux autres acteurs de la région ont pu être observés, souvent lors de travaux de planification régionale au service des autorités territoriales et des organisations de recherche locales.

En 1989 je découvris un article passionnant de René Passet<sup>1</sup>, qui m'incita à m'inscrire au cours de D.E.A donnés au centre Economie, Environnement et Espace (C3E) à Paris I. J'exprime ma particulière gratitude au Professeur René Passet, Directeur de thèse, qui m'a encouragé sans cesse avec beaucoup de cordialité et m'a fait suivre avec rigueur les règles du jeu de l'approche économique multidimensionnelle. De même, Mme. Andrée Matteaccioli, MM. Lucien Chabason, Olivier Godard, Yves Lacoste (Paris VIII), Roland Lantner, Claude Ménard, Yves Mény et Jacques Theys, pour leurs cours et séminaires du Diplôme d'Etudes Avancées de l'année 1990-1991, qui m'ont stimulé au travers des enseignements reçus à poursuivre l'élaboration de ce travail.

Je remercie également mes amis de la Fondation Manoa, Juan José Vieco, Margarita Chaves, Mario Mejía, Francisco Ruíz et en particulier Mariano Useche

---

<sup>1</sup> René Passet : "La politique et le chaos".-Le Monde Diplomatique, Décembre 1989, p. 13.-

avec lesquels nous avons maintenu de constantes discussions; de nombreux professionnels travaillant sur les problèmes de gestion en Colombie, entre autres MM. Eduardo Aldana, Ernesto Lleras et Gustavo Gonzalez du groupe TESO, de l'Université des Andes et Camilo Dominguez de l'Université Nationale à Santafé de Bogotá; les responsables des organisations régionales et des entités locales qui nous ont accueilli dans les recoins de l'Amazonie colombienne.

De même, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Direction de Coopération Internationale pour le Développement (DGIS) du Ministère Néerlandais des Affaires Etrangères, qui m'ont permis d'apprendre sur les problèmes de gestion au Mexique et en Colombie; la Banque Interaméricaine pour le Développement (BID) à Washington D.C., qui m'a donné l'occasion, en travaillant à la préparation de plusieurs projets, de prendre contact avec la problématique de gouvernance dans divers autres pays du continent latino-américain et du Caraïbe (notamment au Haïti, au Nicaragua et en Bolivie). La direction de la Cité Internationale Universitaire à Paris pour m'avoir hébergé dans l'atmosphère accueillante de la Fondation Abreu de Grancher ("Maison de Cuba").

Finalement, je remercie Esmeralda, Viviana et Nathalie : en élaborant cette réflexion sur les confins, j'ai plus d'une fois empiété sur les limites de leur gouvernance.

Le travail proposé à votre lecture est de la responsabilité de l'auteur et n'engage pas nécessairement les personnes et institutions mentionnées.

Paris, le 17 Septembre 1996

**Rapport-Gratuit.com**

## Introduction

**“Il n’y a pas d’idée, si ancienne et absurde soit-elle, qui ne soit capable de faire progresser notre connaissance. Tout l’histoire de la pensée s’intègre dans la science et sert à améliorer chaque théorie particulière.” (Paul Feyerabend, 1979, p. 48).**

**“Anarchy has its own rules” (Douglas Hofstadter, 1979, p. 693).**

### I. La ré-émergence de la problématique de gouvernance

#### A. Antécédents de l’étude de la gouvernance

Gouverner n’a jamais été simple. Cependant, le thème du pilotage dans les situations complexes a suscité un regain d’attention, notamment à travers les récentes réflexions centrées sur la globalisation, la gestion des crises (en particulier le cas de la gestion en situation adverse), la gestion de l’environnement et la “gouvernance”<sup>2</sup>.

Le thème de “la gouvernance” a surgi avec force depuis quelques années, soit sous la forme d’une analyse de la crise de la gestion publique, devenue “universelle” (Crozier, 1987, p. 67), d’une dénonciation du “malaise dans la civilisation publique” (Olivennes et Bavarez, 1989, p. 17), soit sous la forme de l’analyse de la gouvernance comme aspect essentiel de la “résolutique” (King et Schneider, 1991, p. 181) concernant les problèmes globaux (crises économiques mondiales, environnement, relations nord-sud et est-ouest).

Ce travail repose sur une préoccupation centrale : celle d’explorer les perspectives de pilotage d’un acteur, en particulier de l’Etat (à différents niveaux de son organisation) dans des situations caractérisées comme étant adverses et

---

<sup>2</sup> Gouvernance est un terme français datant du 13e siècle relatif à gouverner et qui désignait originellement les territoires sous bail (Dictionnaire de la langue française, Petit Robert).

complexes, aux dimensions économiques, écologiques et politiques enchevêtrées, où les autres acteurs en présence font sentir les limites de la gouvernabilité, en ne réagissant pas aux signaux envoyés et en exerçant leurs propres capacités de gouverner de manière continue, quelque fois larvée, quelques fois catégorique, souvent incompréhensible et souvent violente<sup>3</sup>.

Aux fins de notre étude nous utiliserons la notion globale de gouvernance, pour nous référer **aux ensembles de systèmes de régulation intentionnelle générés par une organisation sociale donnée, qui maintiennent sa viabilité (c'est-à-dire sa survie<sup>4</sup>) alors qu'elle interagit avec : a) de nombreuses autres organisations sociales, b) des institutions mutuellement créées (telles que les marchés, les États), ainsi qu'avec c) les organisations naturelles de la biosphère. La problématique de pilotage concerne les stratégies d'interaction des différents acteurs, les structures des organisations, les formes prédominantes de régulation, leur capacité pour identifier et mobiliser les ressources rares, leur capacité pour interagir avec d'autres organisations sociales (par le biais des institutions économiques et politiques et du marché) ainsi que leur capacité d'interagir avec la biosphère.** Nous justifierons la construction de cette définition et la compléterons au long de notre présentation.

L'étude de la problématique de gouvernance a de profondes racines : comme l'indique Yehezkel Dror, "l'adversité" a conditionné la gestion publique et la gestion des organisations (en particulier des macro-organisations) à travers l'histoire lointaine et récente (Dror, 1986, p. 1) et continuera à faire l'objet de l'attention des acteurs concernés<sup>5</sup>. Nous mentionnerons quelques antécédents récents.

Dans les années cinquante et au début des années soixante, des spécialistes de la gestion publique se penchaient sur le problème de "l'assistance technique" à fournir aux gouvernements des pays ayant récemment acquis leur indépendance. Ainsi, trois documents de la commission des experts des Nations Unies publiés il y a plus de trente ans, contenaient déjà les thèmes fondamentaux discutés aujourd'hui : la nécessité de transparence des décisions publiques, les possibilités

---

<sup>3</sup> Nous ne traiterons pas le thème de la gestion des crises causées par des accidents technologiques ou naturels majeurs. Ceux-ci représentent un cas particulier du pilotage en situation complexe. Ce cas particulier recouvre des crises délimitées clairement dans le temps et qui impliquent principalement des groupes d'acteurs face à des machines ou face à la nature. Ces problèmes sont devenus plus gérables, grâce aux travaux sur l'amélioration de la prévention et de la gestion de ce type de crises (voir entre autres, les travaux de Ian Mitroff (1979, 1988) et de Patrick Lagadec (1991) cités en fin d'ouvrage).

<sup>4</sup> Voir la définition laconique mais pertinente de la viabilité par Graham : "The only relevant criterion for viability is survival." (George Graham, 1960).

<sup>5</sup> Voir aussi Geyer et van der Zouwen : "(...)the governability of especially large scale social systems will remain one of the primary preoccupations of the social sciences for the next decade." (Felix Geyer, Johannes van der Zouwen, 1986, p. 1) .

d'exercer le contrôle parlementaire; la définition des structures organisationnelles - le nombre de ministères, comment les organiser, comment coordonner leur action ; la définition des procédures et des règles administratives; le degré de décentralisation; la participation des administrés, etc.<sup>6</sup>

Le thème de la gestion publique fut longuement débattu durant la réunion intergouvernementale de Punta del Este en 1963, et ces efforts donnèrent lieu à la création d'écoles d'administration publique et de départements ministériels de planification dans la plupart des pays latino-américains<sup>7</sup>.

De même la capacité de gouverner fût abordé explicitement par George Graham (1960). Celui-ci posa la question sur les particularités de la gestion gouvernementale en système démocratique et sur les difficultés de mesurer la viabilité des systèmes de gouvernement<sup>8</sup>.

Au cours des années soixante et au début des années soixante-dix, des spécialistes de l'organisation et de la gestion issus de l'école de la recherche opérationnelle et de la théorie des systèmes publièrent une série de travaux sur la gestion en milieu public et privé. Certains auteurs utilisèrent les principes de la cybernétique (Ashby, 1977 -1968-) pour la compréhension des mécanismes de régulation dans les systèmes sociaux, au niveau de l'entreprise et de la société en général<sup>9</sup> (voir les travaux fondateurs de Wright Mills (1963), Harold Lasswell (1965 - publié initialement en 1951 -) et de David Easton (1965).

---

<sup>6</sup> "Standards and Techniques of Public Administration (with special reference to technical Assistance for Under-developed Countries", United Nations, 1951); Public Administration in Developing Countries, 1965; et United Nations Public Administration problems in the Developing Countries of Latin America (UN/ST/SG L.7), 1966.

<sup>7</sup> L'École Supérieure d'Administration Publique (ESAP) et le Département National de Planification (DNP) représentent les résultats de ces initiatives en Colombie.

<sup>8</sup> George Graham pose en particulier la question : "Is democracy viable? The viability of democratic self-government is a matter of concern to many thoughtful people in democratic societies today. They have seen apparently democratic governments disintegrate under pressure; and they can observe signs of disruptive internal pressure in their own democratic systems. Many devoted democrats fear for the future of democracy. What have scholars learned about society that bears on the survival and development of democracy?" (George Graham, 1960, p. 24).

<sup>9</sup> Les travaux récents sur la gouvernance concentrent l'attention sur la crise de la gestion au niveau des gouvernements nationaux. A partir de l'approche cybernétique politique *critique* nous partageons l'idée selon laquelle le problème de gouvernance affecte potentiellement tous les acteurs concernés aux différents niveaux de leur organisation : les organismes multilatéraux, les territorialités locales, les villes, les quartiers, les entreprises, les organisations syndicales, les organisations non gouvernementales et leurs réseaux locaux, nationaux ou mondiaux. Cependant, il existe des spécificités quant aux problèmes de pilotage à différents niveaux et différents types d'organisation. Nous développerons cette idée dans la deuxième partie.

Entre les auteurs les plus marquants de cette période, il convient de citer Karl Deutsch (1966), Stafford Beer (1982 -1966-), Michel Crozier (1963, 1970) et Amitai Etzioni (1968), parce qu'ils sont des auteurs extrêmement critiques et méfiants vis-à-vis des applications de la cybernétique dans le cas des systèmes sociaux et parce que, bien que leurs travaux se fondent sur les connaissances acquises grâce aux apports de la cybernétique et de la théorie des systèmes, ils considèrent que les phénomènes du pouvoir et de l'autonomie des acteurs altèrent les perspectives cybernétiques traditionnelles de la "régulation asservie".

Parallèlement, à partir d'une perspective différente, Nicos Poulantzas (1968) et Maria Antonietta Macciocchi (1971) refaisaient redécouvrir les travaux d'Antonio Gramsci [1891-1937]. Gramsci avait écrit de nombreuses contributions sur les deux principes fondamentaux de gouvernement (gouverner par la **coercition** ou par le **consensus**) et sur le problème de la nature des marges de manoeuvre pour un acteur donné. Gramsci avait de même commenté le livre fondateur des théories de gouvernement, à savoir *Le Prince*, de Nicolas Machiavel (essai intégral sur l'action politique, terminé en 1513 et publié en 1532); il en avait tiré de nombreuses réflexions, notamment sur les relations entre l'Etat et la Société Civile. Dans cette optique, Nicos Poulantzas développe les thèmes de "l'autonomie relative" et propose une interprétation des principaux mécanismes de régulation des systèmes politiques et sociaux d'aujourd'hui.

Durant les années soixante-dix le thème de la gouvernabilité est suivi avec beaucoup d'attention, notamment comme conséquence des événements sociaux les plus marquants des années soixante<sup>10</sup>. Ainsi, on peut mentionner les travaux de Marvin Meade<sup>11</sup> de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), et l'ouvrage collectif dirigé par Dwight Waldo "Public administration in a time of turbulence" (1971). Le livre de Graham Allison (1971) ouvrit un programme de recherche sur la nature hétérogène des processus décisionnels intra- et inter-organisationnels à partir d'une analyse détaillée du dénouement de la crise des missiles au Cuba en Octobre de 1962. La Commission Trilatérale (composée d'hommes politiques, de dirigeants d'entreprise, de syndicalistes et de chercheurs) aborda alors la question sur la gouvernabilité des systèmes démocratiques parlementaires<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Aux Etats-Unis, la défense des droits civils pour les minorités ethniques, les mouvements culturels radicaux, les protestations contre la guerre au Vietnam, le mouvement des Panthères Noires; Mai 68 en France; les mouvements de squatters à Londres, Amsterdam et Frankfurt; les guérillas urbaines en Allemagne, en Italie et au Canada; les manifestations des étudiants et la guérilla urbaine au Japon et finalement, dans la plupart des pays latino-américains, les manifestations étudiantes, l'amplification des mouvements de guérilla rurale implantés de longue date et le début des mouvements de guérilla urbaine.

<sup>11</sup> "The institutions of present-day government are seen by many as to being too large, too remote, too impersonal, too caught up in the toils of their own complexity, and perhaps also suffering from a lack of will or nerve to face the urgent problems of today's mass, urban society." (Marvin Meade, 1971, p. x)..

<sup>12</sup> Dans ce cadre, Michel Crozier développe le thème "Are European democracies becoming ungovernable?" (Crozier, 1975, p. 11); voir aussi Graham, 1960.

Les expériences au Chili de Stafford Beer (1975), de Fernando Flores (Winograd et Flores, 1986) et de Carlos Matus (1985) durant le gouvernement de Salvador Allende (1970-1973) relèvent du même thème, mais à partir d'une approche différente, puisqu'il s'agissait de développer un nouveau modèle de gestion publique (Crowther et Flores, 1970) et d'utiliser les connaissances apportées par la cybernétique politique pour faciliter la participation populaire à la gestion du gouvernement et des entreprises<sup>13</sup>.

Par ailleurs, au milieu des années soixante-dix, des économistes critiques des approches néoclassiques se penchent sur les crises, c'est-à-dire les interactions heurtées entre les différents modes de régulation économique et socio-politique et le rythme et la nature des processus d'accumulation dans différents pays. A partir des réflexions très diverses de Michel Aglietta, Bruno Théret et de Robert Boyer s'est peu à peu constitué le programme de recherche sur la théorie de la régulation.

Au cours des années quatre-vingts le débat sur le rôle de régulation de l'Etat servit de cheval de bataille des défenseurs des idées ultra-libérales, au sein des groupes conservateurs. Leur influence politique sur les organisations multilatérales et nationales et leur mode simplificateur d'aborder les problèmes de gestion publique relégua les réflexions plus profondes au second plan, où certaines recherches extrêmement intéressantes se poursuivirent cependant, souvent par des voies détournées (voir le développement de la recherche-action, de la planification situationnelle, de l'approche système-acteur etc.) .

Il y eut sans doute des nuances certaines au moment de l'envoi du message ultra-libéral, mais celui initialement convoyé par les missions du Fonds Monétaire International (FMI) et des Banques Multilatérales de Développement (BMD), réduisait les complexes interrelations entre l'Etat et la société civile, entre la sphère politique et la sphère économique et entre la société et la nature, à un problème quantitatif de diminution du rôle de l'Etat. Ce message a été non seulement accepté par certaines élites nationales des pays du continent latino-américain et du Caraïbe, mais encore mis en oeuvre de manière souvent irréfléchie, quelques fois au-delà des attentes du FMI, et maintes fois, bien au-delà en tout cas de ce que les défenseurs des thèses ultra-libérales appliquaient chez eux dans les pays centraux.

Si les organisations multilatérales financières telles que la Banque Mondiale (IBRD) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) interagissent tous les jours avec les gouvernements sur des thèmes économiques ayant de profondes dimensions et implications politiques, elles n'ont pas pour habitude de

---

<sup>13</sup> Lire Beer (1975) pour un récit de cette expérience, qui fonde les travaux postérieurs de Carlos Matus (1985, 1987, 1992) alors membre du gouvernement d'Allende. Lire W. Ulrich (1981) pour une révision critique des travaux de Stafford Beer au Chili.

se prononcer sur les aspects considérés “politiques” de la gestion de leurs clients (il faut prendre en considération le fait que ces gouvernements sont des actionnaires -certes, souvent minoritaires, mais -, de ce fait formellement les propriétaires de ces organisations). Elles commencent néanmoins à aborder le thème de la gouvernance d’une manière plus ouverte (avec une prudence explicable et pour des raisons que nous commenterons plus avant). Ainsi, après avoir financé de nombreuses opérations d’ajustement structurel, lesquelles, pour reprendre l’expression utilisée par Michel Crozier, ont donné très rapidement aux départements responsables “l’impression de commander et d’agir” (Crozier, 1987, p. 36), elles en perçoivent maintenant les limites, causées selon les banques par l’absence de “bonne gouvernance” de la part de leur clients, spécialement en ce qui concerne l’établissement de conditions favorables à l’épanouissement du marché, la lutte contre la pauvreté et la préservation de l’environnement (IBRD, 1991, p. ii, 17; Luciano Tomassini, 1993; Leila Frischtak, 1993, Henri Bartoli, 1996).

Aujourd’hui, après une décennie de mise en marche de réformes d’ajustement structurel en Amérique Latine et au moment de vouloir appuyer les investissements dans la sphère micro-économique privée, on constate qu’avec les institutions et avec le savoir-faire en matière de pilotage public, les mécanismes fondamentaux de la régulation socio-politique et leur **qualité** et **légitimité** ont aussi été profondément altérés, affectant du coup l’ensemble du **capital social** et la reprise économique tant annoncée<sup>14</sup>.

En Colombie en particulier, où les organisations civiles de l’Etat n’ont jamais joué un rôle trop prépondérant, la destruction du très limité capital institutionnel et relationnel existant a donné lieu à - ou renforcé - de nombreuses autres formes de régulation sociale, certaines bienvenues, parce que les champs d’intervention de la Société Civile ont pu s’agrandir, d’autres inquiétants car ce sont les acteurs liés à l’économie souterraine qui ont bénéficié de la détérioration de la capacité d’intervention de l’Etat. Comme l’indique Francisco Thoumi :

“Colombia’s main advantage as locus for illegal drug production comes from a growing de-legitimization of its governmental system, particularly in the last 45 years, which caused a weakening of the State and its institutions.” (Francisco Thoumi, 1992, p. 47, voir aussi Thoumi, 1987).

## B. Eléments de la “pathologie” de la gouvernance

Il en résulte que les regards se tournent à nouveau vers la gouvernance et sa “pathologie”<sup>15</sup> dont les aspects les plus visibles peuvent être résumés comme suit :

<sup>14</sup> Sur ce thème voir l’essai pertinent de Moises Naim (1994).

<sup>15</sup> Comme nous le verrons au cours de ce travail, il ne faut guère prêter foi aux propos du pathologiste : il fait partie du problème observé.

### Au niveau de l'Etat :

- La tendance, observable dans de nombreux pays d'Amérique Latine durant les décennies passées, à s'appuyer excessivement sur la coercition comme principal instrument de gouvernement. Les biens et services publics sont en grande partie capturés par une minorité.
  - Corruption et détournements de fonds publics (IBRD, 1989). L'irrespect des institutions démocratiques parlementaires, et même dans certains cas, l'intention manifeste de cultiver leur dysfonctionnement; la répression des opposants, la violation des droits de l'homme, la rupture des dialogues entre acteurs d'opinions politiques opposés; la distribution inégale des fruits du travail des acteurs économiques et sociaux. De même on observe un déficit marqué de capacité d'établir des relations de travail et de dialogue avec l'opposition et avec la société civile en général, qui se trouve peu consultée, sous-informée et en général sans statut reconnu. Ces facteurs se trouvent à la base de **sérieux défauts de légitimité** (Tannenbaum, 1965). Le défaut de légitimité engendre la perpétuation de cycles de violence et contre-violence qui sapent les perspectives d'établir l'Etat de droit.
  - L'expérience dans la plupart des pays latino-américains montre que les modèles de gestion publique caractérisés par une telle absence de légitimité sont non seulement condamnables du point de vue éthique et moral tel qu'il est établi dans les Constitutions de ces pays, mais aussi particulièrement inefficaces à cause de la persistance de climats socio-politiques défavorables aux investissements. Le défaut de légitimité se traduit par l'incapacité d'établir un contexte de respect des règles et des lois et se trouve encore accentué par leur application arbitraire.
  - Les dirigeants ayant montré une volonté réelle pour inverser ces tendances sont en général mal préparés pour percevoir, utiliser et agrandir leurs marges d'action. En général, les systèmes de gestion publiques changent souvent, mais restent mal adaptés à l'action en milieu complexe car ils se fondent sur des théories de la planification et de l'organisation périmées (Beer, 1975; Matus, 1987, 1990). La fixation des priorités est souvent inconsistante avec les objectifs de développement (IBRD, 1989). Il existe un manque latent de transparence dans les mécanismes de prise de décision (Michel Crozier, 1992; Dominique Genelot, 1992; King et Schneider, 1991, p. 187) et de suivi de la mise en oeuvre des stratégies et des projets (Carlos Matus, 1990). Les défauts d'organisation sont marquants (compétences mal distribuées, organisations excessivement centralisées, sectorisées, information déficiente).
-

- Dilution persistente des limites entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire; abus de nominations politiques du personnel dans les instances techniques (King et Schneider, 1991<sup>16</sup>).
- Tendance à une réglementation excessive, qui étouffe les aspects les plus positifs du fonctionnement des organisations publiques et privées économiques, sociales et politiques. En général, confusion entre "réglementer" et "réguler" (Michel Crozier, 1987).
- Adaptation trop lente des organisations de niveau national, de leurs mécanismes de décision et de leurs sphères de compétence à l'émergence de nouveaux niveaux de décision supérieurs<sup>17</sup> et inférieurs dans le cadre général d'une accélération du processus complexe de mondialisation. En particulier difficulté d'ajuster le fonctionnement des instances nationales à une demande paradoxale dans le contexte de globalisation de l'économie : demande, à la fois, de centralisation des décisions au niveau d'autorités **supranationales** et d'autre part, de décentralisation exercée par les autorités **territoriales de niveau inférieur** (King et Schneider, 1991; Michel Crozier, 1992; Yves Mény, 1992; René Passet, 1995; Les héritiers du futur, 1995). Difficulté dans la mise en oeuvre des processus de décentralisation politique et administrative. Incompréhension fréquente à la fois des **interdépendances** (par exemple vouloir résoudre au seul niveau local un problème d'envergure mondiale : cas de la production de cocaïne dans les pays andins) et des **spécificités** des différents niveaux de décision (percevoir tous les conflits armés locaux comme des expressions de la guerre froide globale).
- Déficit de connaissances et insuffisante intériorisation des caractéristiques particulières de la relation avec la biosphère. L'attention de nombreux dirigeants publics se concentre sur les effets **immédiats** (King et Schneider, 1989) et dans l'environnement **proche ou d'accès aisé** (van Vliet, 1991). Ils négligent fréquemment les effets à **long terme** (King et Schneider, 1989) et dans l'environnement **lointain ou d'accès difficile** (van Vliet, 1991). Les modèles de gestion de l'environnement proposés, simples transpositions des modèles de gestion économique et sociales pourtant en crise, risquent de réduire à néant plusieurs décennies d'efforts des acteurs préoccupés par l'écologie<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> En lisant les appréciations récentes de deux membres du club de Rome sur l'inadéquation de la réponse aux problèmes actuels (King et Schneider, 1991, p.161-167), les limites de la gouvernabilité semblent avoir été atteintes avant les limites de la croissance...

<sup>17</sup> Autorités d'ensembles géopolitiques majeurs tels que le Pacte Andin, le Pacte Amazonien, ou les autorités monétaires et économiques supranationales.

<sup>18</sup> Les remarques de Harvey Lieber formulées en 1971, semblent avoir été ignorées par les approches de gestion de l'environnement de ces dernières années, elles restent d'une actualité étonnante : "Yet despite the rising national and international concern over the deterioration of the environment there has been an

- Malgré l'existence de processus d'auto-organisation (précaires) qui parviennent d'ailleurs, en les palliant, à permettre la continuité des dysfonctionnements les plus patents, les modèles de gestion publics inadaptés soumettent à dure épreuve la viabilité de ces sociétés.
- Cette problématique de la gouvernance au niveau de l'Etat se répercute sur les - et se nourrit des - caractéristiques de gouvernance propres aux acteurs de la société civile.

#### **Au niveau de la société civile :**

- Au niveau des entreprises : approches de pilotage anachroniques aussi bien à l'intérieur des organisations (organisations fortement hiérarchisées, peu de participation, basse capacité de négociation, escalade systématique du niveau des conflits, modèles de gestion et d'organisation périmés, gestion adaptative mais guère pro-active), que face à leur environnement (déficient développement des réseaux, intériorisation faible de la problématique environnementale). Au niveau des entreprises les discours sur la "modernisation de l'Etat" continuent avec des réclamations bien familières : plus d'infrastructure (mais moins de péages), de meilleurs services publics (mais à moindres coûts), plus d'ordre (surtout moins de grèves), plus de contrats avec l'Etat (mais moins d'impôts).
- Déficit de légitimité des organisations de base et des organisations non gouvernementales. Anachronisme des approches de pilotage soutenus par des vieux discours. Parfois les NGO et organisations de la Société Civile reproduisent en leur sein les pires aspects des modèles organisationnels propres à l'Etat (hiérarchie, bureaucratie, styles de gestion autoritaires). Discours fondé sur le micro, sublimation de la pratique et refus de différencier stratégies et tactiques conduisent à de forts déficits de capacité de négociation et des stagnantes marges d'action. Etat et Société Civile semblent s'étreigner pour justifier mutuellement leurs dysfonctionnements respectifs.

Ces réflexions sur la gouvernance posent de sérieux problèmes de sens et les tentatives de rétablir ou maintenir la gouvernance sont imprégnées de valeurs.

---

institutional and political lag. Public-administration theory and practice has hardly faced up to the problem of environmental management, except for repeating the traditional dogmas." (Harvey Lieber, 1971, p. 95) "Environmental-quality activities have not broken fresh grounds in terms of innovative policies and new institutional arrangements. Programs have been generally undertaken on an ad hoc basis without the benefit of much elucidation from public-administration theory. Confronted with a wide range of emerging environmental problems, administrative theory's answer to the litany of doom has been an antiquated catechism whose formulae for this problem -regionalism and coordination - fail to reflect political reality." (Harvey Lieber, 1971, p. 104-105). Sur le même thème voir les réflexions récentes de Corinne Larrue (1995, p. 229-238) et de Lucien Chabason et Georges Guignabel (1995, p. 217-227). Voir aussi l'analyse de Alain Lipietz sur la relation faussée entre l'approche de la régulation et l'environnement (Lipietz, 1995, p. 351).

Celles-ci devront être explicitées. En effet, vouloir améliorer la gouvernance, pour faire quoi? Pourquoi les mêmes organisations qui ont tant contribué à l'affaiblissement de la capacité d'action de l'Etat se montrent-elles soudainement préoccupées par le problème de gouvernance? Pourquoi et pour qui rétablir la capacité de gouverner<sup>19</sup>? Se pose alors la question formulée par Thomas Baumgartner : "(...) to what extent a social system should be predicted, planned, governed and controlled (...)" (Baumgartner, 1986, p. 10).

La littérature récente sur les problèmes non-structurés, sur l'auto-organisation et sur la complexité a donné lieu depuis maintenant plus de vingt années à une série de travaux qui ont cherché à générer de nouveaux instruments de gestion "en milieu complexe". Nous évaluerons le potentiel de ces recherches. Mais nous sommes conscients de ses limites : la tentation peut être très grande en effet, de vouloir réduire la problématique de la gouvernance à d'abord, un problème qui peut se résoudre, si l'on adopte les nouveaux points de vue, et ensuite que peut résoudre une élite spécialisée, qui seule, saura vraiment confronter les problèmes complexes de société. Ainsi, pour Dominique Genelot, le problème de la gouvernance de l'économie mondiale est une affaire entre les entreprises et les Etats<sup>20</sup>. De même, dans une partie de leur ouvrage dédiée aux "limites de la démocratie", Alexander King et Bertrand Schneider concluent que la résolution de problèmes complexes et techniques d'aujourd'hui ne peut être que rarement confiée aux représentants élus<sup>21</sup>. Nous ne partageons pas ces points de vue, et nous justifierons une autre approche.

De fait, même si tous les acteurs se lamenteront de l'absence de "good or sound governance" de la part de tel ou tel acteur, dans telle ou telle situation, il n'existe pas une définition universelle<sup>22</sup> de ce qu'est "bien" gouverner, ni d'ailleurs aucun

<sup>19</sup> M. Lopez Pumarejo, prestigieux homme d'état colombien, avait formulé cette question lapidaire au moment du début de la crise de "la Violencia" (1948) : "El poder, para qué?". Amitai Etzioni avait posé la même question en relation avec la société civile; en notant l'émergence de cette "active society", il demandait : "active, for what?" (Amitai Etzioni, 1968, p. 431).

<sup>20</sup> "Cette nouvelle dynamique d'alliance entre les Etats et l'entreprise pour la gouvernance de l'économie mondiale pose des problèmes d'une complexité redoutable pour l'élaboration des axes stratégiques directeurs des entreprises." (Dominique Genelot, 1992, p. 33).

<sup>21</sup> "Democracy is not a panacea. It cannot organize everything and it is unaware of its own limits. These facts must be faced squarely, sacrilegious though this may sound. As now practiced, democracy is no longer well suited for the tasks ahead. The complexity and the technical nature of many of today's problems do not always allow elected representatives to make competent decisions at the right time. Few politicians in office are sufficiently aware of the global nature of the problems in front of them and have little if any awareness of the interactions between the problems." (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 110) .

<sup>22</sup> "There are no universal and value free methodologies for the study and reform of the public administration, and the models and procedures developed in the United States are mainly irrelevant in Latin America." (Win Crowther et Gilberto flores, 1970, p. 31). Voir aussi l'observation dans le même sens d'Orlando Fals Borda (1965, p. 44).

acteur au-dessus de tout soupçon capable de la formuler... Pour cette raison, il va de soi que les valeurs implicites dans la caractérisation de la "pathologie" de la gouvernance présentée ne soient pas nécessairement partagées par tous les acteurs impliqués.

## **II. Un cas pertinent : les difficultés de la gestion publique en Amazonie colombienne**

### **A. L'enchevêtrement des processus économiques, sociopolitiques et naturels**

Le cas global de la Colombie contient en soi des aspects déjà assez particuliers pour l'étude de la problématique proposée<sup>23</sup>, mais la situation spécifique dans la région amazonienne renforce encore sa pertinence.

Pourquoi faire référence à la période 1975-1990? Pour l'Etat colombien, la région amazonienne est passée de la condition de "région de forêt, presque entièrement inhabitée" telle comme elle était encore définie laconiquement en 1974 dans les documents officiels (Comby, 1974, p. 85), à une région où s'accumulent les tensions d'ordre politique, social, géopolitique et environnemental. Celles-ci ont obligé l'Etat et les autres acteurs à réaliser des efforts d'adaptation importants sur une période extrêmement courte.

C'est à partir de 1975 que le secteur administratif et technique de l'Etat colombien commença à s'intéresser de manière plus systématique aux problèmes de la région. En effet, c'est en 1975 que fût créé le Departamento Administrativo para las Intendencias y Comisariás (DAINCO). Les Comisariats et Intendences (entités territoriales aussi appelées les Territoires Nationaux) se trouvèrent maintenus sous tutelle centrale jusqu'à 1990, en raison de leur faible capacité de gestion et de génération de revenus fiscaux. Cette crise eut un aboutissement partiel et provisoire : la convocation de l'Assemblée Constituante (fin 1990) et l'adoption de la Nouvelle Constitution (1991). L'article 309 de la Nouvelle Constitution a transformé toutes les Intendencias et Comisariás en Départements (Nueva Constitución Política de Colombia, 1991, p. 84). Le DAINCO a été dissolu à la fin de l'année 1991. Les fonctions de DAINCO ont été réparties entre d'autres institutions. En 1990 le statu quo constitue en fait une situation aux

---

<sup>23</sup> Voir à ce sujet les ouvrages généraux sur la période de "la Violencia", la guerre civile, les difficultés de la réconciliation nationale, le processus d'accord entre les partis libéral et conservateur qui a laissé de côté de nombreuses autres expressions et sensibilités politiques etc. voir l'ample littérature spécialisée, entre autres : Ballen, 1985; Colombia : violencia y democracia : Informe presentado al Ministro de Gobierno, 1989; Oquist, 1978; Pasado y presente de la Violencia en Colombia, 1986.

caractéristiques encore plus inextricables, et la capacité de pilotage des différents acteurs impliqués s'est gravement détériorée.

La période 1975-1990 illustre un cycle de crise des modes d'organisation et de conception de l'intervention de l'Etat colombien et permet d'illustrer les revirements de discours et de pratiques en matière du rôle de l'Etat en général et des approches de régulation en particulier.

De nombreuses images ont été utilisées pour évoquer les particularités de la région amazonienne colombienne : "un borbier", "brousse humaine et naturelle", "foire d'empoigne", "désordre", ou les références à "Macondo" (le système complexe par excellence, imaginé par Gabriel García Marquez). Olivier Dollfus (1988) a utilisé la notion de "chaos borné" dans un article sur une situation similaire au Pérou.

S'il convient de nuancer ces images, car l'Amazonie colombienne ce n'est pas seulement du "désordre", il n'en reste pas moins qu'on observe un enchevêtrement extrêmement complexe de multiples processus sociaux et naturels, tantôt ordonnés, tantôt incompréhensibles, qui se déroulent à de nombreux niveaux d'organisation<sup>24</sup> et qui ont inscrit leurs traces dans les espaces et le temps à des échelles diverses.

De multiples acteurs aux intérêts contradictoires agissent entre eux et avec la nature (Carlos Matus, 1987). Ces interactions se traduisent par de fréquents et violents conflits ayant de complexes dimensions sociales, politiques, économiques et écologiques. Ces problèmes ont été traités par de nombreux auteurs entre lesquels : Camilo Dominguez (1982, 1985, 1987, 1989); Alfredo Molano (1987a, 1987b, 1989); Alfredo Molano, Dario Fajardo y Julio Carrisoza (1989); Olivier Dollfus (1988); Alain Delpirou et Alain Labrousse (1986), Gilles Bataillon (1990); Geert van Vliet (1989); Humberto Rojas (1990); voir aussi Alain Labrousse (1988) pour le cas de la Bolivie; Guillermo Thornberry (1992), Roger Rumrill (1986) et Edmundo Morales (1986) pour le cas du Pérou.

Les principaux acteurs autour de ces processus sont armés (acteurs liés à la drogue, groupes militaires et paramilitaires et la guérilla) et disposent d'une capacité d'action considérable, mais, comme nous le verrons, de nature assez mono-dimensionnelle et donc prévisible. La présence civile de l'Etat a été rare et son autorité et légitimité ont été questionnées par la plupart des groupes sociaux et politiques<sup>25</sup>. Les organisations civiles de l'Etat, les groupes de petits colons, les pauvres des villes amazoniennes, les communautés indiennes et les organisations

<sup>24</sup> Ainsi la remarque pertinente de Olivier Dollfus : "La forêt colombienne (...) devient un lieu d'analyse des tensions et régulations entre le local, le national et le transnational" (Dollfus, 1988, p. 95). Voir aussi Susann Hecht, 1985, p. 667).

<sup>25</sup> Voir en particulier Jarramillo et. al. (1986), Alfredo Molano (1987a), Humberto Rojas (1990) et van Vliet (1989).

qui veulent défendre leurs intérêts sont souvent les moins bien préparés pour interagir dans ces conflits<sup>26</sup>.

Face à ces problèmes on observe une abondance de recommandations basées sur des modèles d'interprétation ou prévalent les causalités linéaires<sup>27</sup> : des économistes, des ingénieurs civils, des hommes politiques, des sociologues, des ethnologues et des défenseurs de l'environnement ont abondamment exprimé leur vue sur ce qui devrait être fait, en particulier par l'Etat colombien. La plupart des recommandations ne prend en compte ni la nature complexe des problèmes, ni les limites de la gouvernabilité pour l'Etat, pour les organisations de colons et d'indiens ou pour les nombreux autres acteurs impliqués<sup>28</sup>.

On observe ainsi de nombreuses références à des "logiques"<sup>29</sup> et à des relations de causalité rarement étayées (confusion entre corrélation et causalité). De même on constate une surestimation des capacités d'intervention des gouvernements nationaux et étrangers, voir des institutions financières multilatérales (voir

---

<sup>26</sup> Voir les travaux de William Ramirez Tobón (1981) et de Alfredo Molano (1985?) sur les origines politiques et sociales de la colonisation et sa relation avec l'émergence des organisations armées actuelles. Sur la problématique sociale, économique et environnementale voir : Molano, 1987, 1989; Jaramillo et al., 1986, 1989; Pineda Camacho, 1990; Useche, 1990; van Vliet, 1990; Vieco, 1990; Correa, 1988; Arrieta et al., 1990; voir aussi les analyses de Delpirou et Labrousse, 1986; Labrousse, 1988; Bataillon, 1990; Hecht et Cockburn, 1989; Confederación Nacional Agraria, 1988; Coordinadores de juntas de acción comunal de la Macarena (Meta) y del Guayabero (Guaviare), 1985.

<sup>27</sup> Pour une critique de la linéarité voir Lucien Sfez, 1992, p. 83-102.

<sup>28</sup> A mode d'exemple voir les raisonnements de Hecht et Cockburn sur les conséquences du crédit et des subventions sur la déforestation en Amazonie et les recommandations qui en découlent (Hecht et Cockburn, 1989, p. 149 et p. 121). Certains processus, qui peuvent être impulsés par des facteurs précis, ne réagissent plus à des modifications de ces facteurs une fois que les processus ont été lancés. Il en est ainsi de la relation entre absence de réforme agraire et colonisation. Une fois le processus de colonisation mis en route, il acquiert des formes auto-organisationnelles (entre autre dû à la vigoureuse croissance végétative de la population) et ne réagit plus à des réformes agraires postérieurement introduites pour l'arrêter (van Vliet, 1990, p.67). Le raisonnement des instances de lutte contre la drogue constitue un autre exemple de linéarité appliquée hors de contexte : il y a production de drogue, elle provient de la Colombie, donc il faut arrêter la production de drogue en Colombie. Depuis de longues années les connaisseurs de la problématique de production, vente et consommation de drogues savent qu'il s'agit de problèmes complexes, qu'il convient d'aborder avec d'autres approches de régulation.

<sup>29</sup> Ainsi par exemple la "logique du capital", Camilo Dominguez (1982); "the logics of a disaster", Hecht et Cockburn, (1989, p. 121).

Thornberry, 1992, p. 103 et Susann Hecht et Alexander Cockburn<sup>30</sup>), alors qu'il faudrait plutôt analyser l'impuissance relative de ces acteurs<sup>31</sup>.

## **B. Les frontières mouvantes de la gouvernance**

Les conflits évoqués suivent dans l'espace et dans le temps la mouvance de deux frontières (la frontière d'élevage et d'agriculture et la frontière des ressources naturelles - renouvelables et non renouvelables - ) et de deux types de stratégies d'utilisation des ressources ("traditionnelle" versus "colonisation"), dont les différences tendent cependant à s'estomper jour à jour .

Les activités traditionnelles de la cueillette, de la chasse et de la pêche s'enchevêtrent aux processus de colonisation et de déforestation liées aux activités d'exploitation du bois, des activités minières et pétrolières, des activités agricoles, en particulier la production de feuilles de coca et leur transformation en cocaïne. Ces activités enchevêtrées fluctuent au gré de marchés (locaux, nationaux et mondiaux) ayant des traits particuliers du fait de la nature des processus extractifs, du type de produit et du fait du contexte politique ou juridique particulier dans lequel ces activités se déroulent. Les résultats sont connus (déforestation, disparition d'espèces rares, destruction d'options de vie pour les communautés indiennes, inégalités sociales criantes ...).

D'autre part, le caractère paradoxal des phénomènes de frontière a été maintes fois évoqué : si bien l'attention des chercheurs et des acteurs se concentre généralement sur le noyau des systèmes<sup>32</sup>, les frontières contiennent et reflètent les problèmes les plus aigus du système social duquel ils surgissent (Dominguez, 1982; van Vliet, 1987; Fajardo, 1993). Les frontières mentionnées sont aussi, par leur condition même de "confins temporaires" du système social "global", le lieu où les acteurs côtoient (et peuvent expérimenter) d'autres formes de régulation et d'organisation. Ainsi, s'il est vrai que le problème de la gouvernabilité du système global se pose toujours avec plus d'acuité dans la périphérie, c'est-à-dire dans les zones rurales et aux confins des frontières de spéculation des espaces urbains (Mélénchon, 1991; Passet, 1991), c'est souvent là où les innovations se produisent.

---

<sup>30</sup> "The generals had unleashed forces beyond their control, and now the Amazon faced its apocalypse." (Hecht et Cockburn, 1989, p. 122).

<sup>31</sup> Wright Mills (1963), avait déjà abordé le problème de la fréquente surestimation de la capacité d'intervention de l'élite du pouvoir. Il a ainsi évoqué la notion "d'élite impuissante". (Sur ce thème voir aussi Crozier et Friedberg, 1977, p. 29, note 23).

<sup>32</sup> Comme l'avait signalé Harold Lasswell : "Attention to the "periphery" does not expand as fast as the "nuclear" zones of news and opinion." (Lasswell, 1965, p. 66).

De plus, comme nous le verrons au cours des prochains chapitres, les limites de la capacité de pilotage ne sont pas des données fixes. Elles dépendent de la nature des problèmes à confronter, de la capacité relative de l'acteur face à d'autres acteurs, et de la nature des stratégies et projets proposés (Etzioni, 1968; Matus, 1987a). C'est pourquoi les notions de frontière de ressources naturelles et de frontière agricole traditionnellement utilisées dans les études sur l'Amazonie, ne sont pas suffisantes pour rendre compte de la problématique amazonienne. Il faut considérer aussi les frontières mouvantes de la gouvernance. Nous proposons d'étudier le pilotage aux "confins mouvants" en développant la notion de "terroir" de la gouvernance.

A nos yeux, les références à l'Amazonie Colombienne permettent de projeter un regard spécifique sur les difficultés de compréhension et de résolution de problèmes de gouvernance dans des situations complexes marquées par l'adversité. Il est fortement possible que la complexité des situations rencontrées en Amazonie Colombienne durant la période étudiée soit représentative de celles observées dans les autres pays du Pacte Amazonien<sup>33</sup>, mais probablement aussi de situations similaires en Amérique Centrale (les cas du Nicaragua et du Salvador), aux Caraïbes (le cas du Haïti), voir de quelques pays précédemment sous influence de l'ancienne URSS (Passet, 1989).

### III. Les caractéristiques de notre approche

#### A. De l'économie multidimensionnelle à l'approche multidimensionnelle de la gouvernance

Le thème de la conception et de la mise en oeuvre de politiques économiques, sociales ou de l'environnement a commencé à susciter un intérêt systématique depuis la fin des années soixante<sup>34</sup>. La mise en oeuvre implique l'existence d'une capacité d'analyse de la situation, d'interprétation, de planification stratégique, d'organisation, de négociation, de gestion, bref de capacité de gouverner. Or, comme nous l'avons signalé, la problématique du pilotage n'est pas nouvelle, mais elle n'a que rarement attiré l'intérêt des spécialistes en environnement<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Outre la Colombie, le Pacte Amazonien regroupe le Brésil, le Venezuela, le Surinam, la Guyane, la Bolivie, l'Equateur et le Pérou.

<sup>34</sup> Voir les très suggestives réflexions qui font le point sur le thème de l'écodéveloppement dans : Ecodesarrollo, 1985 et le récent article de Ignacy Sachs, 1990.

<sup>35</sup> A signaler quelques exceptions notables : Wolfe (1985), Gallopin (1985) et les travaux en France de Ollagnon (1979), Barrouch et Theys (1987), Barrouch (1989), Theys (1995), Chabason et Guignabel, (1995).

Cette réticence à prendre en compte la capacité de pilotage des acteurs respectifs nous avait inspiré quelques réflexions initiales sur la marge d'autonomie sociale et politique dont disposent le gouvernement et les institutions de l'Etat pour interagir dans ces situations. A partir de nos réflexions sur la relation entre les modes de régulation politique et sociale et les modèles d'accumulation dans les pays dépendants (van Vliet, 1980), nous avons signalé que beaucoup d'attention avait été dédiée à l'étude des modèles idéaux de production, les combinaisons de cultures idéales, les systèmes intégrés de transport, les modèles d'occupation spatiale, la manière dont l'Etat devrait s'ouvrir à la participation des communautés, sans donner de réponse satisfaisante à la question : ces modèles idéaux de production (Dubois, 1985), ces modèles d'aménagement du territoire Amazonien (Fearnside, 1983), ces modèles participatifs<sup>36</sup>, qui veut et peut les mettre en oeuvre? Comment les introduire dans un système politique, économique et social dont les principales variables: a) ne se définissent pas toujours dans la région et b) ne sont pas toujours susceptibles d'être altérables par l'Etat (van Vliet, 1986, p. 7-8)?

La reconnaissance de la valeur du patrimoine naturel, l'ampleur des effets écologiques négatifs des projets publics et privés dans la région colombienne, et les demandes politiques et sociales chaque fois plus pressantes, incitent les instances gouvernementales de ce pays à inclure les aspects environnementaux et sociaux dans des modèles de planification et d'organisation standard. Mais que faire si ces théories de la gestion et de l'organisation publiques sont en crise et si l'on déplore la détérioration de la capacité de pilotage?

Afin d'aborder le problème de la conception et de la mise en oeuvre de politiques environnementales et sociales dans des situations caractérisées par la problématique de gouvernance décrite, nous suivrons la voie ouverte par l'approche multidimensionnelle de l'économie, telle qu'elle a été d'abord esquissée par François Perroux (1973), puis développée par René Passet (1979)<sup>37</sup> et Henri Bartoli (1996). L'économie est définie comme l'art de gérer les ressources rares mais, comme nous le verrons de manière détaillée au cours de notre travail, c'est la caractérisation de la rareté et la définition de ce qui ressource rare qui diffère par rapport aux interprétations standard de la science économique.

Le domaine de l'économie s'étend alors à l'étude des "conditions que doit respecter le développement des activités économiques, pour ne pas compromettre les grands ajustements d'un milieu naturel dont la reproduction commande tous les autres" (Passet, 1979, p.15). Ainsi, si l'on considère les interactions entre l'acteur et la biosphère (René Passet, 1979, p. 11) on entre dans

---

<sup>36</sup> Les stratégies publiques "d'offre de participation" semblent souvent négliger une analyse rigoureuse de la "demande de participation".

<sup>37</sup> Membre du "groupe interdisciplinaire des Dix", groupe informel qui réunit des chercheurs tels que Edgar Morin, René Passet, Henri Laborit, Joël de Rosnay ...

le champ de l'économie de l'environnement. Les ressources rares sont alors multiples et ne se réduisent pas à celles auxquelles le marché donne une valeur monétaire.

Si l'on incorpore non seulement les interactions entre l'acteur et la biosphère, mais aussi les relations avec d'autres acteurs, à différents niveaux d'organisation, l'économie doit alors également incorporer l'étude des centres de décision, les stratégies d'acteurs, les rapports de force et la recherche du pouvoir<sup>38</sup>. L'étude du phénomène de l'organisation devient nécessaire pour comprendre pourquoi et comment les acteurs continuent à interagir, quand bien même on observe ces continuel mouvements centrifuges et désintégrant. Cela nous obligera à parcourir un trajet dans le champ de l'économie de l'organisation (Ménard, 1990, p. 8) et de la sociologie des organisations (en particulier lorsque nous traitons les différents types de mécanismes de coordination et les coûts impliqués aux divers niveaux de régulation). Ce pourquoi nous proposons d'aborder de manière qualitative, comment les crises de pilotage impliquent des pressions supplémentaires sur de multiples autres ressources rares (qui conforment les **terroirs économiques, écologiques et politiques de la gouvernance**).

En étudiant le fonctionnement des macro-organisations, des systèmes de macro-régulation et les problèmes de gouvernance qui se posent à ces niveaux (Crozier, 1963 ; Poulantzas, 1968; Etzioni, 1968<sup>39</sup>; Arrow, 1976 -1974-), on se retrouvera aux limites de l'économie des organisations (Ménard, 1990), de la sociologie et de la science politique (Etzioni, 1968<sup>40</sup>). Ces disciplines ont bénéficié des apports combinés de la cybernétique, des théories des systèmes, de la théorie de la régulation<sup>41</sup> et de la théorie des jeux et de la décision. Ces dernières ont également fortement influencé différentes approches de la gestion des organisations (planification ou pilotage stratégique). De plus, afin d'étudier les relations spécifiques entre le pilotage et l'espace, nous puiserons dans d'autres

---

<sup>38</sup> " C'est en définitive au milieu des conflits, des rapports de force, des arbitrages, de la recherche du pouvoir et de la domination de tel groupe sur tel autre, qu'il faut replacer le fonctionnement de la machine économique." (Joël de Rosnay, 1975, p. 35-36).

<sup>39</sup> "We focus on **macroscopic action** because much of the theoretical work so far has limited it self largely to the analysis of either micro-units or of "universal" properties which are common to all units. Social and political processes, however, draw heavily on macro-units which have properties and processes and, hence, a theoretical status of their own." (Amitai Etzioni, 1968, p. viii).

<sup>40</sup> "While we have sought to free ourselves from traditional disciplinary boundaries, the need to consider both sociological and political science was inescapable. Sociologists deal with collectivities and societies; administrations and government are a major concern of political scientists. Since we are interested in the governance of societal processes, we have constructed a theory that draws upon both disciplines." (Amitai Etzioni, 1968, p. ix) .

<sup>41</sup> Sur la théorie de la régulation voir le recueil de textes pertinents sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard (Théorie de la Régulation : l'état des savoirs, 1995).

disciplines, telles que la géographie économique et sociale et la géopolitique. Ainsi l'apport fondamental de Philippe Aydalot (membre fondateur du GREMI, Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs)<sup>42</sup>. D'autre part, Yves Lacoste a défendu depuis longtemps la nécessité de l'étude des relations entre le pouvoir et l'espace.

L'approche de gestion stratégique, développée entre autres par Stafford Beer et Igor Ansoff, s'est enrichie avec les apports de la théorie de l'autopoïèse formulée par les biologistes Humberto Maturana et Francisco Varela vers la fin des années soixante. Nous verrons plus avant que la théorie de l'autopoïèse pose encore de redoutables dilemmes pour l'étude de la problématique de la gouvernance.

Nous nous retrouvons dans l'ébauche des hypothèses fondatrices de la théorie de la régulation (Robert Boyer et Yves Saillard, 1995, p. 11) , à savoir :

- la nécessité de montrer les relations d'adaptation mutuelle entre les logiques économiques, socio-politiques et écologiques, dès lors "qu'on s'intéresse à l'analyse de la relation entre l'économie et **l'Etat réellement existant**"<sup>43</sup>
- l'idée de spécificité temporelle et spatiale de la régulation ;
- l'idée d'historicité de toute situation de gouvernance, liée au mouvements profonds et longs de la société ;
- l'idée qu'un même ensemble général d'hypothèses sur la régulation permettrait de comprendre une variété de situations de gouvernance.

Nous explorerons une voie de réflexion selon laquelle la destruction des ressources naturelles et les déséquilibres des relations avec la biosphère affectent tout autant la capacité de gouvernance que les relations sociales et politiques maintenues avec d'autres acteurs et l'on devra éclairer les fondements à la fois biologiques, physiques et sociaux qui se trouvent à la base de la capacité de pilotage d'un acteur donné. Il ne s'agirait alors pas d'incorporer la dimension de l'environnement dans les conceptions standard du pilotage et de l'organisation, sinon de repenser celles-ci, à partir de la reconnaissance de l'existence de relations conflictuelles entre les nombreux acteurs en présence et en considération de la nature complexe des problèmes confrontés.

---

<sup>42</sup> Philippe Aydalot avait mis en avant l'idée "d'autoproduction de territoires locaux" . Dans l'optique d'Aydalot, le territoire est perçu comme "espace sécrétant les organisations et les innovations". L'approche du GREMI a été présentée par Andrée Matteaccioli (1988) et Georges Benko et Alain Lipietz (1995, p. 30) et nous a induit à développer la notion de "**niche éco-politique**" ou "**terroir de la gouvernance**".

<sup>43</sup> Sur ce thème précis voir Bruno Théret (1995, p. 19).

Nos réflexions ne porteront alors pas sur “la gestion de l’environnement” mais sur la possibilité de créer, de maintenir et d’amplifier la capacité même de pilotage d’un acteur intéressé activement dans la préservation et la protection des ressources et des milieux naturels, sans laquelle la question de la “gestion” d’environnement n’aura aucun sens d’être posée. De ce fait, plutôt que de nous enfermer à nouveau dans une vision “sectorielle” de la gestion (“environnementale” cette fois), nous préférons inclure les éléments d’une stratégie concernant les aspects économiques, socio-politiques et écologiques, dans le cadre plus ample, d’une réflexion multidimensionnelle sur une stratégie de reconstruction de la gouvernance, qui soit acceptable pour les principaux acteurs impliqués.

## B. Problématique proposée et description de notre démarche

La question initialement posée couvre un champ de recherche encore couramment évité dans la littérature : celui de la gestion dans des situations caractérisées par de graves atteintes à la nature, de conflits économiques, sociaux et politiques violents devenus chroniques<sup>44</sup>, un fonctionnement insatisfaisant des marchés et dans laquelle les mécanismes formels de régulation de l’Etat de droit et de la démocratie parlementaire ne fonctionnent guère. C’est-à-dire des situations où la capacité de gouverner est devenue, pour la majorité des acteurs économiques, politiques et sociaux, l’une des ressources les plus rares sinon la plus rare (ce pourquoi il faudrait aborder ce que l’on pourrait nommer “l’économie de la gouvernance”<sup>45</sup>).

A peine posé le problème, l’argumentation la plus souvent avancée, c’est que parler de gestion d’environnement dans ces situations-là n’a aucun sens<sup>46</sup>. Devra-

<sup>44</sup> En ce sens nous rejoignons la réflexion de Dror : "Conceptually, the term **crisis** is reserved for situations of time-compressed and sudden imposing events up to calamity that require rapid decision-making; the term **adversity**, as qualified and elaborated by various adjectives when necessary, refers to all forms of massive difficulties facing policymaking, other than crisis as defined above." (Yehezkel Dror, 1986, p. 3). Voir aussi Rosenthal : "De geograaf Hewitt typeert crises treffend als un-ness : un-planned, un-anticipated, un-scheduled en uiteraard un-certain. Psychologen zullen daaraan toevoegen : un-confortable, un-pleasant." (U. Rosenthal, 1992, p. 189).

<sup>45</sup> Voir Karl Deutsch (1966), Amitai Etsioni (1968), Stafford Beer (1966) qui ont travaillé longuement sur le thème de l’offre et la demande de pilotage. Plus récemment, J.A de Bruijn et E.F. ten Heuvelhof ont de même mentionné l’importance d’étudier la tension entre la demande croissante de pilotage exercée par les différents acteurs et l’offre limitée de pilotage de la part des gouvernements (de Bruin et ten Heuvelhof, 1991, p. 1 et 2).

<sup>46</sup> Ainsi Laurent Mermet : "La première position nous ramène à la conception d’un système dont l’évolution échappe complètement à toute maîtrise par ses acteurs. Il n’y a plus alors que la gestion de fait qui émerge inexorablement de la combinaison des conduites locales. Cette position est incompatible, autant sur le plan pratique que théorique, avec toute maîtrise délibérée de la société sur l’évolution des systèmes naturels, et donc, avec toute gestion de l’environnement." (Mermet, 1991, p. 74). De même, John Friedmann : "There would be little sense in writing this book in a world where the public domain is thought to be an illusion,

t-on d'abord rétablir l'ordre? Quelle qualité d'ordre? Devra-t-on alors attendre que l'Etat de Droit s'instaure de lui-même? Sera-t-on ensuite autorisé à approcher les problèmes d'environnement avec les méthodes "spécifiques" de la "gestion de l'environnement"<sup>47</sup>?

Nous mettons en doute la possibilité d'obtenir des résultats durables, dans la situation complexe et adverse de l'Amazonie Colombienne en mettant en oeuvre les approches de gestion sociale, économique, politique et environnementale traditionnellement proposées. Nous argumentons que ces approches ne seront que rarement effectives car elles sont dérivées de modèles standard de gestion publique inadéquats face aux problèmes où elles prétendent être appliquées. Nous argumentons que la recherche de modèles d'action plus efficaces passe par une remise en cause de ces modes de régulation et par la reconstruction d'une approche multidimensionnelle de la gouvernance à l'intérieur de laquelle l'environnement pourra être mieux pris en compte.

Bien que nous souscrivions entièrement l'affirmation de Gilles Barrouch et Jacques Theys selon laquelle la "seule stratégie jouable aujourd'hui pour les défenseurs de l'environnement est de recréer chez les citoyens le réflexe civique de participation aux décisions qui affectent son environnement quotidien" (Barrouch, Theys, 1987, p. 13), le problème qui se pose est de créer les conditions pour qu'une telle participation soit possible, dans une situation où la construction de l'Etat de droit (donc la reconnaissance de la condition même de la citoyenneté) est mise en cause et où les conditions de fonctionnement de la démocratie représentative ne sont pas pleinement assurées. Or, même dans des situations moins convulsionnées, où ces institutions et ce régime politique sont établis et respectés de longue date, il y a crise, et cette crise implique la nécessité de générer une vision différente de l'Etat<sup>48</sup>. Selon Michel Crozier :

"La logique de l'unité d'un Etat au dessus des règles de la Société servait jusqu'à présent l'Etat national parce qu'elle lui donnait des pouvoirs de négociation tels qu'il pouvait faire plier toute résistance. Mais cette logique, non seulement n'est

---

or worse, where it has fallen apart and more powerful neighbors have moved in to seize control, as in Lebanon and Northern Ireland." (John Friedmann, 1987, p. 314). **Ces situations toujours plus nombreuses et fréquentes, constituent précisément le point de départ de notre réflexion.**

<sup>47</sup> Laurent Mermet tente d'introduire une spécificité de la gestion d'environnement : "Ici encore, la pierre de touche est l'évolution de l'écosystème, donc la gestion effective : les actions sans prise sur celle-ci, qui s'épuisent dans la sphère du social sans portée sur la nature, n'ont d'environnement que le nom." (Mermet, 1991). Nous avons de profonds doutes sur cette argumentation. "Des actions du social qui n'ont pas de portée sur la nature" existent-elles? Si oui, Mermet n'introduit-il pas une définition très étroite de "la nature"?

<sup>48</sup> "S'il y a crise, ce n'est pas parce qu'il faut moins d'organisation collective, mais parce qu'il en faut davantage et que l'Etat unitaire est incapable de l'assurer seul avec les moyens de plus en plus stérilisants de l'ordre hiérarchique et de la pression monopolistique." (Crozier, 1992, p. 56)..

plus acceptable moralement, mais devient en pratique inopérante; elle affaiblit de plus en plus nos institutions." (Crozier, 1992, p. 58).

Si cette analyse est juste, elle a une implication primordiale pour l'étude des situations où la présence de l'Etat de droit est précaire<sup>49</sup>. Car elle indiquerait que l'on pourrait abandonner, en particulier dans le cas étudié, les essais jusqu'alors infructueux de montage de l'Etat de droit, par le rétablissement (violent) de l'ordre, de la souveraineté nationale, du respect de l'Etat ... On pourrait par contre considérer l'application de voies alternatives ayant comme objectif un nouveau rôle de l'Etat, un meilleur fonctionnement de la démocratie directe et représentative, et des capacités d'interaction plus favorables des différents acteurs impliqués<sup>50</sup>.

Comme le remarque Alain Lipietz, "le rapport entre l'approche de la régulation et l'environnement présente un étrange paradoxe" (Lipietz, 1995, p. 350). La plupart des auteurs qui se réfèrent à la "gestion d'environnement" (entre autres Gallopin (1985), Barrouch (1989), Mermet (1991), Dourojeanni (1985) et Ollagnon (1979), utilisent des approches certes critiques, mais développées et appliquées de longue date par des auteurs travaillant sur les thèmes du management public ou privé. Ces approches n'ont pas été soumises à des études plus avancées. Sont-elles valables dans les contextes mêmes pour lesquels elles ont été conçues? Sont-elles valables dans d'autres contextes? Répondent-elles aux spécificités de la problématique de pilotage face aux problèmes socio-politiques (**relations entre acteurs**) et face à l'environnement (**relations entre acteurs et la nature**)?

C'est pourquoi nous proposons, au cours de ce travail, d'aborder deux niveaux de réflexion. D'une part, nous traiterons certains aspects méthodologiques et théoriques centraux :

- par où saisir et comment systématiser l'étude de la problématique de gouvernance?

---

<sup>49</sup> Gilles Barrouch, avance la notion de "gestion par défaut", qui constitue une forme de refus intentionnel de gérer : "Le terme de "gestion" est-il adéquat face à ce type d'objet? (...) D'une part, la gestion raisonnée des "milieux naturels" constitue le parent pauvre des politiques gouvernementales et locales : l'état de ces milieux naturels réside plutôt d'une gestion "par défaut" : c'est ce qui en reste quand on a tout sacrifié aux priorités que sont l'emploi, la croissance économique, etc.; d'autre part, au plan méthodologique, nous nous plaçons du point de vue des **effets** et non des intentions des acteurs : nous sommes donc amenés à mettre au même niveau la gestion volontaire et la gestion "involontaire" des milieux naturels (qui répond à des règles, elle aussi, mais **implicites**). Car, quoi que l'on fasse, **on ne peut pas ne pas gérer les milieux naturels**. Une absence de gestion est déjà une forme de gestion puisqu'elle a des conséquences pour les milieux naturels (par exemple, si l'on n'entretient pas une rivière, elle s'envase...)." (Gilles Barrouch, 1989, p. 226-227).

<sup>50</sup> L'étude de ces voies alternatives doit prendre en considération les raisons pour lesquelles, même dans les situations où les conditions où l'Etat de droit et le système parlementaire existent, le "réflexe civique de participation" ne se produit pas. Nous verrons qu'en fait, pour un acteur donné, l'acte de participer et donc, d'appliquer sa capacité de gouverner sur un thème donné, a très peu de similitude avec un geste "réflexe".

D'autre part, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à des problèmes substantiels :

- comment repenser l'action de l'Etat et des autres organisations dans des situations décrites comme étant autant de "bourbiers"? Peut-on améliorer la capacité d'interaction quand ces situations de crise ne sont pas épisodiques (des situations de "haute turbulence" tels les cas de risques naturels et technologiques majeurs traités par Patrick Lagadec) mais se révèlent être des situations de crise socio-politique, économique et environnementale chroniques, caractérisées à la fois par la complexité et l'adversité (Yezeckel Dror, 1986)? En quoi une reconnaissance de la "complexité" aide-t-elle les acteurs à mieux agir dans ces situations? Est-il possible de repousser les limites<sup>51</sup> de la gouvernance?
- Quelles seraient les conséquences d'une situation ou l'autonomie d'un acteur ne serait plus "relative" (vis-à-vis d'autres acteurs ou vis-à-vis la biosphère) mais tendrait à être interprétée comme étant "absolue"? Comment alors réinterpréter la problématique de gouvernance dans le cas proposé?
- L'étude des **limites** ou **confins** de la gouvernance pose un problème ardu. En effet, elles sont plus faciles à cerner après coup ou pour un observateur externe. Karl Deutsch avait signalé qu'une des plus grandes difficultés pour l'acteur, réside dans sa capacité de générer les "récepteurs" pour capter les signaux lui permettant de "sentir" la proximité des limites de sa capacité de gouverner (Deutsch, 1966). Mais la théorie de l'autopoïèse de Varela et Maturana met en cause tout ce raisonnement : l'une des principales caractéristiques des organisations autopoïétiques, c'est l'auto-référence : il n'y a ni inputs ni outputs, tout le comportement est défini par des logiques internes.
- Si cela est le cas et si les organisations sociales fonctionnent comme des systèmes autopoïétiques (au moins partiellement), comment alors aborder le problème (des limites) de la gouvernance? La théorie de l'autopoïèse, qui met en doute la possibilité de changer les comportements d'autres acteurs, implique-t-elle aussi l'impossibilité de l'innovation de la capacité de gestion propre? De quelle manière la relation ambiguë entre les notions d'autopoïèse et d'autonomie relative permet-elle d'expliquer la viabilité des organisations et la nécessaire permanence de la problématique de gouvernance? Comment équilibrer l'offre et la demande de pilotage? Qui peut et doit l'équilibrer? Selon quelles modalités?

---

<sup>51</sup> George Graham avait traité explicitement le problème des "limites de la capacité pour gouverner" (Graham, 1960).

Les tentatives de formaliser, même théoriquement<sup>52</sup>, la problématique de la gouvernance et ses limites, ont fréquemment buté sur les limites de notre propre capacité de compréhension face à un problème complexe (Beer, 1975, p. 380) : au cours de l'élaboration de notre étude, nous avons essayé de parcourir divers sentiers afin de comprendre les différents niveaux d'analyse et les différentes manières d'aborder la problématique de gouvernance. Nous avons essayé à plusieurs reprises de les présenter ensuite de la manière la plus claire possible, mais nous avons été freiné par la difficulté d'une telle approche.

En particulier, nous avons été pris plus d'une fois dans les pièges posés par l'étude de problèmes mal-structurés<sup>53</sup> et nous sommes tombés à plusieurs reprises prisonniers des boucles étranges<sup>54</sup>, desquelles seuls nos souvenirs de la fin du film "l'Ange exterminateur" de Luis Buñuel ont permis de nous arracher.

L'un de ces pièges consistait dans le dilemme suivant : faut-il voir le problème de la gouvernance comme un élément qui relève de "la nature des choses"? existe-t-il des situations intrinsèquement ingouvernables? ou la "basse gouvernabilité" sera-t-elle toujours relative comme le suggère Carlos Matus (1987b, 1992) : quelque chose qui relève de l'orientation de l'acteur (selon la conception qu'il se fait de son rôle et de son action), de sa stratégie, des types de problèmes qu'il confronte, sa capacité organisationnelle? Les problèmes de gouvernance ne sont-ils pas des construits humains que peuvent défaire les acteurs impliqués? Dans ce cas, quelle est la nature de ces acteurs? Quels sont les mécanismes de régulation qui permettraient de comprendre leurs décisions? Quelles seraient les implications pour la nature des confins de la gouvernance ?

---

<sup>52</sup> Au sens défini par Michael Polanyi, qui distinguait trois types de problèmes : problèmes que l'on peut formaliser, problèmes que l'on ne peut pas formaliser, et problèmes que l'on peut formaliser théoriquement (Polanyi, 1951, p. 180).

<sup>53</sup> "Il faut donc **s'attendre** à ce que le cerveau, comme l'entreprise, soit confronté à des propositions indécidables lorsqu'il n'y a plus de métalangages capables de les résoudre. Les problèmes de l'Homme face à l'univers sont sans doute de cette nature, et les politiques de l'entreprise finissent toujours par manquer d'un contrôle métasystémique. Dans l'un et l'autre cas, cela ne veut pas dire qu'on manque d'information sur l'environnement, mais qu'on n'est plus outillé pour comprendre la situation." (Stafford Beer, 1979, p. 230).

<sup>54</sup> L'une de ces boucles étranges concerne le fondement biologique de notre capacité de penser, tel qu'analysé par Francisco Varela : "D'une part, l'observateur est inclus dans cette approche puisqu'il existe une continuité biologique entre les mécanismes cognitifs que nous étudions et ceux que nous utilisons. C'est pourquoi ce qui est fondamentalement valable pour notre compréhension de l'autonomie des systèmes vivants, des cellules ou des grenouilles l'est aussi pour comprendre notre système nerveux ou l'autonomie sociale. Il en découle une épistémologie naturalisée qui n'est pas sans conséquences : elle nous force à renouveler notre compréhension de ce qu'est la nature physique comme inséparable de notre intégrité biologique, et de ce que nous sommes nous-mêmes comme inséparables d'une tradition." (Varela, 1989, p. 13). Ce thème a été développé par Edgar Morin dans son récent ouvrage "La Méthode 4 : Les idées" (1991).

D'autre part, la question de la gouvernance se pose à tous les acteurs, depuis diverses perspectives. Aucun d'eux n'échappe à la question lancinante du sens, de l'éthique<sup>55</sup>, question marquée par la culture et par l'expérience. C'est l'une des difficultés majeures de l'étude de la gouvernance et de sa discussion avec d'autres acteurs.

Ainsi, au lieu de la radiographie objective mais figée de la gouvernance, espérée au début de notre recherche, nous sommes passés à la technologie du scanner, instrument respectueux de la vitalité des processus observés et rigoureux certes, mais encore plus sensible à notre propre vision du monde... C'est pourquoi nous avons choisi de développer notre approche en revenant par touches successives sur les notions qui nous paraissent essentielles, et en complexifiant le niveau de la réflexion au fur et à mesure.

Notre démarche se base sur plusieurs années d'expérience en matière de recherche-action dans la région amazonienne colombienne (notamment dans le domaine de la formation et du conseil en matière de développement organisationnel public), la révision des données socio-économiques et du patrimoine naturel et de nombreux entretiens avec les acteurs, pour déchiffrer leurs analyses des situations, leurs aspirations, les limites qu'ils perçoivent dans leurs possibilités d'action et en général, les modèles de pilotage qui sont sous-jacents à leurs considérations. Nous avons révisé sélectivement la vaste littérature sur les thèmes généraux du pilotage et de la complexité, ainsi que les textes spécifiques traitant des processus économiques, politiques et environnementaux de l'Amazonie Colombienne, afin de consolider notre démarche conceptuelle. Nous ne prétendons pas abonder dans la description détaillée des caractéristiques physiques et naturelles de l'Amazonie colombienne, ni rentrer dans le détail des variables économiques et sociales. Nous essayerons de projeter un regard différent sur des processus et des situations amplement décrits par ailleurs.

Bien que nous ayons besoin de faire un détour par la révision des notions essentielles du pilotage, notre objectif est de considérer une problématique spécifique de la gouvernance, c'est-à-dire là où se perçoivent de manière chronique les confins de la gouvernabilité.

Notre travail n'a pas, par essence, de visée normative ou prescriptive; il convient de mieux appréhender la problématique de pilotage, avant de prétendre l'améliorer. Nous tenterons de forger des instruments d'interprétation de cette problématique en essayant de connaître la genèse intime de la capacité de gouverner des organisations impliquées et leur perception de ce que sont leurs problèmes de gouvernance. Pour cela, nous réfléchirons d'abord sur les éléments constitutifs de la gouvernance : les acteurs, l'action, les organisations,

---

<sup>55</sup> Voir Paul Ladrière et Claude Gruson (1992, p. 22): "(...) l'espace public est, tout autant que les domaines de l'intériorité et des relations de personne à personne, le lieu propre de l'éthique."

leurs bases de ressources, leurs perceptions des problèmes, leurs stratégies d'interaction, leurs formes organisationnelles et leur environnement, le temps et l'espace, éléments qui constituent le "terroir" de la gouvernance (**première partie**).

Puis nous analyserons les contradictoires notions d'apprentissage, d'autonomie et d'autopoïèse et leurs implications pour l'étude des mécanismes essentiels de régulation (**deuxième partie**).

Nous décrirons ensuite comment les modèles de régulation et les stratégies passées marquent les structures organisationnelles de manière quasiment indélébile et permettent d'aborder le problème des limites du pilotage. A l'aide des outils conceptuels proposés, nous tenterons d'éclairer les particularités du pilotage aux confins de la gouvernance, en particulier à partir du cas référencé, c'est-à-dire, les tentatives gouvernementales de maîtriser la problématique économique, socio-politique et écologique dans la région amazonienne colombienne, entre 1975 et 1990 (**troisième partie**).

Gouverner ne sera jamais simple. Néanmoins nous désirons souligner les caractéristiques d'une approche à partir de laquelle la brousse de la problématique de la gouvernance pourrait être explorée plus avant.

**Première partie**  
**Les éléments constitutifs de la gouvernance**

**“Il ne faut jamais chercher à définir par des frontières les choses importantes. Les frontières sont toujours floues, sont toujours interférentes. Il faut donc chercher à définir le coeur, et cette définition demande souvent des macro-concepts.”  
(Edgar Morin, 1990b, p. 98)**

**“Una cosa trae otra y ésta, a su turno, otra. A veces el destino se vuelve una maraña y cuando se desenrede todo es distinto.” ( La complexité selon “Chispas”, le protagoniste de l’un des contes d’Alfredo Molano, 1990, p. 34)**

Par où saisir la problématique de gouvernance? Comment se retrouver dans l'enchevêtrement d'acteurs, de processus sociaux, économiques, environnementaux et politiques de l'Amazonie colombienne? Comment aborder l'étude des interactions entre la capacité de gouvernance des organisations et leur environnement naturel vivant et physique? Pourrait-on tenter de modéliser la problématique pour y voir plus clair?

Cette partie a pour objet d'introduire les éléments constitutifs de la problématique de pilotage ainsi que leurs interactions. En nous inspirant de la notion proposée par Philippe Aydalot (voir Andrée Matteaccioli, 1988), selon laquelle l'espace secrète l'organisation et l'innovation, nous suggérons que le tissu complexe des interactions intra - et inter-organisationnelles contribue de manière essentielle à la constitution du "terroir de la gouvernance" dont nous essayerons de décrire les différentes dimensions.

La problématique de gouvernance émerge avec l'action à l'intérieur et entre les organisations<sup>56</sup>. L'organisation se génère par rapport à un environnement, avec lequel elle maintient de constantes interactions et qui est constitué par d'autres organisations, les institutions et autres mécanismes de régulation qu'elles ont créés (telles que le marché), ainsi que par les autres organisations biologiques et physiques de la biosphère.

Quelles sont les principales formes de régulation intra - et inter-organisationnelles<sup>57</sup>? Comment les différents niveaux d'organisation sont-ils mis en relation? Comment interagissent les différentes formes d'organisation sociale (l'Etat, les entreprises, les partis, les syndicats, les organisations de base, les citoyens, d'autres organisations politiques non représentées au parlement)? Selon quelles stratégies d'interaction? Quel trait spécifique acquiert la problématique de gouvernance quand on modifie le niveau d'analyse : par exemple quand on passe de l'analyse des interactions à l'intérieur des organisations, vers l'examen des interactions entre l'organisation et son

---

<sup>56</sup> Nous nous référons à l'organisation sociale humaine.

<sup>57</sup> L'organisation implique l'existence d'une forme ou d'une combinaison de formes de régulation : "Les systèmes existent, les systèmes fonctionnent; sinon, ce ne sont pas des systèmes. La régulation est ce qui permet l'existence et le fonctionnement des systèmes." (Stafford Beer, 1979, p. 21).

environnement? De quelle manière les dimensions temporelles et spatiales et la base de ressources contribuent-elles à délimiter le terroir de la problématique de gouvernance? Quelles sont les limites et perspectives des stratégies initiales proposées face à l'émergence de la complexité ?

## Chapitre 1

La

### problématique de la gouvernance naît avec l'action

#### I. L'action

##### A. Toute action est intentionnelle et implique de ce fait la notion de pilotage

La définition de l'action par Sartre constitue notre point de départ:

“Agir, c'est modifier la **figure** du monde, c'est disposer des moyens en vue d'une fin, c'est produire un complexe instrumental et organisé tel que, par une série d'enchaînements et de liaisons, la modification apportée à l'un des chaînons amène des modifications dans toute la série et, pour finir, produise un résultat prévu. Mais ce n'est pas encore là ce qui nous importe. Il convient, en effet, de remarquer d'abord qu'une action est par principe **intentionnelle**. Le fumeur maladroit qui a fait, par mégarde, exploser une poudrière n'a pas **agi**. Par contre l'ouvrier chargé de dynamiter une carrière et qui a obéi aux ordres donnés a agi lorsqu'il a provoqué l'explosion prévue : il savait, en effet, ce qu'il faisait ou, si l'on préfère, il réalisait intentionnellement un projet conscient. Cela ne signifie pas, certes, qu'on doive prévoir toutes les conséquences de son acte. (...) Mais, s'il doit en être ainsi, nous constatons que l'action implique nécessairement comme sa condition la reconnaissance d'un “desideratum”, c'est-à-dire d'un manque objectif ou encore d'une **négativité**.” (Jean Paul Sartre, 1943, p. 487-488).

Plusieurs implications dérivent de cette définition. En premier lieu toute **activité** ni tout **mouvement** ne constituent une action. En deuxième lieu, pour qu'il y ait action intentionnelle, il faut qu'il y ait des **expectatives** et les expectatives se génèrent seulement si l'acteur perçoit la possibilité d'ajustements proactifs (Carr, 1948)<sup>58</sup>. Pour qu'il y ait possibilité d'ajustements proactifs, il faut qu'il y ait **choix**. Pour que ce choix se transforme en action intentionnelle, ce choix doit être **conscient**<sup>59</sup>, basé sur des informations. L'acte de transformer ces informations en

---

<sup>58</sup> “Hence your search for meaning is now basically a search for an answer to the question, What shall I do now? In other words, meaning implies expectations, and expectations implies the possibility of anticipatory adjustments.” (Lowell Juillard Carr, 1948, p. ).

<sup>59</sup> “By decision we mean a conscious choice between two or more alternatives. Not all choices are conscious, but those that are not are not decisions.” (Amitai Etzioni, 1968, p. 251).

actions constitue le processus de **prise de décision**<sup>60</sup> définie comme la clôture progressive à l'encontre de tous les autres messages pouvant encore la modifier (Deutsch, 1966)<sup>61</sup>.

En troisième lieu, la définition proposée implique qu'il faut maintenir une **relation plausible** entre buts recherchés et la capacité réelle de l'acteur d'intervenir sur un thème donné<sup>62</sup>. Deutsch précise ainsi la notion de décision :

"Hardening a decision (...) is insignificant in practice if there are no facilities to put it into effect against possible external resistance, or in any case, to put it into effect in such a manner as to make some appreciable difference to the ensemble of outcomes in the environment that would have occurred anyway." (Karl Deutsch, 1966, p. 110).

---

<sup>60</sup> On peut donc considérer le chef d'entreprise comme un "comparateur", capable de transformer des informations en actions. Cette transformation, c'est la prise de décision." (Joël de Rosnay, 1975, p. 64). Voir l'analyse de Lucien Sfez sur les raisons pour lesquelles la décision survivra à sa mordante "critique de la décision" (Sfez, 1992, p. 24-27).

<sup>61</sup> "Hardening a decision -that is, closing the decision-making system against any further messages by which that decision might possibly be modified- (...)." (Karl Deutsch, 1966, p. 110).

<sup>62</sup> C'est dans ce contexte qu'il convient de situer les critiques acerbes de Polanyi sur la planification centrale des années d'après-guerre. Mais, à vrai dire, si l'on remplaçait la notion de "**planification économique centrale**" par celles, contemporaines, de "**programme d'ajustement structurel**" et "**nouveau rôle de l'État**", ces remarques pourraient certainement illustrer les déboires des programmes "ultra-libéraux" d'intervention prônés par les institutions financières multilatérales dans les années quatre-vingts : "Surely the planet to-day is bristling with governments committed to economic planning and filling fat columns of figures, setting out Four-Year Plans and Five-Year Plans; putting out every now and then hectic reports on the progress made in the execution of these plans. Are these governments not actually doing-and massively achieving in the face of the world- precisely that of which I have so rigorously proved the complete unfeasibility? The confrontation does not embarrass my argument. I still maintain that whatever these governments may be actually doing, the sets of figures which they embody in their elaborate economic plans have little bearing on their achievements. Malinowski has pointed out that the attribution of magical powers to chieftains lends them an authority for leadership, which is indispensable to the society under their dominion. The economic plans of to-day probably have as much practical value for the good government of people who believe in them as had the magical formulae of old; but no more. (...) The columns of figures set out in governmental economic plans express claims to economic powers that are only imaginary. But belief in such powers may be induced by carrying out with great emphasis some fairly extensive economic policies-which cause a certain amount of stress and strain- and pretending that you are thereby putting into effect your economic plan, with all its figures. This procedure follows the common practice of magic ritual. By draping yourself in black cloth, you attract dark clouds and by sprinkling water you make the rain come down. The absence of practical results does not disturb those who believe in magic, and the same holds through for those who believe in economic planning. (...) Take economic life. It is of course true to say that "In 1938 Britain produced X million tons of steel and Y million tons of coal", but only in the sense in which it is correct to say : "This morning Britain shaved 10 million faces and blew 40 million noses". These things happened in Britain because people concerned had reason to do them, not because any comprehensive intention had willed them to do so. They would be represented as so willed in a "planned economy", where the tons of steel and coal to be produced are among the favorite "production targets". Such targets, however, like the plans of which they form part, are little more than pigments of the mind." (Michael Polanyi, 1951, p. 133, 137 et 196).

En quatrième lieu, agir c'est transformer une situation indésirable<sup>63</sup> en une situation désirable<sup>64</sup>, et c'est cette interprétation de l'action qui forme la base de l'approche systémique contemporaine :

“Reality is taken to contain “real-world problems”, situations about which we have, in the happy phrase of Miller and Star (1967), not idle but **busy** curiosity, “busy” signifying a readiness to take action, to change the situation and hopefully to secure improvement. These problems located in reality may then be formulated, by means of systems theory, as problems in the discipline of systems and tackled by means of systems methodology which incorporates systems models and techniques. **The system methodology involves intervention in “reality”, the intervention being a source of case records of systems studies.**” (Peter Checkland, 1981, p. 10).

En cinquième lieu, les notions d'action et de gouvernance sont intimement liées : l'idée de “pilotage” ou de “gestion” n'a aucun sens s'il n'y a pas d'action ; sans action il n'y a pas de problème de gouvernance (Matus, 1987). Il ne peut y avoir d'action intentionnelle s'il n'y a pas identification préalable de l'information disponible ou réflexion sur la “négativité”, les choix et les finalités.

La question du pilotage, implicite dans la notion de gouverner doit être mise au premier plan et avant tout, même si le pouvoir, constitue une facette essentielle de la problématique de gouvernance <sup>65</sup>. Le pilotage c'est toute réflexion qui précède et préside l'action d'un acteur donné (Matus, 1987), à l'intérieur d'une organisation sociale ou à partir de celle-ci vers son environnement. Dans ce contexte, il est utile de mentionner la différence rappelée par Ulrich, entre la notion de “gestion” (mais on pourrait aussi dire pilotage, gouverner etc.) et la notion de “leadership” : la notion de leadership s'applique au niveau des personnes, tandis que la notion de gestion est plus large et s'utilise au niveau des organisations et de ses processus<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> “By “problem” is meant not the puzzle, paradox or conundrum which exercises the philosopher, but simply any situation in which there is perceived to be a mismatch between “what is” and what might or could or should be.” (Peter Checkland, 1981, p. xii). En d'autres mots, ce que Sartre dénommait la “négativité”.

<sup>64</sup> Voir ainsi une application dans l'un des travaux récents sur la gestion d'environnement : “(...) on peut appeler gestion intentionnelle l'ensemble des actions ayant ainsi pour but la résolution d'un problème d'environnement donné (...). (Laurent Mermet, 1991, p. 68).

<sup>65</sup> “(...) it might be profitable to look upon government somewhat less as a problem of power and somewhat more as a problem of steering (...)” (Karl Deutsch, 1966, p. xxvii).

<sup>66</sup> “Management” and “Leadership”. (...) Leadership denotes in it's most fundamental meaning “the leadership of people”. When it is used in the context of an organisation, the concept of leadership has only a metaphorical meaning. The methafore of leadership, however, does not reflect adequately the complexities implied in leading social systems. The result of using the term leadership when referring to heading a whole organization is that leadership is equated with people in organizations. The term “management” by contrast does not convey such a person oriented meaning. It is organizations that are managed, not people.” (H. Ulrich, 1984, p.30).

Les notions de pilotage et de gestion recouvrent aussi bien la directivité des actions individuelles que la conception et le développement de systèmes finalisés entiers<sup>67</sup>. Il s'en suit que la capacité de pilotage repose sur la capacité de discerner, de générer et de mettre en oeuvre les ressources rares en vue des finalités de l'acteur, ainsi que sur la capacité de générer de nouvelles finalités. Dans ce sens et aux fins de notre étude, nous souscrivons l'approche de nombreux auteurs qui consiste à utiliser sans les différencier, les notions de pilotage, de gestion, de maîtrise organisationnelle, de régulation, de gouverner et de planification.

## **B. Toute action est "intentionnelle", mais là commence le problème de la rationalité**

Identifier un problème, identifier les alternatives, décider et passer à l'action paraît une forme assez logique d'approcher le problème du pilotage. Mais, aussitôt proposée, elle suscite de nombreuses questions. Ainsi, H. Ulrich :

"When managers are termed "decision-makers" or "problem-solvers", it is misleading in that the associated concept is one that "sees" problems as "given" and as something that needs merely to be understood and solved. But problems are the products of human judgments; they cannot be found like an object, but must instead be contrived. This problematization of actual or anticipated circumstances and processes represents a primary management task." (H. Ulrich, 1984, p. 89).

Feyerabend questionne le fondement même de l'intention "consciente" et de la rationalité : il préfère parler de "passion" qui crée les conditions pour une rationalisation après coup<sup>68</sup> :

"D'abord, nous aurions une idée ou un problème, ensuite, nous agirions, c'est à dire que nous parlerions ou construirions, ou détruirions. Cependant, ce n'est certainement pas ainsi que se développent les enfants. Ils font usage de mots, ils les combinent, ils jouent avec eux jusqu'au moment où ils en saisissent le sens qui jusqu'alors leur avait échappé. Et l'activité ludique initiale est une condition essentielle de l'acte final de compréhension. Il n'y a pas de raison que ce mécanisme cesse de fonctionner chez les adultes. On doit s'attendre, par exemple, à ce que

---

<sup>67</sup> " (...) we define management at a higher abstract level as the design, control and development of purposeful social systems. (...) from controlling individual activities to the design and development of entire systems" (H. Ulrich, 1984, p. 82 et p. 91).

<sup>68</sup> Edgar Morin reste très sceptique face aux réflexions dérangeantes de Feyerabend pour lequel, selon lui : "(...) il ne faut pas chercher la rationalité, tout se vaut, et ne cherchons pas plus loin..." (Edgar Morin, 1990, p. 38). En réalité, par leurs trajectoires intellectuelles les deux auteurs sont beaucoup plus proches que Morin ne voudrait bien le croire : ce qui se passe c'est que la sémantique joue de nouveau un mauvais tour, et la rationalité que critique Feyerabend n'est pas la rationalité que défend Morin.

l'idée de liberté ne puisse être rendue claire que par les actions mêmes qui sont censées créer de la liberté. (...) Le processus lui-même n'est pas guidé par un programme bien défini, et ne peut pas l'être, car il contient les conditions de réalisation de tous les programmes possibles. Il est plutôt guidé par une impulsion vague, par une "passion" (Kierkegaard). La passion donne naissance à un comportement spécifique, qui à son tour, crée les circonstances et les idées nécessaires à l'analyse du processus, à son explication, et à sa "rationalisation." (Paul Feyerabend, 1979, p. 23).

De même, Michel Crozier anticipait les discussions actuelles sur la gouvernance, en signalant les limites de la rationalité dans un monde globalisé :

"In this perspective, the first and most central hypothesis concerns the concept of rationality and its relationship to the structure of values. Western Europe, as the Western world generally, has lived during the last two or three centuries with a certain model of rationality which has had a decisive influence on values, at least by giving them the basic structure within which they could be expressed. This kind of rationality, which can be considered as the most powerful tool humanity has discovered for managing collective action, is founded on a clear distinction between ends and means and an analytical fragmentation of problems within a world that could be considered infinite. Within such a framework people can define goals according to their preferences (i.e. their values). Society's technical knowledge could then provide them with the necessary (and sufficient) means to instrument their goals. Every problem can be redefined in such a way that ends and means may be clearly separated and so that a rationale solution could be easily found. Of course, collective action implies several participants with different orders of preferences. But in the economic sphere analytical structuring will help sort out single deciders to whom others will be linked by definite contracts (into which they will enter according to their orders of preference). And in the political sphere democratic procedures organized around the twin concepts of general will and sovereignty give the rationale for the same logic. (.....) The system has worked well enough as long as societal change was slow, the intervention of public authorities rather limited, and the fragmentation and stratification of society strong enough to insure a pragmatic acceptance of social order and established authority. But once the explosion of communication and social interaction has disturbed the necessary barriers that made societies more simple and therefore more manageable, this basic pattern of rationality disintegrates." (Michel Crozier, 1975, p. 40).

Alors que l'argument de Feyerabend se situe au niveau d'un acteur individuel, Crozier analyse la difficulté de différencier les fins et les moyens dès lors que l'on travaille au niveau de nombreux acteurs :

"First, there is no way to order goals either rationally or democratically. Furthermore, the quality and authenticity of preferences and goals becomes questionable. (...) Second, ends do not appear in a vacuum. They are part of structured universes which encompass means. Furthermore, they are interrelated and conflictual. None of them can be pushed very far without interfering with other

ends. Finally what are ends for one individual or one group are means for other individual or groups." (Michel Crozier, 1975, p. 41-42).

L'étude de Crozier et Friedberg développe ce point de vue en montrant les effets imprévus des jeux d'acteurs et la difficulté d'appréhender la rationalité :

"En d'autres termes, aucun problème, finalement, n'existe comme tel. Pour être traité, il doit toujours être repris et redéfini, soit pour l'ajuster aux caractéristiques des jeux déjà en opération, soit pour permettre la création de ces incertitudes "artificielles" sans lesquelles aucun marchandage, aucun jeu n'est possible. Bref, entre la structure "objective" d'un problème et sa solution dans l'action collective s'intercale une médiation autonome, celle des construits d'actions collective, qui impose ses propres exigences et sa propre logique. Comme de plus on ne perçoit que ce que l'on sait résoudre, et que l'on ne sait résoudre du moins dans le court terme que ce qui est traitable dans le cadre des construits existants, la conclusion est claire. Instruments pour la solution de problèmes, les construits d'action collective sont aussi des contraintes pour ces solutions, s'ils ne les empêchent pas totalement." (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 24).

Faudrait-il pour autant rejeter d'emblée l'utilisation de la notion de rationalité? Dans les années quarante, sur la base de travaux empiriques dans les administrations privées et publiques nord-américaines, Herbert Alexander Simon était arrivé à des conclusions très proches quant à sa critique des comportements supposés rationnels au sein des organisations (Simon, 1945). Mais, Simon a reconstruit la problématique en introduisant la distinction entre les notions de rationalité substantive (l'objet de décision est ce qui importe) et de rationalité procédurale (le processus même de génération de la décision est ce qui importe), distinction à partir de laquelle il a développé la notion de **rationalité limitée** ou bornée. Selon Herbert Simon, dans la pratique quotidienne de la gestion dans les organisations, la rationalité procédurale l'emporte souvent sur la rationalité substantive. Sur la base des travaux de Simon, Etzioni indique que :

"What is rational from a comprehensive viewpoint is often non-rational from an instrumental viewpoint, though non-rationality appears also on the comprehensive level via the introduction of elements which prevent complete optimization." (Amitai Etzioni, 1968, p. 261).

De plus :

"Each actor has its own rationality. What is rational for the organization as a whole may not be seen as rational for a sub-unit. What is rational for us, may not be rational for our children. Rationality is actor, time and space bounded." (Amitai Etzioni, 1968, p. 262-263).

A partir de cette perspective, Etzioni conclut que :

"In fact, our central proposition is that societal decision-makers do not have the basic capacities for making rational decisions." (Amitai Etzioni, 1968, p. 265).

Le travail de Simon a fondé de nombreuses approches qui prennent en compte aussi bien le sens et les moyens de l'action, que les processus quelques fois heurtés, mais souvent fort ennuyants, grâce auxquels les acteurs arrivent à régénérer un certain consensus sur ces finalités<sup>69</sup>. Ainsi, Dror mentionne l'importance du processus de **recherche** des finalités dans les processus d'élaboration des politiques<sup>70</sup>. De manière que les organisations se maintiennent autant par les finalités (domaine de la rationalité substantive) que grâce aux processus permanents de recherche de leurs finalités (domaine de la rationalité procédurale) (F. Malik, G. Probst, 1984, p. 108-109)<sup>71</sup>.

### C. Toute action est "communicationnelle", mais c'est là que commence le problème de l'information

Agir, c'est appliquer des forces et /ou transmettre de l'information. De ce fait la problématique de la gouvernance a de tous temps gravité autour de ces deux idées maîtresses : gouverner, piloter, c'est générer et appliquer différentes doses combinées de force et/ou de communication<sup>72</sup>.

"Only communication is necessarily and inherently social. Action is not. Moreover, social action already implies communication; it implies at least the communication of the meaning of the action or the intent of the actor, and it also implies the communications of the definition of the situation, of the expectation of being understood and accepted, and so on. Above all, communication is not a kind of action because it always a far richer meaning than the utterance or transmittance of messages alone. As we have seen, the perfection of communication implies understanding, and understanding is not the activity of the communicator and cannot be attributed to him." (Niklas Luhman, 1986, p. 177) .

---

<sup>69</sup> "Most planners and consumers of plans believe that the principal benefit of planning comes from use of its product, a plan. The interactivist denies this. He asserts that **in planning, process is the most important product**. Therefore, the principal benefit of it derives from engaging in it." (Russell Ackoff, 1981, p. 65).

<sup>70</sup> "Economic view misses the goal searching nature of policymaking, including invention and identification of new goals, social visions and values. Goal searching processes are a main essence of policymaking, both ideawise and empirically, which often is more important than the economizing idea." (Yehezkel Dror, 1988, p. 154).

<sup>71</sup> "Le jeu désormais, s'est de plus en plus dégradé tandis que le problème s'est déplacé. Il ne s'agit plus de faire prévaloir l'intérêt général, mais de faire émerger un consensus suffisant autour d'une vision acceptable de l'intérêt général par ceux qui auront à le mettre en oeuvre dans leurs décisions. Ce qui implique de se centrer non plus sur la décision, mais sur les processus de son élaboration, sur sa mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle obtient." (Michel Crozier, 1992, p. 56).

<sup>72</sup> "(...) it might be profitable to look upon government somewhat less as a problem of power and somewhat more as a problem of steering; and it tries to show that steering is decisively a matter of communication." (Karl Deutsch, 1966, p. xxvii).

Bob Jessop a centré l'enjeu du thème de la communication avec pertinence :

“ (...) a) to say that societies get articulated in and through communication is a tautology; b) we need to explore who communicates with whom, how and about what.” (Bob Jessop, 1990, p. 334 and 335)<sup>73</sup>

Comme l'a indiqué Kenneth Arrow, la communication à l'intérieur des organisations a de profondes implications économiques :

“La capacité très limitée de l'individu d'acquérir et d'utiliser de l'information est un facteur fixe du traitement de cette information et l'on peut penser qu'en augmentant les ressources d'information on rencontre une forme des rendements décroissants. Les techniciens de l'organisation ont depuis longtemps admis cette sorte de limites et l'ont appelée “étendue de contrôle”. (...)En résumé, les coûts d'information, au sens général d'utilisation de ressources rares : a) sont en un certain sens croissants pour l'individu parce qu'il est lui-même un input rare; b) comportent un élément important de capital irréversible; c) et varient d'une direction à l'autre.” (Kenneth Arrow, 1976, p. 45 et 51).

D'autres ont abordé le problème de la communication a partir de la science de l'information, fondée sur la neurologie (voir Beer, Ackoff ). Ces travaux ont donné lieu à des approches différentes : la première voit l'organisation comme un ensemble formel d'acteurs, de niveaux de décision, de procédures d'interaction, et cherche à formaliser la communication et à la rendre plus effective et efficiente; dans la deuxième approche l'organisation est perçue comme un ensemble d'interactions questionnées en permanence, constitué d'acteurs plus ou moins autonomes et cherche au contraire à exploiter la redondance et la libre communication<sup>74</sup>.

Plusieurs discussions dérivent de cette confrontation. Pour les défenseurs de la redondance, les tentatives de “rationalisation” des flux d'information peuvent avoir des conséquences déplorables : d'une part parce que la plupart des systèmes d'information introduisent des modifications dans les organisations auxquelles ces systèmes ne s'adaptent guère<sup>75</sup>, d'autre part parce qu'augmenter les flux d'information n'améliore pas nécessairement la capacité de pilotage (Russell

---

<sup>73</sup> Voir aussi Kenneth Arrow (1976) : "On réunit de l'information même dans des activités qui n'ont pas cet objectif." et Beer : "Il m'a parfois été impossible de découvrir comment l'information circulait, mais à coup sûr, elle circulait." (Stafford Beer, 1979, p. 110). De même Arnold Meltsner et Christopher Bellavita (1983, p. 16) qui insistent à juste titre sur l'étroite interrelation entre communication et organisation.

<sup>74</sup> Le lecteur sait maintenant que la répétition, la redondance constituent un puissant mécanisme de sécurité lorsqu'une organisation doit exploiter des éléments peu fiables." (Stafford Beer, 1979, p. 237).

<sup>75</sup> "Independently designed MIS's are seldom endowed with a capability of learning and adapting. They tend to be devoid of either internal or external controls; hence they are not responsive to either their own experience or that of management. Over time they are more likely to deteriorate than improve."(Russell Ackoff, 1981, p. 148).

Ackoff, 1981, p. 143)<sup>76</sup>, et peut au contraire la réduire<sup>77</sup>. La nature de ce flux d'information est fondamentale<sup>78</sup>.

Pour communiquer il faut non seulement des messages, des canaux, des moyens de transmission, mais aussi des récepteurs de l'information<sup>79</sup>. Les travaux initiaux de cybernétique informationnelle, puis les théoriciens de la linguistique (entre autres les travaux de Ludwig Wittgenstein, 1961) suivis des auteurs de la "Nouvelle Communication"<sup>80</sup>, avaient développé le thème selon lequel l'information est à la fois signe et sens. Ces travaux ramenèrent l'attention aux acteurs individuels, leurs codes, la difficulté d'établir la logique de leur langage, leurs manières de comprendre, de transmettre, de traduire une information en décision, l'importance des conversations et du langage corporel<sup>81</sup>.

Ce faisant ces auteurs introduisirent aussi une explication de taille face aux échecs répétés des tentatives de "rationalisation de l'information" au sein des entreprises<sup>82</sup> : en effet quelque soit la qualité et la quantité d'information

---

<sup>76</sup> " Cela prouve clairement qu'alimenter de lourdes bases de données ne résoudra pas ce genre de problèmes. On ne peut pas évaluer d'avance toutes les variantes possibles de tous les programmes possibles et les stocker : ceci est notre argument le plus évident." (Stafford Beer, 1979, p. 175) .

<sup>77</sup> "Creating an information overload may disrupt the opponent's capacities." (Karl Deutsch, 1966).

<sup>78</sup> "Et ici, pour la n-ième fois, je réfute l'idée couramment admise qu'il faudrait donc avoir accès à toutes les sources d'information, et pouvoir faire apparaître de longs cortèges de chiffres sur des écrans cathodiques. C'est ridicule. C'est inutile. Il faut enfin nous libérer de l'obsession des chiffres. Il vaut mieux évaluer que chiffrer : c'est un aphorisme qui aurait à coup sûr un succès s'il était tourné plus élégamment. Car c'est un fait que le cerveau humain n'est pas très à son aise avec les chiffres." (Stafford Beer, 1979, p. 200).

<sup>79</sup> "Si l'on perçoit quelque chose, il doit y avoir des capteurs : par définition, on ne peut pas sentir quelque chose qui est extrasensoriel." (Stafford Beer, 1979, p. 144).

<sup>80</sup> La nouvelle communication, 1981; voir aussi Terry Winograd et Fernando Flores, 1989.

<sup>81</sup> Ces discussions eurent de nombreuses retombées en matière de gestion. Alors que les défenseurs de systèmes de gestion privilégient l'offre d'information, des théoriciens de l'organisation tels que Beer et Ackoff privilégient l'analyse de la demande d'information. Russell Ackoff résume ainsi deux critiques fondamentales des approches traditionnelles de l'information en entreprise : "Most MIS's are designed under the assumption that one of the most critical handicaps under which managers operate is the lack of relevant information. It is obvious that managers lack relevant information. It is not so obvious that if they had it they would perform better or that they need it critically. My experience suggests that many would not perform better because they suffer from an overabundance of irrelevant information." (p. 139). "Most designers of MIS's determine what information managers need by asking them what they want. Doing so is based on the assumption that managers know what information they need." (Russell Ackoff, 1981, p. 141).

<sup>82</sup> Même Stafford Beer se laissa aller au rêve des systèmes d'information intelligents : "Above all, we should use our cybernetic understanding of filtration to deploy computers properly as quasi-intelligent machines, instead of using them as giant data-banks of dead information." (Stafford Beer, 1975, p. 430). Beer a par la suite largement récusé ces premières tentatives cybernétiques, à cause du problème du "sens" de l'information, qu'aucun filtre ne saurait résoudre.

formelle véhiculée, quelque soit le support matériel, il se générera toujours une quantité et qualité d'information informelle incontrôlable, laquelle, même en quantité ou de qualité infime, peut véhiculer plus de sens et générer ainsi plus d'impact au sein et entre les organisations. Nous retrouverons ce phénomène de résistance auto-organisationnelle au moment d'introduire la notion d'autopoïèse.

## **II. L'organisation et son environnement : introduction à la notion de "situation"**

### **A. La difficulté de la modélisation de l'organisation sociale humaine**

Une organisation se perçoit grâce à la représentation ou modélisation qu'en fait un acteur situé à l'extérieur ou à l'intérieur de l'organisation en question<sup>83</sup>, et qui se produit à travers l'activité intellectuelle et la pratique (Beer, 1975; Checkland, 1981; Flood et Carson, 1988), exercice périlleux et aux résultats incertains<sup>84</sup>.

Une organisation physique, vivante ou sociale est un ensemble de composantes caractérisés par des comportements et des interrelations - que l'on peut plus ou moins différencier de leur environnement - perçus et modélisés selon la vision du monde, les idées et l'expérience pratique d'un acteur donné. Les organisations ainsi perçues et modélisées peuvent être caractérisées comme étant plus ou moins ouvertes sur - et dépendantes de - leur environnement.

La représentation et la modélisation d'une organisation peut être codifiée et communiquée à un ensemble d'acteurs à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation. Certaines représentations de l'organisation sont ainsi partagées, intériorisées par les différents acteurs, à tel point que grâce aux différentes pratiques qui unissent les différents intervenants, l'organisation devient "palpable" et se constitue en nouvel acteur. D'autres représentations sont perpétuellement mises en cause, quelques fois même et surtout par les acteurs les plus identifiés à l'organisation.

---

<sup>83</sup> Dans la lignée de raisonnement de Sartre, Arrow (1976) et Ménard (1990) avaient insisté sur ce problème de méthode : pour aborder les problèmes de l'économie institutionnelle, il faut se situer, soit à l'extérieur soit à l'intérieur de l'organisation.

<sup>84</sup> "In this perspective the social scientist would be like the physicist studying atomic particles without reference to how the particles may feel or how they might view him as a scientist. Concepts, categories of analysis, indicators, hypotheses, and research problems are generated not with reference to the perspective of the objects or social systems being studied but from the "universalistic" theories developed by social science. The logical meaning of terms is deduced from abstract, public "theories" rather than from the world view of the subjects. (...)The notion that there is a considerable gap between the "expert" and the layman, or the subject being studied, is built into the model as is the idea that one can discover truth in a piece of reality without disturbing the whole or without creating the reality observed through the very process of observing it." (L. Vaughn Blankenship, 1971, p. 195-196).

Fréquemment, les interprétations et représentations formelles et amplement codifiées de la structure d'organisation sont en contradiction avec d'autres représentations informelles, non codifiées, mais donnant lieu à une structure informelle tout aussi "réelle" (Stafford Beer, 1979)<sup>85</sup>.

Une **organisation sociale** est constituée d'au moins deux **acteurs**<sup>86</sup> qui établissent des relations d'interaction plus ou moins invariantes et spécifiques, en tout cas de nature telle qu'un acteur-observateur les distingue dans l'espace et dans le temps, par rapport à leur environnement (définition basée sur Zeleny, 1981, p. 5). Une partie de ces interactions se modifie à un rythme négligeable au vu des fins d'observation de l'acteur-observateur : c'est ce l'on appelle la **structure**<sup>87</sup> organisationnelle (voir Karl Deutsch, 1988, p. 55). La structure organisationnelle peut être plus ou moins hiérarchique. Les interactions entre acteurs et organisations conformément des réseaux, régis par des systèmes de régulation spécifiques, sur lesquels nous reviendrons au cours de ce travail.

Les interactions entre acteurs, dont les modifications ne peuvent être négligées au vu des fins de l'observation, forment des **processus** (Karl Deutsch, 1988, p. 55), ou stratégies d'action.

L'organisation, ce sont des acteurs, leurs stratégies et une structure d'interactions, qui permet de les différencier par rapport à un environnement. Les interactions sont multiples, et peuvent être de nature physique ou symbolique (communicationnelle). Dans tous les cas, il s'agit d'interactions informationnelles, sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

Chaque organisation possède au moins deux centres de décision. A chaque centre de décision correspond au moins un acteur (une personne ou un ensemble<sup>88</sup> de

---

<sup>85</sup> Les actions liées à l'observation des organisations, leur modélisation et la codification de ces représentations dans les signes, le langage, les symboles et la logique, conduisent à des problèmes d'ordre théorique amplement traités dans la littérature (en particulier le problème de l'enchevêtrement des logiques), sur lesquels nous ne nous étendrons pas. Nous ferons seulement référence à ces thèmes dans la mesure où ils permettront de cerner des aspects particuliers de la problématique de la gouvernance.

<sup>86</sup> Probablement, en particulier du point de vue de la psychanalyse, on pourrait avancer qu'une organisation humaine pourrait être constituée d'au moins un acteur : un acteur peut avoir plusieurs personnalités. D'autre part, l'une des caractéristiques de l'être humain est d'être capable de réfléchir non seulement sur son environnement (la nature et les autres), mais aussi sur lui-même.

<sup>87</sup> "Structures may persist for a long time because of their internal characteristics, or because of some structure-maintaining processes. Thus sand dunes are maintained by the wind, buildings by repairs, organizations by recruitment." (Karl Deutsch, 1988, p. 55).

<sup>88</sup> La définition de l'acteur dépend des fins de la recherche et du niveau d'analyse. Au niveau de la famille ou de l'entreprise, chaque individu peut être un acteur. Au niveau d'analyse du General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), les acteurs seront les grands groupements de producteurs, les gouvernements des pays concernés ou les blocs commerciaux, c'est à dire les plus petits centres de décision encore pertinents aux fins de l'analyse.

personnes qui agit). Chaque individu constitue potentiellement un centre de décision (Beer, 1972). L'organisation à au moins un niveau d'organisation. Les niveaux d'organisation ne sont pas nécessairement des niveaux hiérarchiques : ils devraient être interprétés comme des niveaux de décision plus ou moins complexes, souvent enchevêtrés (Beer, 1975; Laborit, 1974, p.118; Passet, 1979; Matteaccioli, 1988; entretien avec Jean-Pierre Dupuy par Pessis-Pasternak, 1991, p. 109)<sup>89</sup>.

En utilisant l'approche des niveaux de modélisation élaborée par Jean Louis Lemoigne (1990), la nature des organisations se décrit de la manière suivante, en allant du niveau d'organisation le plus simple au niveau d'organisation le plus complexe : les organisations peuvent être identifiables, actives (elles ont une volonté d'action et disposent de ressources qui permettent leur mise en oeuvre), régulées, s'informent sur - et décident de - leur propre comportement, ont une mémoire, coordonnent leurs décisions d'actions, imaginent et conçoivent de nouvelles décisions possibles, se finalisent (Jean-Louis Lemoigne, 1990, p. 58).

Au cours des chapitres qui suivent, nous traiterons plus en détail l'étude de deux propriétés spécifiques des organisations sociales humaines : la réflexivité<sup>90</sup> et l'autopoïèse. Ces deux notions supposent la possibilité d'établir une différence entre l'organisation et ses "entours".

## B. Les organisations naissent en se différenciant de leur environnement

Par l'action collective<sup>91</sup> des groupes d'acteurs se différencient de leur environnement.

*"La maîtrise, en vraie grandeur, de la prolifération de la variété est absolument impossible pour le cerveau de l'homme ou de l'entreprise. Et pourtant les hommes vivent, les entreprises vivent. C'est ce qu'ils font, ce qu'ils **doivent** faire, en découpant la variété sur une échelle colossale. Il y faut plus que la foi dans les*

---

<sup>89</sup> Comme nous le verrons par la suite, la compréhension de la notion de "niveaux d'organisation" est essentielle, en particulier pour aborder le thème de la complexité. L'un des aspects centraux de la complexité c'est qu'elle est toujours relative selon le niveau d'organisation auquel l'observateur fait son analyse : la complexité change de nature selon le niveau d'organisation auquel l'observateur se situe (voir l'entretien avec Jean-Pierre Dupuy, par Pessis-Pasternak, 1991, p. 109) et une confusion des niveaux d'analyse peut ajouter de la complication inutile dans l'analyse de la complexité.

<sup>90</sup> "Reflexivity is a human ability. We refer to it in order to recognize the capacity of individual human beings and social systems to reflect upon their environments, events, threats, norms, history, expectations, etc. and to change their behavior, their tastes or preferences, and their values or norms subsequently according to their will." (R.J. in't Veld, 1991, p. 4).

<sup>91</sup> "Action collective et organisation sont donc complémentaires. Ce sont deux faces indissociables d'un même problème : celui de la structuration des champs à l'intérieur desquels, l'action, toute l'action, se développe." (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 21-22).

ordinateurs. La question est : comment un système s’y prend-il réellement (et efficacement) pour mener à bien une tâche aussi effrayante? La réponse est : par **l’organisation.**” (Stafford Beer, 1979, p. 45).

Cette idée est développée par Claude Ménard, qui justifie la nécessité de l’organisation, en particulier les entreprises, en vue de réduire les coûts de transaction, les coûts de l’exclusion, d’information, de taille et les coûts de comportements (Claude Ménard, 1990, p. 21-23) :

“Effectuer un choix économique, c’est traiter une série d’informations en vue de décider d’une action qui devient elle-même un signal, une information, pour d’autres unités de décision. (...)l’organisation économique a-t-elle comme fonction essentielle le traitement et la production d’informations.” (Claude Ménard, 1990, p. 48). **“L’organisation** apparaît alors comme un moyen d’accroître la capacité de traitement de l’information : de ce fait elle étend le domaine de rationalité.” (Claude Ménard, 1990, p. 24).

L’environnement de l’organisation est constitué d’un enchevêtrement de multiples autres organisations sociales, les institutions (ensembles de règles politiques et économiques préalables) et d’autres mécanismes de régulation (telles que le marché) qu’elles génèrent (Ménard, 1990<sup>92</sup>) et par des organisations physiques et biologiques de la biosphère (Passet, 1979; Matus 1987; Mermet, 1991) avec lesquelles l’organisation interagit en exerçant des forces physiques ou en transmettant des informations (de Rosnay, 1975, p. 67).

### C. Une représentation multidimensionnelle de l’environnement organisationnel : la notion de situation

Le processus de différenciation de “l’environnement” va de pair avec un double mouvement : d’une part, on observe la génération d’un certain “ordre” à l’intérieur de l’organisation. D’autre part, les acteurs de l’organisation, par un processus intellectuel auto-référentiel<sup>93</sup> et par leur pratique quotidienne,

---

<sup>92</sup> "En outre, l’environnement apparaît dans ces modèles comme un milieu "naturel", purement exogène. Là aussi, la prégnance de l’analogie biologique introduit un biais. Car, en économie, le "milieu" se définit d’abord par les choix que font les organisations dans le cadre de relations d’interdépendance." (Claude Ménard, 1990, p. 110).

<sup>93</sup> Sartre avait avancé la notion de "Ma place " (Jean-Paul Sartre, 1943, p. 546) idée reprise par Morin : "Etre sujet, ça ne veut pas dire être conscient; ça ne veut pas dire non plus avoir de l’affectivité, des sentiments, encore qu’évidemment la subjectivité humaine se développe avec l’affectivité, avec des sentiments. Etre sujet, c’est se mettre au centre de son propre monde, c’est occuper le site du "je". Il est évident que chacun d’entre nous peut dire "je"; tout le monde peut dire "je", mais chacun ne peut dire "je" que pour lui-même. Personne ne peut le dire pour l’autre, même s’il a un frère jumeau, homozygote, qui lui ressemble exactement, chacun dira "je" pour lui-même et non pour son jumeau. Le fait de pouvoir dire "je", d’être sujet, c’est d’occuper un site, une position où l’on se met au centre de son monde pour pouvoir le traiter et se traiter soi-même. ... Etre sujet, c’est être autonome, tout en étant dépendant. C’est être quelqu’un de

gènèrent une modélisation de leur environnement, c'est à dire, une représentation de l'ordre "extérieur".

Queen avait proposé en 1932 de développer la notion de "situation" pour appréhender ce certain ordre. Il notait que "l'approche situationnelle" avait été appliquée par des travailleurs sociaux. Il cite ainsi Mme. Sheffield (Queen, 1932, p. 480) qui aurait développé l'approche situationnelle afin d'aborder l'étude des "cas sociaux" surgis de la crise économique de 1929. Queen défend ainsi l'utilisation de la notion de situation :

"It is interesting to note the changing emphases in the study of people, especially of people in trouble. Until rather recently it was customary to select a single element, or factor, or aspect of a problem, and concentrate on that. (...) During the past fifteen years another kind of emphasis has been developing in the study of people and especially of people in trouble. (...) It was quite apparent that unemployment, for example, is one thing when experienced by a stable, thrifty, skilled artisan, and quite another when it occurs in the life of an unskilled, migratory ne'er-do-well. But after a time it was also apparent that the differences are not merely those of personal traits, but are functions of larger, more complex wholes in which the interaction of personalities and the play of impersonal forces are of great significance. Thus the meaning of unemployment varies not only with the character, intelligence, and age of the individual workman, but with the trends of changing machinery, business organization, domestic demand, and foreign markets. It also varies with the give-and-take between workmen and employers at time of lay-off or discharge, between workmen and prospective employers at the time of application for new jobs, between the unemployed and their families, their friends, social workers, reformers, and the rest. But on this basis "a situation" may become so complex as to be quite unmanageable by either social workers or sociologists. Hence we were brought to the problems of content and scope. Our conclusions were that for purposes of sociological analysis a situation consist in relationships between persons viewed as a cross section of human experience, constantly changing in kaleidoscopic fashion, and affected both by material conditions and by relationships to other persons. Thus we made of the concept "situation" an intellectual tool similar to the anthropologist's concept "culture complex", in that both are quite flexible as to content, both are capable of subdivision, both are something more than the sum of discrete elements, both convey the idea of relationships, both present nuclei about which configurations gather, and both are constantly changing." (Queen, 1932, 481)

L'utilisation de la notion de situation a été parallèlement systématisée par Sartre (1943, inter allia. p. 544-546) puis par Lowell Juillard Carr (1948) :

"A person's life situation is the pattern formed by himself and the sum total of all the factors to which he must adjust at a given time. It is not merely the sum total of

---

provisoire, de clignotant, d'incertain, c'est presque tout pour soi, et presque rien pour l'univers." (Edgar Morin, 1990, p. 88).

all the external conditions and circumstances in which he stands at a given moment. It is all these plus the individual himself as the focal center of these conditions and circumstances." (Lowell Juillard Carr, 1948, p. 38).

La notion de situation ne correspond ni à une donnée facilement vérifiable, (puisque'il s'agit d'un exercice auto-référentiel - "**chacun se fait sa propre porte**", Sartre, 1943, p. 609- , dont les résultats peuvent cependant être communiqués, discutés et accordés entre différents acteurs), ni à une donnée de nature statique : dans l'interprétation des acteurs, les "situations" ont un passé (Jean Paul Sartre, 1943, p. 553) et un avenir (voir H. Ozbekhan (1971) - cité par Jean Louis Le Moigne, 1990, p. 93<sup>94</sup>).

Vers la fin des années cinquante et tout au long des années soixante l'approche situationnelle a donné lieu à un foisonnant mouvement intellectuel et politique, dont le plus connu est l'Internationale Situationniste, mouvement culturel qui a eu une profonde influence dans les années soixante (Situationist International, 1981). La notion de situation a été par la suite largement utilisée aussi bien dans l'analyse des jeux d'acteurs au sein des organisations (Karl Deutsch, 1966; Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977), que dans le cadre de la gestion stratégique (voir les travaux de Stafford Beer, Ian Mitroff et les travaux de Carlos Matus).

### III. Conclusions du Chapitre 1

Aux fins de notre étude, en nous appuyant sur l'argumentation d'Habermas (1987), nous observons que si toute action est intentionnelle, la rationalité reste une notion auto-référentielle, c'est-à-dire, valable pour l'acteur ou le groupe d'acteurs qui la génère, dans une situation donnée. Nous dirons cependant que cet acteur ou groupe d'acteurs agit rationnellement s'il est consciemment à la recherche d'objectifs, ou s'il poursuit des objectifs (c'est à dire qu'il cherche à résoudre un problème déjà identifié) **et** s'il est prêt à dialoguer avec d'autres acteurs, aussi bien sur ce processus de recherche d'objectifs, sur les objectifs mêmes que sur les moyens d'y parvenir. D'autre part il convient de noter que ce processus constant de recherche de finalités et de résolution de problèmes à l'aide de ressources rares, est lui-même limité par la rareté des ressources.

La problématique de la gouvernance concerne aussi bien les finalités de l'organisation, ses limites, que les interactions internes et externes avec son environnement.

---

<sup>94</sup> Environnements ou situations? Jean Louis Lemoigne cite H. Ozbekhan ("Planning and human action" in. Hierarchically organized systems in theory and practice / sous la direction de P.A. Weiss.- New York : Haffner, 1971) : "Récemment le mot environnement a été tenu comme trop statique. On se réfère de plus en plus à des situations pour décrire des environnements changeant constamment, cette expression connotant un environnement dynamique fait d'une conjoncture d'événements." (Jean-Louis Le Moigne, 1990, p. 93) .

Cette approche pose divers problèmes. Si la représentation que nous nous faisons de l'organisation, ses limites, ses formes de régulation et son environnement (la biosphère, les autres organisations) est marquée par notre culture, il est fort possible et probable qu'elle soit questionnée depuis d'autres interprétations culturelles<sup>95</sup>. D'autre part, le problème de la communication et de l'information représentent des écueils redoutables.

Notre exercice d'analyse des terroirs de la gouvernance et des pratiques auto-référentielles au sein des organisations, constitue elle aussi une approche auto-référentielle soumise aux règles de la critique.

La problématique de gouvernance concerne tous les centres de décision potentiels au sein des organisations. Mais à quel niveau d'organisation convient-il d'aborder le problème? Au niveau de l'acteur? D'un acteur observant d'autres acteurs au sein de son organisation? D'un observateur, (c'est à dire d'un autre acteur) observant un acteur et son environnement?

La notion des fractals, proposée par Benoît et Mandelbröt permettra en particulier d'aborder le phénomène essentiel de la récursivité, c'est à dire de la reproduction de divers processus et structures à divers niveaux d'organisation. Nous aborderons de même la notion complémentaire d'émergence. Ces différents éléments permettent de concevoir une approche à géométrie variable, sur laquelle nous reviendrons à diverses reprises au cours de notre étude. Les organisations, leurs structures, leurs bases de ressources, leurs différents niveaux d'organisation et leurs stratégies d'interaction, constituent les éléments centraux du terroir de la problématique de la gouvernance.

---

<sup>95</sup> De fait, selon "les détenteurs du savoir" dans la plupart des communautés indiennes de l'Amazonie, il n'y a pas de séparation entre acteurs et la biosphère. Pour eux, cette séparation ce implique déjà le début de l'écocide. Par contre, cela ne signifie pas qu'ils ne perçoivent pas une différence entre l'organisation (nous les communautés indiennes) et un environnement (constitué d'autres organisations sociales : d'autres groupes ethniques ou le monde des "blancs") : c'est la définition de ce que l'on comprend par ces deux notions qui est différente.

Du point de vue du pilotage, une grande partie de la difficulté de cerner les notions de temps et d'espace provient du fait qu'elles sont liées entre elles, et qu'elles représentent à la fois des **dimensions** attribuables à l'action<sup>96</sup> (ou aux situations), et des **ressources concrètes**<sup>97</sup>. Nous proposons de poursuivre l'étude des terroirs de la gouvernance, en ébauchant le cadre temporel et spatial dans lequel tout pilotage se réalise.

---

<sup>96</sup> "Le temps et l'espace sont des formes à priori de notre sensibilité, c'est-à-dire que le temps et l'espace n'existent pas en soi, c'est nous qui les donnons aux phénomènes pour pouvoir les comprendre." (Edgar Morin, 1990a, p. x, citant à Kant).

<sup>97</sup> Le temps et l'espace représentent "(...) une dimension de la marge de manoeuvre d'un acteur." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, 75).

## Chapitre 2

### Les dimensions temporelles et spatiales de la gouvernance

#### I. La dimension temporelle et ses implications pour l'étude de la gouvernance

##### A. Le temps vu comme une dimension attribuée à l'action

Le pilotage n'a de sens que dans l'action; or, par la définition que nous en avons acceptée, l'action se conjugue au **présent**. Le présent est une accumulation des situations du **passé** et le germe de celles à venir : l'action n'a de sens que si elle est animée par des expectatives, c'est-à-dire des anticipations sur le **futur**. La notion de pilotage se trouve ainsi ancrée à celle du temps : le champ d'action des dirigeants politiques se trouve handicapé par le passé (ils doivent récompenser les résultats des élections passées), et hypothéqué par le futur (ils doivent investir pour obtenir leur réélection). Entre les deux, il y a l'enfer et à la fois l'immense champ de possibilités de la gestion du présent.

La profondeur de l'horizon temporel constitue une difficulté redoutable pour l'étude de la gouvernance, surtout si l'on introduit les relations de l'organisation avec **la nature**. Karl Deutsch avait mentionné ainsi l'effet négatif dû à l'adoption de cadres temporels inadéquats dans les systèmes de pilotage :

"The first mode of failure is the failure of power. This involves the pursuit of actions or policies that tend to dissipate or destroy the material and social resources for their own continuation. (...). We find it in the tendency to destroy natural resources; to exhaust soils, forests, and mineral reserves; to divert large amounts of manpower and resources to unproductive ends; and occasionally, to substitute values of quick gain and conspicuous consumption for those of long-term development." (Karl Deutsch, 1966, p. 223).

René Passet analyse comment la différence entre les échelles de temps des processus naturels et des processus sociaux<sup>98</sup> contribuent à des distorsions au moment du choix des acteurs :

---

<sup>98</sup> La profondeur de l'horizon temporel imprime sa marque aussi bien sur les organisations que sur la qualité des ressources naturelles. Hecht et Cockburn commentent comment la biodiversité, c'est aussi la persistance de forêts d'âges différents. Quand on élimine une tranche d'âge de végétation, les impacts s'étendent dans le temps et dans l'espace : "A variegated landscape of forests of different ages and different successional patterns is more diverse than a single-age forest, however venerable. But the kind of destruction practiced over the last quarter century impedes regeneration; the impacts are not confined to the cleared land, but are regional and global and extend through time". (Susann Hecht, Alexander Cockburn, 1989, p. 42).

“La plupart des atteintes portées à la nature ne révèlent leur existence aux agents économiques qu’à partir du moment où elles ont franchi les seuils de tolérance du milieu : la pollution de l’eau par exemple n’engendre la nuisance que dans la mesure où elle dépasse les facultés de régénération spontanée de cet élément; réelle et mesurable en de ça de ce point, mais non perceptible par les usagers, elle n’est de nature à déclencher aucune action correctrice du marché puisqu’elle ne s’inscrit pas dans les fonctions de coût, lorsqu’elle le fait, c’est qu’un mécanisme naturel, débordé dans sa capacité de régulation, se trouve menacé dans son existence et que la ressource dont il assure la protection commence à s’altérer en profondeur. Nous entrons alors dans le domaine de la gestion économique, mais il est souvent trop tard : l’immense décalage que nous avons perçu entre les temps des hommes et ceux de la nature confère aux processus engagés une allure inexorable et un caractère irréversible.” (René Passet, 1979, p. 96).

L’incertitude augmente au fur et à mesure que l’on repousse l’horizon de temps et cela met en question la valeur du pilotage même<sup>99</sup>. On en arrive à une situation paradoxale : si une organisation décide d’augmenter la profondeur de l’horizon de temps (afin de mieux prendre en compte des processus sociaux ou naturels de maturation lente), elle devra répondre au surcroît d’incertitude ainsi créée par un pilotage extrêmement agile et flexible. Or, comme nous le verrons par la suite, la flexibilité et la capacité d’adaptation ne sont nullement des caractéristiques “naturelles” des organisations.

S’il est de plus en plus évident que privilégier le court terme ne permet plus de faire face aux défis posés aux systèmes de pilotages actuels<sup>100</sup>, l’émergence de multiples facteurs enchevêtrés contribue à ce qu’il soit extrêmement difficile d’anticiper l’évolution de la capacité de pilotage<sup>101</sup>.

En nous inspirant de l’approche de l’Ecole des Annales<sup>102</sup>, nous proposons de distinguer les cycles **ultra courts** formant le cadre pour l’analyse du déroulement

---

<sup>99</sup> "The uncertainty of the future is a function of the time horizon; the more it expands, the smaller is the value of present knowledge together with the quality of steering activities based on that knowledge. With increasing time horizons, potential gains of steering decrease." (Michael Masuch, 1986, p. 96).

<sup>100</sup> "The seeds of the coming global revolution have been germinating slowly over many years, during which conditions of complexity, uncertainty and rapid change have appeared as never before and are beginning to overwhelm the capacity of the world governance system." (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 3).

<sup>101</sup> "In sum, governance is a continuum, and not necessarily unidirectional : it does not automatically improve over time." (IBRD, 1991, p. 7).

<sup>102</sup> Nous verrons dans les paragraphes suivants une proposition analogue concernant les unités d’analyse de l’espace proposée par le géographe Yves Lacoste.

d'actions précises (mesuré en millisecondes, minutes, heures ou journées)<sup>103</sup>; les cycles **courts** servant de cadre de référence pour l'analyse de stratégies d'action d'unités organisationnelles (mesuré en mois, années); les cycles **moyens** pouvant servir de cadre pour l'analyse de stratégies des organisations dans leur ensemble (décennies) et les cycles **longs** pouvant prendre en compte les processus d'ensembles sociaux complexes (la société) et leurs interactions avec des processus naturels de longue durée (mesurées en centaines d'années). Pour un acteur, savoir penser le temps impliquera savoir passer d'une profondeur d'horizon temporel à l'autre, selon les besoins de l'analyse et de l'action.

## B. Le temps vu comme une ressource

Dans toute les considérations sur l'agir humain (qu'il soit question de la chasse, de la pêche, de la cueillette, du plaisir et de la récréation, des activités religieuses ou symboliques, de la production, de la guerre ou de la gestion), le temps est perçu comme une contrainte concrète<sup>104</sup>, que l'on essaie de maîtriser au moyen de formes d'organisation et de techniques améliorées<sup>105</sup>. Dominer le temps, allonger le temps, éviter les contretemps, profiter des contraintes et des avantages offerts par l'alternance des saisons, du jour et de la nuit, créer la surprise, avoir l'information en temps réel, organiser des processus productifs juste-à-temps ..., deviennent une obsession des centres décisionnels au sein des organisations<sup>106</sup>.

Cependant, la rareté de la ressource temps contribue aussi aux limites de la rationalité du processus de pilotage même (Karl Deutsch, 1966, p. 60). Dans la même optique Myriam Campanella observe avec pertinence que les processus de planification, qui ont pour but de maîtriser le temps, en font eux-mêmes un usage extrême :

"The limits to rationality come fundamentally from the circumstance that planning uses a scarce resource, time, ad abundantium. This is particularly evident when planning strategy is employed under conditions of turbulence. Time is the main scarce resource affecting decision making under conditions of turbulence and is the main factor disabling the internal networks of learning and cognition." (Miriam Campanella, 1988, p. 184).

---

<sup>103</sup> Une anecdote permet de montrer comment ces échelles et unités de temps sont relatives à la situation de chaque acteur : dans telle région rurale de la Colombie, le temps que l'on met à fumer un cigare constitue l'unité de temps ultracourt : "tel point est distant de trois cigares".

<sup>104</sup> "Time is even more scarce in complex situations!" (Ian Mitroff, 1988, p. 66).

<sup>105</sup> Stafford Beer avait été un pionnier de la gestion pro-active dérivée des notions de cybernétique (voir entre autres la figure 4, de la page 406, qui résume la notion de pro-activité chez S. Beer, 1975).

<sup>106</sup> Cela dit, même les meilleurs pilotes doivent dormir. On ne peut être acteur tout le temps.

Comme l'observe Francisco Varela, toute organisation a une histoire : elle est marquée par le temps et y inscrit une trace. Mais toute organisation implique aussi un espace matériel par lequel elle sera marqué et dans lequel elle tracera ses traits : les notions du temps et de l'espace s'imbriquent autour des stratégies d'action des organisations<sup>107</sup>, soient elles inspirées par la tactique de "guerre de mouvement" ou par celle de "guerre de tranchée" (voir Antonio Gramsci, 1975).

## II. La dimension spatiale et la problématique de gouvernance

### A. L'espace comme dimension attribuée à l'action : l'apport de la géopolitique

La dimension spatiale d'un problème est défini non seulement par la situation géographique des acteurs qui se bénéficient avec l'existence du problème et ceux qui en souffrent, mais aussi par la situation géographique des acteurs qui peuvent altérer sa résolution dans un sens négatif ou positif. L'espace où se produit un problème (c'est à dire où il se présente comme tel pour un acteur ou un groupe d'acteurs déterminé), n'est pas toujours l'espace de sa résolution<sup>108</sup>. Chaque organisation évolue dans un espace donné et chaque problème perçu a une dimension spatiale - dans sa double signification d'espace concret et d'espace représentation - (Perroux, 1954; Lacoste, 1985 (1976); Matus, 1980).

Les différentes approches, telles que la géographie économique et la géopolitique, qui incorporent activement la dimension spatiale, oscillent en permanence entre ces deux perceptions :

"Il importe de faire une distinction radicale entre l'**espace** en tant qu'**objet réel** que l'on peut connaître à travers un certain nombre de présupposés plus ou moins déformants, et l'**espace**, en tant qu'**objet de connaissance**, c'est-à-dire les différentes représentations de l'espace réel (celles des peintres, des mathématiciens, des astronomes, des géographes...) (...)." (Yves Lacoste, 1985, p. 64-65)<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> "L'ontogenèse est l'histoire de la transformation structurelle d'une unité. L'ontogenèse d'un système vivant est l'histoire de la conservation de son unité par la perpétuation de son autopoïèse dans l'espace matériel." (Francisco Varela, 1989, p. 63).

<sup>108</sup> Ceci implique le développement de ce que Matus avait dénommé la technique d'analyse de situations a plusieurs niveaux (Matus, 1980); Lacoste a sur ce thème développé la notion d'analyse d'espaces différentiels.

<sup>109</sup> Yves Lacoste note comment une unité spatiale donnée représente en fait une intersection de multiples ensembles spatiaux : "Chaque discipline, chaque façon d'appréhender la réalité, envisage les caractéristiques spatiales de la catégorie de phénomènes qu'elle prend préférentiellement en compte et elle en trace les contours sur la carte : ensembles topographiques, climatiques, végétaux, ensembles urbains, ensembles ethniques, religieux, ensembles politiques, circonscriptions administratives, etc." (Yves Lacoste, 1985, p. 53).

Comme support matériel des organisations du vivant, l'espace se modifie de mode drastique sous l'effet physique des actions humaines et le développement de leurs capacités d'interaction<sup>110</sup>. La perception de ces modifications du support matériel peut être plus lente que les modifications physiques mêmes; pour un acteur, il peut en résulter une distorsion cruciale au moment d'analyser la situation et de résoudre la stratégie à suivre :

“Pendant des millénaires l'individu s'est représenté sa niche écologique comme un espace très limité mais dans lequel son action pouvait être efficace. Les événements sur lesquels il n'avait pas de “prise” étaient du domaine des dieux. Aujourd'hui il vit dans une niche planétaire, souvent même cosmique, et les dieux sont morts. Mais il se sent garrotté par les automatismes, l'intrication des bulles, l'interdépendance et la soumission intransigeante à un déterminisme social qui ne lui permet pas de se gratifier comme il voudrait. La machine économique le broie sans qu'il puisse résister, se défendre, tant elle est impersonnelle, protéiforme, abstraite. On voit que ce l'on appelle le territoire est bien le morceau d'espace dans lequel un individu peut agir pour se gratifier. Mais que dans cet espace se trouve aussi les autres qui limiteront la diversité de ses actes gratifiants.

Un des problèmes posés à l'homme moderne réside dans le fait que cet espace n'est plus pour lui un espace réel, mais le plus souvent une représentation, une image considérablement agrandie, alors que les autres sont toujours là, bien réels et de plus en plus empiétants sur la bulle étroite dans laquelle on peut agir.” (Henri Laborit, 1974, p. 80).

Pour Yves Lacoste, cette distorsion peut gravement compromettre la capacité d'action des acteurs : ils doivent apprendre à mieux “penser l'espace” dans ses multiples dimensions (celle concrète, qu'ils connaissent par expérience, et celles qu'ils doivent apprendre à se représenter), sous peine d'être atteints par “la myopie et le somnambulisme”<sup>111</sup> :

“Autrefois, aux époques où la plupart des hommes vivaient encore, pour l'essentiel, dans le cadre de l'autosubsistance villageoise, la quasi-totalité de leurs pratiques s'inscrivait, pour chacun d'eux, dans le cadre d'un seul espace, relativement limité : le terroir du village et, à la périphérie, les territoires qui relèvent des villages voisins. Au-delà commençaient les espaces mal connus, inconnus,

---

<sup>110</sup> Voir l'analyse organisationnelle de Humberto Maturana à partir de la théorie de l'autopoïèse qu'il a développée avec Francisco Varela : " Therefore, the physical space is necessarily a limit space for living systems because they cannot undergo interactions that are not mediated through their components, and the components define the physical space." (Humberto Maturana , 1981, p. 25).

<sup>111</sup> "Dans la guérilla, une des forces des paysans est de très bien "connaître" tactiquement l'espace ou ils combattent, mais, livrés à eux-mêmes, leur capacité s'effondre pour des opérations de niveau stratégique, car celles-ci doivent être menées à une autre échelle, sur des espaces beaucoup plus vastes qui ne peuvent être représentés que cartographiquement." (Yves Lacoste, 1985, p. 25).

mythiques. Pour s'exprimer et parler de leurs diverses pratiques, les hommes se réfèrent donc autrefois à la représentation d'un espace unique qu'ils connaissent bien concrètement, par expérience personnelle.

Mais, depuis longtemps, les chefs de guerre, les princes ont eu besoin de se représenter d'autres espaces, considérablement plus vastes, les territoires qu'ils dominent ou qu'ils veulent dominer ; les marchands, aussi doivent connaître les routes, les distances, dans les contrées lointaines où ils commercent avec d'autres hommes." (Yves Lacoste, 1985, p. 29) .

Penser l'espace passe par des représentations cartographiques de plus en plus sophistiquées. D'une manière analogue à celle que l'on avait évoqué au moment de parler du temps, les échelles de représentation de l'espace doivent être adaptées, si l'on veut que ces représentations soient utiles au pilotage :

"A situation spread over thousands of square miles like a great coal strike or a Chinese famine can usually not be defined as easily as one centering in a single room. Spatial inaccessibility limits definition." (Lowell Juillard Carr, 1948, p. 27).

Pour faire face à cette difficulté, Yves Lacoste (1985) avait développé la notion de "spatialité différentielle" notion avancée par Alain Reynaud, de l'Institut de Géographie de Reims :

"Le développement de ce processus de **spatialité différentielle** se traduit par cette prolifération des représentations spatiales, par la multiplication des préoccupations relatives à l'espace (ne serait-ce qu'en raison de la multiplication des déplacements). Mais cet espace dont tout le monde parle, auquel on se réfère tout le temps, il est de plus en plus difficile de l'appréhender globalement pour se rendre compte de ses rapports avec une pratique globale." (Yves Lacoste, 1985, p. 34)<sup>112</sup>.

Dans cette optique, le choix de l'échelle cartographique entraîne des conséquences déterminantes au moment de l'analyse des problèmes et des stratégies d'action<sup>113</sup>. Pour essayer d'aborder ce problème de la différentialité, Lacoste a suggéré de distinguer différents ordres de grandeur des phénomènes ou stratégies étudiés : dizaines de milliers de km, milliers de km, centaines de km, dizaines de km, km, centaines de mètres et mètres (Yves Lacoste, 1985, p. 73).

---

<sup>112</sup> François Perroux avait proposé une approche très similaire, dans son analyse des perceptions et représentations de l'espace dans les stratégies d'exploration des compagnies pétrolières (Perroux, 1973). Méconnaissant ces illustres antécédents, nous avons modestement avancé la notion d'analyse spatiale à géométrie variable, selon différents acteurs et selon les différents niveaux de décision au sein de ces acteurs (van Vliet, 1989).

<sup>113</sup>"Le changement d'échelle correspond à un changement du niveau d'analyse et devrait correspondre à un changement au niveau de la conceptualisation." (Yves Lacoste, 1985, p. 62). Voir le très intéressant travail de André et al., 1989, notamment sur le thème des "cartes mentales".

Les visions géopolitiques varient selon l'acteur et selon le niveau auquel nous nous situons dans son organisation. L'approche situationnelle permet de faire une analyse en termes de "géométrie variable" dans ces deux dimensions<sup>114</sup>.

Le fil conducteur est de **se situer** à partir d'un centre de décision et d'effectuer l'analyse **des problèmes** qu'il **veut et peut résoudre** (ses intentions et capacités d'action). Ceux-ci peuvent avoir plusieurs dimensions spatiales, selon que l'on prend sous considération l'espace ou l'on ressent le problème ou que l'on examine l'espace dans lequel on peut trouver les principales causes du problème ressenti; par ailleurs il faudrait distinguer l'espace où se ressent le problème et l'espace où pourrait se générer une solution.

De son côté, Amitai Etzioni illustre comment, dans la pratique, les calculs des acteurs comportent en permanence des sauts entre niveaux d'analyse (exemple du soldat dans le champ de bataille passant continuellement en revue ses représentations de l'ensemble du théâtre d'opérations et sa position personnelle dans sa tranchée), de manière à comprendre la situation dans son intégralité et de passer à l'action (Amitai Etzioni, 1968, p. 284).

Comme nous l'avions avancé antérieurement, agir c'est exercer des forces (entre autres pour assurer le déplacement des biens et des personnes) ou transmettre de l'information. Ian Mitroff note comment la rapidité et la facilité avec laquelle se distribue l'information aujourd'hui modifie la perception de l'espace :

"When the cost of transporting goods and raw materials is no longer a major factor in production, when transporting huge volumes of information and data across national lines no longer represents a significant cost in time and dollars, and when information can be transmitted almost instantaneously, then the world has lost once and for all, the natural buffer of distance among nations." (Ian Mitroff, 1988, p. 48)<sup>115</sup>.

Trois représentations spatiales explicites retiennent particulièrement notre attention dans le cadre de notre étude : la notion "d'espace institutionnel et économique", la "géopolitique" et certaines implications de la notion de "frontière" (pour une révision détaillée de la notion de frontière, voir l'étude exhaustive de Michel Foucher, 1986).

<sup>114</sup>Voir aussi Flood et Carson : "Situations often form levels in hierarchical structures. Reduction of the situation increases the level of resolution. A system scientist must be both a holist and a reductionist." (Robert Flood, Ewart Carson, 1988, p. 14).

<sup>115</sup> Cette nouvelle perception a généré une vaste littérature sur les implications de la "globalisation", notamment en ce qui concerne les échanges de biens et d'information (voir les réflexions récentes de René Passet, 1995, p. 35). Paradoxalement, de par la tendance manifeste à vouloir gommer les particularités spatiales, le thème de la globalisation a pour conséquence de voir s'estomper de nouveau les discussions sur les multiples dimensions spatiales. Les tentatives des mouvements écologiques de réintroduire le local ("penser globalement, agir localement" du Rapport Bründland) ont induit beaucoup de ces mouvements à se cantonner dans une simple dichotomie.

De nombreux auteurs font référence aux espaces organisationnels et institutionnels : ils se réfèrent par exemple à “l’espace privé” ou du marché **versus** “l’espace public” ou espace de l’Etat. Cette représentation abstraite de l’espace est utile car elle permet d’aborder l’étude de certains aspects laissés de côté dans la littérature récente sur la gouvernance. Ainsi, il faudrait souligner que la décentralisation (c’est-à-dire, un transfert de pouvoir de décision, d’un centre vers la périphérie) est un thème spatial par excellence. Comme l’a précisé Dwight Waldo, ce transfert a deux dimensions, l’une hiérarchique, l’autre spatiale :

“Participation is related to decentralization. Both are centrifugal, seeking to draw authority and power downward (in a hierarchical sense) and outward (in a spatial sense).” (Dwight Waldo, 1971).

D’autre part, si du point de vue économique il peut bien y avoir circulation plus ou moins libre des idées, des informations et des organisations privées (les entreprises), les partis politiques et les Etats ne circulent pas, même si leur influence politique peut aller au-delà des frontières des circonscriptions électorales ou des nations : ils constituent des organisations liées à la domination d’espaces précis, qui ne se modifient que dans des situations exceptionnelles (voir sur ce thème les analyses de Lucien Sfez (1992, p. 478) et de Dario Fajardo (1993).

La relation entre pouvoir et espace introduit une spécificité quelquefois ignorée : les politiques d’environnement du gouvernement colombien face aux problèmes de la région Amazonienne en sont un exemple flagrant. Elles se sont manifestées par la création de multiples parcs naturels et de réserves indiennes, en particulier sous le gouvernement Virgilio Barco (1986-1990) (voir Castaño Uribe, 1989). Ces politiques ont été fortement questionnées par les organisations indiennes (Conférence de la Organización Nacional de Indígenas de Colombia ONIC, 1990) et les organisations de colons fédérées dans la FENSUAGRO (Luis Carlos Acero, 1990). De fait, les résultats de cette politique ont été décevants.

Les parcs naturels nouvellement créés recouvrent en partie des réserves indiennes existant depuis des décennies. Les communautés indiennes refusent d’être traitées comme des “espèces ethniques”, et de se plier à ce qu’ils considèrent comme les caprices des biologistes responsables des parcs (Antonio Villa, 1989). Dans les parcs naturels anciens (en particulier la Réserve Biologique de La Macarena) le problème des colons installés dans la région depuis les années de La Violencia (1948-1958) n’est pas résolu. Le pillage d’espèces naturelles en danger, continue aussi bien à l’intérieur de ces parcs qu’à ses alentours. Ce pillage est le fait d’acteurs face auxquels les responsables de parcs ne peuvent peu ou rien faire (acteurs liés à l’économie de la coca, chercheurs d’or, colons à la recherche de leurs aliments, indiens à la recherche de valeurs d’échange etc.), s’ils maintiennent les schémas d’intervention qui sont les leurs actuellement.

Yves Lacoste propose une explication de cette tendance à ignorer la relation entre le pouvoir et l’espace :

“C’est sans doute une des raisons majeures pour lesquelles les problèmes politiques sont si rarement posés en fonction de l’espace par ceux qui ne sont pas au pouvoir. En effet, les problèmes politiques correspondent à toute une gamme de réseaux de domination qui ont des configurations spatiales très diverses et qui s’exercent sur des espaces plus ou moins considérables (depuis le niveau du village et du canton jusqu’à la dimension planétaire).

Dans un Etat, plus le système politique est devenu complexe, plus les formes de pouvoir se sont diversifiées, et plus s’enchêventrent les limites des circonscriptions administratives, électorales et les contours, plus ou moins flous et discrets, de multiples formes d’organisation qui ont un rôle politique ; par exemple, le rôle de tel réseau bancaire dans telle région, les “chasses gardées”, les zones où s’exerce de façon plus ou moins occulte telle influence hégémonique, l’extension “spatiale” de telle “clientèle”, etc. (...) Pour se reconnaître facilement dans cet enchevêtrement pour une bonne part formé de renseignements confidentiels, pour être en mesure de les utiliser avec efficacité, point n’est besoin d’être génial ; il faut surtout faire partie du groupe au pouvoir (...).” (Yves Lacoste, 1985, p. 34-35).

Avec son livre “Geopolitics” (paru en langue espagnole en 1945), Strausz-Hupé a ouvert la voie pour reprendre de manière critique les divers apports des géopoliticiens allemands. Strausz-Hupé souligne tout au long de son oeuvre qu’il ne faut pas identifier tous les apports de la géopolitique avec la “geopolitik” mise en oeuvre sous le régime nazi. Il souligne la richesse des analyses de Haushoffer et de Ratzel et leur utilité pour analyser la relation entre structures de pouvoir et l’espace. De la même manière il montre comment les analyses des géopoliticiens allemands complètent la réflexion stratégique de von Clausewitz (1983). La géopolitique ne peut se réduire à la “geopolitik” ni aux discours et pratiques géopolitiques développées par les militaires en Amérique Latine.

En Amérique Latine, c’est dans les centres de réflexion militaires du Brésil, du Pérou et du Chili que se sont développées les analyses géopolitiques les plus poussées. Si l’on prend comme mesure le nombre de livres et d’articles publiés, la réflexion géopolitique est peu développée en Colombie, même dans les cercles militaires (Michel Foucher, 1986). Bien que la notion de “géopolitique” soit aujourd’hui utilisée de plus en plus souvent dans la presse pour qualifier les choses les plus diverses, le thème de l’analyse géopolitique est resté réservé aux cercles officiels.

Strausz-Hupé (1945) a souligné l’importance de l’étude du pouvoir et sa relation avec la domination de l’espace. Yves Lacoste avait signalé dès 1976 l’importance de cette analyse pour les organisations qui n’ont pas accès à l’exercice du pouvoir. Il convient de préciser ce que l’on entend par géopolitique.

Chez Lacoste la notion de géopolitique subit plusieurs changements d’interprétation. Lacoste distingue d’abord la “géographie des états-majors” de la “géographie des professeurs” (Lacoste, 1985, p. 19), puis la “géographie académique” (qu’il critique), et la “géographie fondamentale” ou géographie “appliquée” ou “active” (au service de l’action), qu’il préconise, puis la

géopolitique (étude loin de la mêlée? mais au service de l'action?) et la géostratégie (directement liée à l'action, au conflit?)<sup>116</sup>, ensuite, la géopolitique interne et géopolitique externe<sup>117</sup>. Dans un écrit plus récent Lacoste a précisé :

“ Je pense qu’il est préférable de réserver le terme de **géopolitique** aux discussions et controverses entre citoyens d’une même nation (ou habitants d’un même pays), et le terme de **géostratégie** aux antagonismes entre des Etats ou des forces politiques qui se considèrent comme absolument adverses.” (Yves Lacoste, p. 6, Hérodote no 60-61, 1991).

Force est de constater que l’introduction de la différence entre géopolitique interne et externe, et entre géopolitique et géostratégie (qui reflète à nouveau une contradiction entre une approche qui se veut systémique et une tendance cartésienne à séparer), a provoqué plus de problèmes qu’il n’en résout. En effet : qu’est ce qui permet de définir ce qui est externe, externe à quoi ? Quand est-ce que une action entraîne des contradictions irrévocables, absolument adverses ? On peut constater que ces interprétations successives et les difficultés de la mise

---

<sup>116</sup> "D'une certaine façon et de mon point de vue, c'est bien ça, la géopolitique, du moins quand on n'est pas trop impliqué directement dans le conflit : ce regard porté d'en haut, grâce aux échelles différentes, sur des terrains et des espaces de dimensions très inégales - depuis le coin de montagne jusqu'aux continents -, pour tenter de comprendre les mobiles et les mouvements, avancées et reculs, victoires et défaites, dans la lutte que se livrent des armées, des Etats ou d'autres forces politiques, pour la conquête et le contrôle des territoires. Toutefois, cette observation relativement sereine de luttes combien tragiques et confuses, ne doit pas faire oublier que pour les stratèges qui y sont engagés, la géopolitique (ou la géostratégie), c'est surtout le raisonnement dont le but est de vaincre l'adversaire - compte tenu de la situation et des moyens dont on dispose - et de démontrer au monde, sinon de prouver à soi-même, que l'on a raison. Il y a donc, d'une part des géopolitiques fondamentalement partisans, et de ce fait, contradictoires, antagonistes et d'autre part, au-dessus, si l'on peut dire, une géopolitique qui observe ces affrontements et cherche à en comprendre les raisons et les péripéties. Il ne s'agit donc pas de science, ni d'une recherche de lois, mais d'un savoir penser l'espace terrestre et les luttes qui s'y déroulent, pour essayer de mieux penser les mystères de ce qui est en train de se passer afin d'agir plus efficacement." (Lacoste, 1988, p.8-9).

<sup>117</sup>"Les analyses et commentaires géopolitiques portent le plus souvent sur le rapport de forces entre des Etats, ou plus exactement sur les enjeux territoriaux et les facteurs spatiaux des relations inter-étatiques, qu'il s'agisse de litiges frontaliers, de guerres ou de conflits, plus ou moins déclarés, d'extension de zones d'influence, etc. C'est ce que nous pouvons appeler des phénomènes géopolitiques externes. Mais c'est une partie seulement de la géopolitique.

Il faut aussi envisager des phénomènes géopolitiques internes, dans le cadre d'un même Etat ou d'un ensemble plus vaste défini en fonction de critères politiques. Il s'agit alors d'y analyser les configurations spatiales de diverses catégories de phénomènes politiques ou les enjeux territoriaux de diverses forces politiques, aussi bien les aspects et l'évolution de la géographie électorale que les problèmes de découpage de différents types de circonscriptions administratives et politiques, aussi bien les revendications régionales, les mouvements autonomistes ou séparatistes que les caractéristiques du sentiment national et l'évolution de ses représentations.

Bien sûr, il n'y a pas coupure complète entre géopolitique externe et géopolitique interne. Selon les cas il y a des interactions plus ou moins importantes, mais il y a aussi une autonomie relative de ces deux domaines : les rivalités entre partis au sein d'une même nation ne se manifestent pas (sauf en cas de guerre civile) de la même façon que les rapports de forces entre des Etats." (Lacoste, 1988, p. 207-208).

en oeuvre de telles définitions, ont donné lieu à un usage ample de la notion de géopolitique<sup>118</sup>.

En ce qui concerne les fins de notre étude, nous avons abordé la géopolitique à partir des définitions proposées par Strausz-Hupé. Strausz-Hupé reprend la distinction entre "géographie politique" et "géopolitique". La géographie politique recouvre les analyses de la relation entre pouvoir (politique) et espace, qui ont un but d'**étude** plutôt que de réflexion appliquée ou dirigée vers l'action (la géographie politique serait dans ce cas très proche de (- engloberait? -) la géographie électorale). La géopolitique recouvre les réflexions sur la relation entre espace et pouvoir qui oriente l'**action** d'un acteur donné.

De plus, il semble utile de distinguer les discours géopolitiques **explicites** et les discours géopolitiques **implicites**. L'injonction : "savoir penser l'espace!" ne semble pas en soi d'une grande utilité : tous les acteurs pensent l'espace, tous les acteurs ont un discours géopolitique plus ou moins explicite. La question réside dans la nature et l'efficacité de ce discours géopolitique : est-il en accord avec l'ensemble de la stratégie organisationnelle? est-il en accord avec les autres éléments de la base de ressources? Permet-il d'assurer la viabilité de l'organisation?

La géopolitique pourrait être définie comme la réflexion sur la relation entre espace et les formes d'exercice du pouvoir<sup>119</sup> (pouvoir sous ses différentes formes : domination légale / formelle, politique, économique, culturelle / idéologique, physique), à partir des perspectives d'action d'un acteur donné : que peuvent les petits colons face à l'avancée des latifundia des éleveurs de bétail? Comment les communautés indiennes pourraient-elles défendre leurs réserves attribuées sur le papier?

Du point de vue géopolitique, l'Amazonie colombienne peut être représentée comme un enchevêtrement de frontières mouvantes. Il y d'une part, l'avancée des frontières de ressources. Historiquement, l'économie de l'Amazonie se trouve associée aux va-et-vient des frontières de ressources<sup>120</sup> et des bonanzas qui s'y associent (voir Donald Sawyer, 1982). Dans certains cas ces frontières ont reculé (à

---

<sup>118</sup> Chez Yves Lacoste (travaux de 1988 et 1990), nous avons constaté que "géopolitique" était utilisé pour qualifier plus de quarante substantifs différents.

<sup>119</sup> Il convient de rappeler que dans le cas de l'approche de planification situationnelle développée par Carlos Matus, le pouvoir est explicitement traité comme une ressource rare.

<sup>120</sup> On peut énumérer ainsi les frontières liées à la quinine, le caoutchouc, les peaux précieuses, les poissons, les bois, le pétrole, le gaz et l'or. Ces activités sont associées avec l'économie de type extractive, c'est-à-dire, qu'il n'y eut pas intention ou possibilité d'établir une exploitation durable. L'Amazonie Colombienne contient des ressources minières potentielles (plusieurs champs de pétrole récemment découverts, du diamant (quantités et qualités ne sont pas connues / publiées), de l'uranium (idem), quartz, charbon) dont l'exploitation n'est pas encore entreprise pour des raisons économiques, ou à cause des conflits violents.

cause de la disparition ou raréfaction des ressources prospectées ou à cause de la disparition du marché). Dans d'autres cas des frontières antiques perdurent et s'entrecroisent, et quelques fois se ré-alimentent avec les frontières récentes (cas de l'augmentation des activités de chasse liés aux activités de recherche de l'or et laboratoires de coca). Ces frontières de ressources peuvent se trouver très près de la frontière agricole, mais aussi très loin, au coeur de régions seulement habitées par les communautés indiennes.

D'autre part, on peut distinguer l'avancée de la frontière agricole et d'élevage. Depuis les années trente les processus de colonisation se sont renforcés sur le territoire amazonien. D'abord contenue sur les flancs de la chaîne andine, elle s'est ensuite répandue le long des principaux fleuves, en particulier après la période 1948-1958 de "la Violencia" (Camilo Dominguez, 1987; Alfredo Molano, 1987a, 1987b; Carrisoza 1983, 1985, 1987; INDERENA, 1987; INCORA, 1987). Les principales activités agricoles et d'élevage ont été : le maïs, le riz, le cacao, le caoutchouc cultivé, l'élevage extensif de bovins, et la coca depuis 1978.

La culture de la coca introduite à la fin des années soixante-dix à des fins de transformation agro-industrielle, se trouve à mi-chemin de l'économie extractive (elle a toutes les caractéristiques associées aux "bonanzas") et de l'économie productive associée à la frontière agricole et d'élevage.

L'avancée de la frontière agricole et d'élevage entraîne des modifications techniques et sociales dans l'utilisation du territoire, que l'on peut repérer sur les cartes et sur les cadastres. Aux sites les plus avancés de la frontière agricole, on retrouve les colons les plus récents, souvent démunis, qui essaient de valoriser leur travail de déforestation en vendant les parcelles qu'ils ont "civilisé" aux colons "établis", ou qui prétendent s'établir et aux marchands qui leur ont fié les vivres et matériaux, parfois pendant des mois, parfois pendant des années. Ils repoussent devant eux les communautés indiennes.

Celles ci se retranchent dans les terres les plus reculées, souvent dans des réserves aux frontières fragiles. Dans certains cas on observe un processus complexe d'intégration des communautés (Useche, 1990a), qui peut prendre la forme de transformation des indiens en travailleurs saisonniers ou en "colons" ou "paysans" "assimilés". Quelques fois ce sont les colons qui sont assimilés, et reprennent avec succès des modes d'organisation propres aux communautés indiennes (voir les travaux de Juan José Vieco et Margarita Chaves (1986, 1987), ainsi que Juan José Vieco, 1990). Derrière eux, dans la frange "antique" de la frontière, on observe l'avancée des latifundia des grands éleveurs.

Ce processus somme tout classique de frontière agricole a été altéré en Colombie (comme d'ailleurs en Bolivie et au Pérou). Deux phénomènes ont donné lieu à une logique d'occupation spatiale heurtée et discontinue : l'émergence des groupes de guérilla dans les années soixante et la diffusion rapide de la culture de coca à partir de 1978. Durant les périodes où les prix sont attractifs, la coca freine temporairement l'avancée de la frontière agricole, car sa culture permet aux

colons se trouvant sur la frange, de reporter l'échéance de la vente des parcelles. Mais au moment de la baisse du prix, la déforestation reprend avec autant d'émblée, comme s'il s'agissait de rattraper le retard. De fait "l'argent chaud" issu de la coca a joué un rôle déstabilisateur important, par l'inflation locale qu'il génère et par la spéculation foncière qu'il alimente.

La présence des groupes armés a joué de même un rôle multi-stabilisateur aux effets de plus longue durée décrits dans Molano (1987), Jaramillo et al. (1986, 1989), van Vliet (1987). La guérilla est solidement installée tout au long des frontières de ressources et agricoles, lesquelles empiètent sur différents parcs naturels et sur la "Réserve forestière de l'Amazonie" (qui recouvre théoriquement la presque totalité de la région amazonienne colombienne)<sup>121</sup>. Les cultures de coca et la présence de groupes armés liés aux propriétaires des laboratoires de transformation contribuent à un problème spécifique du point de vue de la gouvernance : parler de "vide de pouvoir" constitue un contresens en Amazonie Colombienne.

C'est autour de ces frontières fluctuantes et enchevêtrées que se présentent les divers acteurs et leurs stratégies. Quelques fois ces acteurs subissent les représentations spatiales et les stratégies des autres, quelques fois, ce sont eux qui prennent l'initiative. Seuls quelques acteurs de l'Amazonie Colombienne ont un discours géopolitique explicite et élaboré. Dans la plupart des cas il s'agit de déchiffrer les éléments d'un discours implicite : dans le discours sur l'ethno-développement ou l'éco-développement mis en oeuvre dans diverses régions de l'Amazonie par des ONG ou des institutions de l'Etat, il y a un discours géopolitique normatif et légal implicite qui suppose que l'espace se protège par la définition de limites ou de frontières légales.

Plusieurs visions géopolitiques coexistent au niveau national de l'Etat. Une vision géopolitique militaire, inspirée par la doctrine de la sécurité nationale et une vision géopolitique du secteur civil de l'Etat, qui n'a pas réussi à se démarquer de la première. La vision géopolitique militaire n'est pas homogène : chaque corps (armée de terre, armée de l'air, marine) développe des variantes dans un même moule doctrinaire. De plus la doctrine de sécurité nationale est lentement déplacée par les concepts de la doctrine des conflits de basse intensité. Ce changement de doctrine se traduit par l'appui à l'ouverture de négociations avec les groupes de la guérilla, par le traitement régionalisé de la violence

---

<sup>121</sup> Les relations entre la guérilla et l'économie de la coca et ses acteurs ont donné lieu à des interprétations abusives : la guérilla lève des impôts sur toute source importante de revenus, que ce soit l'or, le bétail, l'alcool de canne à sucre, le pétrole ou la coca. Affirmer que la guérilla aurait promu la culture de coca ("la narco-guérilla") conduirait à dire que la guérilla aurait promu l'extraction du pétrole (la pétro-guérilla). L'usage de pâte de coca sous toutes ces formes est sévèrement réprimé dans toutes les zones sous contrôle de la guérilla. De 1984 à 1987 (durant la période des pourparlers de paix) la guérilla a activement soutenu tous les programmes gouvernementaux de substitution de la coca. Même aujourd'hui, l'attitude des groupes de guérilla est extrêmement négative envers une source de revenus qui corrompt leur base sociale.

politique à l'intérieur du pays et par les tentatives de donner plus de légitimité à l'action militaire<sup>122</sup>.

Comme conséquence des années de la *Violencia* qui secoua le pays pendant plus de dix ans, le secteur civil de l'Etat n'a fait que de timides tentatives de développer un discours géopolitique propre. On constate au contraire que nombre de représentants gouvernementaux incorporent des argumentations non-civiles dans leurs projets et programmes : "défense de la frontière", "occuper l'espace national" sont des notions auxquelles on trouve de fréquentes allusions dans les ouvrages de recherche ou dans les textes officiels (voir inter alia DAINCO, 1985, 1986; Francisco Correa, 1988; COLCIENCIAS, 1985). Ceci se traduit notamment dans les relations extérieures, la coopération économique, technique, financière et culturelle.

Ce fait explique en partie pourquoi les gouvernements ont développé des politiques de développement "national", avec un regard vers l'intérieur des frontières, plutôt que des politiques d'intégration et de coopération. Cela explique aussi le peu d'empressement à mettre en oeuvre les différents pactes et traités d'intégration qui ont été signés ces dernières années (cf. le Pacte Amazonien). Ainsi, le "Plan de Fronteras", un document d'une grande valeur, élaboré sous le gouvernement de Betancur (1982-1986) ne fût pas compris. Il n'a pas été exécuté et le gouvernement (Barco 1986-1990) s'empressa de reprendre un discours géopolitique favorable à la marine et son lobby suédois de construction de ports militaires (dans l'hypothétique espoir de "conquérir le Pacifique"). Il convient de remarquer que seuls quelques dirigeants colombiens perçurent l'importance de développer un nouveau discours géopolitique civil. Luis Carlos Galan (1989), assassiné en 1989, prononça de nombreux discours et organisa plusieurs débats sur les problèmes de frontières et sur l'intégration du continent<sup>123</sup>.

Au niveau régional du secteur civil de l'Etat, les discours des représentants des institutions politiques et administratives reflètent et perpétuent l'absence de discours civil. Quand un dirigeant régional propose d'occuper l'espace, il le fait en appliquant la vision nationale à l'espace régional qu'il administre : il "occupe" l'espace en sollicitant des postes frontière, des postes de la marine ... Bien qu'il soit tous les jours en contact avec la réalité de la frontière ouverte (et par ce, obligé de négocier fréquemment et - (la plupart du temps) - amicalement avec les autorités des pays voisins), il répétera le discours de défense de la frontière

---

<sup>122</sup> Ce qui traduit l'embarras face aux mouvements paramilitaires, fomentés un temps par l'armée (à partir de 1983), et qui représentent en fait une application tardive de la doctrine de sécurité nationale aujourd'hui périmée.

<sup>123</sup> Paradoxalement, les premières tentatives de développer un discours géopolitique progressiste en Amérique Latine sont à mettre à l'honneur d'un général, ancien ministre des Affaires Etrangères du Pérou voir entre ses nombreux écrits : Mercado Jarrín, 1981, 1986).

nationale (discours ressenti comme de plus en plus vide de sens, mais non remplacé par un autre).

Les représentants des institutions locales de l'Etat ont une tendance similaire : chacun essaie de "démarquer" son territoire, en installant des écoles, des postes de santé, indépendamment de savoir si cela résout les problèmes d'éducation ou de santé des populations concernées. L'absence d'un discours géopolitique régional ou local s'accompagne fréquemment d'une méconnaissance des caractéristiques physiques et sociales du territoire et de ses populations. La prolifération, au bord des routes ou des rivières, des pancartes colorées vantant les "réalisations institutionnelles" somme toute assez ponctuelles et éphémères, ne constitue qu'un reflet de cette absence de vision géopolitique.

Les organisations armées (guérilla des FARC de l'ELN) ont un discours géopolitique explicite. Elles concentrent leurs efforts sur des régions déterminées (or, pétrole, coca, élevage, zones de colonisation, zones de passage, zones de refuge etc.), selon les aléas de leur stratégie politique et militaire. Mais leur discours géopolitique est un discours militaire, influencé par leur traditionnelle stratégie de confrontation. Bien qu'elles cherchaient activement une sortie politique au conflit armé, ces organisations n'ont pas réussi à générer un discours géopolitique civil alternatif. Les accords de la Uribe de 1984, donnèrent lieu à la création de l'Union Patriotique, parti politique issu de las FARC. En 1986 un décret-loi introduisit l'élection des maires au suffrage universel. Ces organisations avaient réussi à remporter de haute main plusieurs mairies dans l'Amazonie. La politique d'aménagement par eux suivie n'a pas beaucoup différé de celle mise en oeuvre précédemment par l'Etat, ce qui explique le désenchantement de leurs électeurs (concentration des investissements dans le milieu urbain, investissements considérés comme "superflus" dans les parcs, les rues de la ville, l'illumination etc., au lieu d'écoles, de dispensaires, de voies rurales et d'initiatives d'appui à la production). A dire vrai, le déroulement postérieur de la confrontation n'a pas laissé aux élus de l'Union Patriotique l'opportunité de l'apprentissage : ils furent décimés par les mouvements paramilitaires durant la période 1986-1990.

Les acteurs liés à l'économie de la coca ont de même un discours géopolitique explicite. Leur stratégie d'occupation du territoire révèle une vision d'intégration économique par dessus les frontières, similaire à celle des multinationales opérant dans des activités légales. La répartition des tâches, le montage de canaux de communications, l'installation d'infrastructure aux endroits clés au Pérou, en Bolivie, en Equateur, au Brésil et en Colombie reflète un discours géopolitique civil complexe mis en oeuvre. Parallèlement, ils ont développé et mis en acte un discours géopolitique militaire meurtrier, ce qui a créé la confusion au sein de tous les acteurs avec lesquels ils interagissaient.

Les grands commerçants et transporteurs ont aussi généré une vision de l'espace qui va au delà du local. Quelques fois liés au secteur antérieur, quelques fois

profitant seulement des bonanzas, en vendant denrées alimentaires, matières premières et essence, ils ont développé une vision de l'espace dont dépend leur pouvoir économique. Depuis Villavicencio, Florencia et Puerto Assis, ils cherchent à contrôler les postes commerciaux, les routes, les dépôts, l'achat etc. Sur la route de Villavicencio - Santa Rita - Puerto Inírida les transporteurs se livrent une sourde bataille sans merci, où tous les coups sont permis : ne pas livrer d'essence, ne pas aider à sortir de l'ornière, ne pas livrer de pièces détachées aux concurrents, etc. Dans le secteur agro-alimentaire on observe également une vision explicite de l'occupation du territoire, lié au permanent conflit pour le contrôle de l'espace que se livrent les grands distributeurs nationaux et multinationaux de bières et boissons gazeuses.

Les partis politiques de différentes tendances ont développé une vision de l'espace particulière : leurs dirigeants font des analyses poussées de la provenance spatiale des votes et des possibilités de consolider leur assise et de générer de nouvelles alliances par l'intermédiaire d'investissements judicieusement répartis. Nous avons vu à plusieurs reprises des cartes régionales marquées selon les résultats électoraux dans les dépendances locales de plusieurs partis. Pour un politicien, la génération et régénération de son pouvoir est lié au territoire.

Entre les organisations qui ont une longue tradition géopolitique explicite et très élaborée, souvent à partir de centres situés en dehors de la région, il faut mentionner l'Eglise catholique. L'Eglise catholique, qui est de tous les acteurs celui qui a le plus d'expérience dans l'élaboration et la mise en oeuvre de discours géopolitiques, a depuis les années quarante placé ses internats et ses églises selon un raisonnement qui continue d'être efficace pour ses fins : hormis une avancée des groupes évangélistes dans certaines régions du Vaupès, du Guainía et du Guaviare, elle a réussi à maintenir son influence religieuse dans un vaste territoire.

Face à ces puissants acteurs les organisations indiennes et de colons ont dû développer leur capacité de comprendre et percevoir les discours géopolitiques implicites ou explicites qui oriente la pratique des autres acteurs et de générer une réflexion géopolitique propre qui leur permette de renforcer leur réponse.

Généralement le discours géopolitique des colons est un discours qui ne recouvre même pas ses propres terres. Beaucoup d'entre eux n'ont pas réussi à dominer l'espace qu'ils avaient pourtant délimité en faisant leur "pica" (sentier-limite), et leurs terres ont été occupé de fait par des tiers sans scrupules. Le changement d'échelle pourrait être à l'origine de cette vision de l'espace assez confuse : beaucoup de colons occupent dans l'Amazonie des superficies 30 fois plus grandes que celles qu'ils étaient habitués à travailler dans les zones andines d'origine.

Plusieurs organisations de colons ont développé une réflexion plus détaillée sur l'espace. Ainsi, il y eut une longue série de débats sur le sort de la réserve

forestière sur la rive droite du Guayabero (1984-1987). Certains des dirigeants des organisations paysannes exigeaient que soit levé le statut de réserve. Ce n'est que plus tard que les organisations se rendirent compte d'une profonde erreur d'appréciation : le statut de réserve avait constitué l'unique et précaire protection contre la spéculation foncière. Une fois levé le statut, la spéculation foncière (alimentée par l'argent généré par l'économie de la coca) décima les petits colons et donc les bases de l'organisation. C'est donc très tard que les organisations se sont penchées sur les autres formes de propriété de la terre, telle l'ancienne forme du "commodato" (van Vliet, 1987).

Au niveau des groupes indiens la perception de l'espace est beaucoup plus claire, parce qu'ils ont généralement acquis une connaissance directe ou transmise du milieu naturel et physique, qui date d'au moins plusieurs dizaines d'années<sup>124</sup>. Ils appliquent les principes de la **géométrie variable** dans leur perception de l'espace. Ils développent une perception de l'espace pour la chasse, une autre pour la pêche, une autre pour la cueillette, une autre pour l'agriculture et une pour l'espace domestique<sup>125</sup>. En général ils transmettent une bonne connaissance de la géographie régionale, transmission qui est aujourd'hui questionnée entre autre par la perte de l'identité culturelle et par les conflits de génération (Roberto Pineda Camacho, 1990).

## B. L'espace comme ressource

Toute organisation nécessite un espace matériel concret. Toute action requiert de l'espace et marque l'espace disponible. Du point de vue de l'action, l'espace représente souvent une ressource extrêmement rare et de difficile utilisation, car les décisions concernant son utilisation peuvent produire des effets irréversibles à l'échelle des processus humains.

L'espace représente à la fois le support physique (avec sa topologie, une situation géographique, un relief et un climat particuliers) où se situe le patrimoine des

<sup>124</sup> Certains biologistes et ethnologues exagèrent quand ils parlent de présence et d'expérience millénaire des indiens. Dans la grande majorité, les indiens qui vivent actuellement dans l'Amazonie se trouvent là où ils sont depuis moins de quarante ans. Beaucoup ont été repoussés où installés hors des terres qu'ils connaissaient. Ils ont dû apprendre à appliquer des connaissances ancestrales et générer de nouveaux savoirs dans des contextes souvent différents, en faisant des alliances avec d'autres clans (voir les travaux de Useche, 1987, 1990a).

<sup>125</sup> Susann Hecht et Alexander Cockburn font ainsi référence aux indiens Kayapó au Brésil : "Traditional Kayapó lands were about the size of France, so a more spacious view of their agricultural systems should replace the parochial concept of tropical forest cultivation localized only in the agricultural field. Indeed numerous scholars have shown that after "abandonment" agricultural fields remain sites of planting and manipulation within forest areas. Studies throughout Latin America increasingly suggest that rural populations are actively manipulating numerous vegetation types well beyond the agricultural sites, showing once more that our concepts of agriculture may be entirely deficient for understanding the basis of resource management and production by peoples." (Susann Hecht, Alexander Cockburn, 1989, p. 29).

ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, l'habitat-refuge pour les organisations et le lieu de passage des personnes et de biens. Ces utilisations de l'espace sont souvent contradictoires entre elles. La valeur de l'espace comme ressource dépend en grande mesure de la représentation qu'un acteur en fait, et de sa capacité pour communiquer à d'autres acteurs, alliés ou non, sa détermination de mettre en oeuvre les stratégies issues de cette représentation.

De multiples autres organisations ont des visées et des stratégies d'occupation sur les mêmes supports physiques, parfois surexposé aux aléas défavorables de la nature. Cela condamne toute organisation à de perpétuelles actions destinées à aménager, préserver et défendre l'espace, urbain ou rural, national ou au delà des frontières. La capacité de penser l'espace et la nature de la base de ressources est caractérisée par une distribution inégale aussi bien du point de vue social (situation hiérarchique du centre de décision), que du point de vue spatial (situation géographique du centre de décision).

### III. Conclusions du Chapitre 2

Les notions de temps et de l'espace représentent des dimensions essentielles de la gouvernance. Cela dit, elles ne laissent pas facilement déchiffrer leurs énigmes.

Gouverner implique un usage intensif d'une ressource très rare : le temps. De plus, le simple passage du temps modifie la nature de la demande de pilotage et de ressources. Pour un élu par exemple, savoir gagner les élections demande des capacités de pilotage différentes de savoir gouverner :

"The day after his election the size of his majority is almost -if not entirely - irrelevant to his ability to govern the country. What counts is his ability to govern the country." (Samuel Huntington, 1975, p. 96).

De même, savoir gouverner dans des espaces réduits ou accessibles demande des qualités de pilotage différentes de celles que demande le pilotage dans des espaces considérables ou de difficile accès.

Quelles sont les implications des réflexions géopolitiques pour les discussions en cours sur le pilotage en matière environnementale ou sociale dans la région amazonienne colombienne? Les tentatives d'ébaucher une réflexion stratégique sur le contrôle du territoire et du patrimoine de ressources, de la part des organisations communautaires, restent encore très isolées. Comment renforcer ces tentatives qui visent à mieux faire face aux multiples formes de domination de l'espace dans des situations complexes et caractérisés par des conflits violents?

Les analyses géopolitiques permettent de découvrir qu'il y a de multiples formes de formes d'occupation de l'espace. Telles qu'elles sont appliquées en Colombie en ce moment, les approches de l'éco - ou de l'ethno-développement reconnaissent seulement une de ses formes, à savoir la forme légale de la

propriété, au travers de laquelle elles espèrent isoler les territoires et leurs "ressources" naturelles et humaines, souvent mises sur le même pied, des influences "néfastes" du monde extérieur.

La géopolitique implique une réflexion sur la dimension des actions dans l'espace. Sous l'influence des réflexions de Schumacher ("Small is beautiful") et du slogan "penser globalement, agir localement", la plupart des N.G.O qui collaborent avec les organisations de base des communautés indiennes ou de colons ont insisté sur des stratégies "micro". Faire des considérations stratégiques de type "macro" était considéré comme "faire le jeu du discours étatiste et officiel". Cette approche "micro" apparût comme une réaction face aux méga-projets financés par les organismes financiers internationaux.

Avec d'autres chercheurs qui travaillent sur ce thème, nous constatons que cette stratégie du "micro" a connu de fortes limitations face à des commerçants qui dominant tout le circuit commercial, depuis par exemple Villavicencio jusqu'à la frontière avec le Venezuela ou avec le Brésil en passant par chaque piste ou rivière de l'Amazonie. Ne vaudrait-il pas mieux de "penser et agir à tous les niveaux possibles"?

Plusieurs organisations indiennes et paysannes ont commencé à systématiser un discours géopolitique plus proche de la pratique qu'ils souhaitent développer (Acero, 1990). Le problème qui se pose est que les outils disponibles pour systématiser ce processus de prise en compte des phénomènes de pouvoir et d'espace sont encore rares. Il en est de même pour ce qui concerne savoir penser les différentes profondeurs de temps.

Pour un observateur, la géopolitique permettrait d'élaborer une carte des capacités de gouvernance pour les différents acteurs impliqués, selon les stratégies des acteurs et leurs bases de ressources. L'intensité de la présence d'organisations et surtout la richesse et le sens de leurs interactions a des implications essentielles. Tout indique à penser que la base des ressources sera mieux pourvue au coeur des organisations. Pourrait-on en déduire que les limites de la capacité de gouverner se posent avec plus d'acuité dans les zones de "frontière", qu'elle soit urbaine (cf. la référence à Massy de la part de Jean-Luc Mélenchon, 1991) ou rurale. La notion de "**frontière mouvante de la gouvernance**" acquiert là son utilité.

Mais, comprendre la perception de l'espace des différentes communautés (André, 1989 ; von Hildebrand, 1987a, 1987b) n'est pas aisé dans la pratique, car penser l'espace veut dire des choses bien différentes à différents acteurs. Nos cartes unidimensionnelles ne disent souvent rien à des communautés indiennes ou paysannes qui pratiquent des cartes mentales, souvent chargées de multiples symboles. D'autre part le pouvoir et ses manifestations ne sont pas appréhendés de la même façon par les différents acteurs. La détection des perceptions de l'espace et sa relation avec les formes de pouvoir s'en trouve être plus difficile.

Dans l'approche de Lacoste, qui est ce qui définit les limites de ce qui est interne ou externe? Les "limites" spatiales ou organisationnelles auxquelles se réfèrent Maturana et Varela, ces frontières, peuvent-elles être perçues par l'organisation même? A quelles conditions? La base de ressources de l'organisation le permet-il? Ou sont-elles seulement observables par un observateur tiers?

Cependant, une approche de gestion qui partirait de l'existence d'organisations diffuses et de processus précaires de "prise de décision", à partir de centres de décision éphémères et variés au milieu de problématiques complexes et adverses, devra probablement être considérée comme une négation de la notion même de pilotage. Une meilleure connaissance des mécanismes essentiels de régulation nous permettrait-il de sortir de ce raisonnement paradoxal?

## Chapitre 3

La

### base de ressources, les stratégies d'interaction et les réponses initiales face à l'émergence de la complexité

#### I. La base de ressources

##### A. Introduction

Toute organisation émerge et agit dans une situation de rareté relative de ressources<sup>126</sup>, c'est-à-dire une situation où, pour atteindre certains objectifs face aux actions des autres organisations, certains moyens d'action sont disponibles en qualité et/ou quantité limitée et/ou d'accès difficile ou impossible, alors que d'autres au contraire se trouvent disponibles ou d'accès facile.

La rareté de ressources est une notion non seulement auto-référentielle mais de plus, pour un acteur donné, la perception de la valeur d'une ressource et de sa rareté changent perpétuellement selon :

- son appréciation de la situation (c'est-à-dire, sa perception des problèmes confrontés, de sa base de ressources, et des intentions et capacités d'action des autres)
- la nature des horizons temporels ou spatiaux sur lesquels ses calculs sont fondés.
- ses intentions

L'appréciation des ressources et de leur rareté ne constitue pas une donnée invariante. Elle rétro-agit sur les attentes de l'acteur et sur ses calculs d'autant plus qu'en passant à l'action, l'acteur modifie de nouveau sa base de ressources et transforme l'appréciation qu'il en fait.

La base de ressources d'une organisation ne se limite pas aux ressources financières ou aux ressources ayant une valeur de marché :

"L'homme se découvre subitement gérant d'un patrimoine de ressources simplement utiles qui rares ou non, reproductibles ou non, doivent être convenablement administrées. Il n'y a, peut-on dire sans paradoxe, que des biens économiques." (René Passet, 1979, p. 96).

---

<sup>126</sup> "Scarcity, we assume, prevails in the sense that the total amount of assets available is smaller than that needed to realize all of the goals of all of the actors." (Amitai Etzioni, 1968, p. 317) .

De nombreux auteurs ont signalé que mis à part le temps et l'espace (traités dans le précédent chapitre), il existe d'autres ressources rares telles que la culture, les valeurs, l'expérience et la capacité organisationnelle individuelle ou collective, l'autorité<sup>127</sup>, l'information, la connaissance et le savoir-faire, le pouvoir, les ressources naturelles et la capacité de discerner et d'articuler ces ressources afin d'avoir une action efficace dans des situations de pouvoir partagé (voir sur ces thèmes entre autres : Beer, 1982 (1966), 1975; Arrow, 1976; Perroux, 1973; Passet, 1979; Mintzberg, 1986; Matus, 1981, 1985, 1987a, 1987b; Benveniste, 1989; Crozier et Friedberg, 1977; Crozier, Huntington, Watanuki, 1975; Bartoli, 1996).

Ces ressources partagent certaines caractéristiques, notamment le fait qu'il y a souvent impossibilité de les reproduire, de les transférer, impossibilité ou difficulté d'acquisition à travers les mécanismes du marché et impossibilité ou non-sens de les exprimer en valeurs monétaires<sup>128</sup>.

"Ce sont des biens, ce sont des marchandises. Elles ont une valeur économique réelle, pratique; elles accroissent l'efficacité du système, vous permettent de produire plus de biens ou de valeurs, quelles qu'elles soient, que vous tenez en haute estime. Mais ce ne sont pas des marchandises pour lesquelles l'échange sur un marché soit techniquement possible ou même ait un sens." (Kenneth Arrow, 1976, p. 23).

C'est à partir de la reconnaissance de la spécificité de ces ressources et des investissements qui y sont liés que s'est développée la réflexion sur le phénomène de l'irréversibilité de certains de ces investissements :

"Cet investissement, dans la mesure où il est prisonnier de l'esprit de celui qui le fait, est nécessairement irréversible. Il peut bien entendu être transmis mais l'individu le possède toujours et ne peut l'aliéner, bien que, comme la plupart des investissements irréversibles, il soit soumis à dépréciation. (...) Au cours des vingt dernières années, l'investissement irréversible a donné lieu à quelques développements théoriques. L'irréversibilité n'a pas de conséquence lorsque la

---

<sup>127</sup> Dans leur rapport à la Commission trilatérale Crozier et. al. écrivaient : "In the United States, the government is constrained more by the shortage of authority than by the shortage of resources. (...) In Europe, governments seem to be facing shortages of both authority and resources, which is the major reason why the problems concerning the governability of democracy are more urgent in Europe than in the other Trilateral regions." (Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, 1975 p.169-1970).

<sup>128</sup> "A good illustration at the societal level concerns the attempt to find a rational answer to the problem : where should London's third airport be sited? It turned out that "rational" ought to mean "cheapest". Immense research efforts and an elaborate quasi-legal paraphernalia produced an attempt to make a monetary quantification of eudemony. The research tried to place money values on such commodities as a noisy environment and the convenience to travelers of shorter and longer city-airport journeys. I contend that this cannot be done, because eudemony is not single-valued. Secondly I contend that we do not even want to do it, because "cheapest" is not the cynosure of the human condition. Thirdly I contend that the original question should not have been asked. To see why not we must recognize how that question floats from deep inside the third trap- the trap of technology incorrectly managed." (Stafford Beer, 1975, p. 357).

demande future de capital est régulièrement croissante; mais elle est particulièrement importante lorsqu'il y a des fluctuations, notamment des fluctuations aléatoires." (Kenneth Arrow, 1976, p. 47).

Amitai Etzioni avait ainsi précisé la caractéristique d'irréversibilité dans le cas particulier de "la connaissance" :

"Is knowledge a scarce commodity? One characteristic of knowledge mitigates the effect of its particularly skewed distribution : unlike other products, the output of the knowledge sector is to some extent not subject to the laws of scarcity and of supply and demand. Knowledge is a pattern of symbols, and symbols can be transmitted without being lost. The teacher possesses no less knowledge after he has taught; nor does a book held less information after it has been read. (...) However, knowledge has carriers in the material world which are subject to the laws of scarcity (...)" (Amitai Etzioni, 1968, p. 206).

La base de ressources existe à l'état latent : il faut la percevoir et la mobiliser. La base de ressources, n'est donc pas seulement la base matérielle de la survivance, c'est aussi ce que l'organisation peut et veut percevoir en vue de ses stratégies : bien qu'il y ait certainement des données "objectives", "tangibles", la base de ressources est aussi dans la tête des acteurs. Elle ne mène pas une vie indépendante de l'organisation. Elle forme au contraire un prolongement des capacités organisationnelles et des savoir-faire développées au coeur de l'organisation. En effet, pour mobiliser les atouts de base, il faut d'autres ressources : des connaissances, du vouloir-faire, des savoir-faire (savoir distinguer et mobiliser les ressources, avoir et savoir penser le temps et l'espace, savoir d'autre part penser l'organisation et ses stratégies). Mobiliser les savoir-faire et les vouloir-faire implique d'ailleurs de nombreux autres savoir-faire...

## B. Le patrimoine naturel

Toute organisation interagit avec la nature, mais la perception de la nature et les caractéristiques de ces interactions varient sous l'influence de multiples facteurs tels que les valeurs et la culture (en particulier les symboles associés aux éléments naturels), les savoirs accumulés, les besoins perçus, les finalités recherchées et les stratégies d'interaction avec d'autres organisations ainsi que **leurs** interactions avec la nature<sup>129</sup>. La distinction, la classification et l'utilisation des éléments naturels sont auto-référentielles.

Dans la tradition scientifique occidentale, le patrimoine naturel comprend les éléments non renouvelables (les combustibles fossiles et non fossiles, les minéraux métalliques et non métalliques, les matériaux de carrière); les milieux

---

<sup>129</sup> "Dans la mesure même où elle n'est pas naturelle, l'action collective n'est pas un exercice gratuit. C'est toujours une coalition d'hommes contre la nature en vue de résoudre des problèmes matériels." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 23).

physiques (les sols, les eaux continentales, les eaux marines, l'atmosphère - le climat) et les organismes vivants (les espèces animales, les espèces végétales et les micro-organismes); ces éléments se distribuent dans les écosystèmes humides ou terrestres, ancrés à des espaces définis<sup>130</sup>. La plupart des écosystèmes ont été intensément manipulés, d'autres sont préservés d'une manière plus ou moins efficace. Les interactions avec les éléments naturels, par exemple, à travers la manipulation bio-génétique mais aussi, comme c'est le cas en Amazonie Colombienne l'exploitation inadéquate des ressources<sup>131</sup>, donnent lieu à de nouveaux problèmes de pilotage, qui impliquent des choix moraux et éthiques pour les différents acteurs impliqués.

### C. Les valeurs, la culture et la motivation

Les valeurs fonctionnent comme des mécanismes de filtrage conscients ou inconscients : en termes cybernétiques elles opèrent comme de véritables comparateurs<sup>132</sup>. Tant au moment de l'appréciation d'une situation, de la base de ressources, des finalités de l'action que des décisions qui en découlent, elles sous-tendent les stratégies d'interaction et les structures inter et intra-organisationnelles.

La confiance mutuelle constitue l'une de ces valeurs de base :

“On a remarqué, par exemple, que le défaut de confiance mutuelle est l'une des propriétés de nombreuses sociétés économiquement attardées. Les entreprises collectives, quelles qu'elles soient, et non pas seulement celles des pouvoirs publics, deviennent difficiles ou impossibles parce que A peut tromper B, car, même si A veut faire confiance à B, il sait que B ne lui fera probablement pas confiance.” (Kenneth Arrow, 1976, p. 28).

De même la motivation<sup>133</sup> (ou le vouloir-faire) et la compréhension, les valeurs politiques fondamentales (Michel Crozier, 1975, p. 43 et 43), telles que le respect

---

<sup>130</sup> Quand un élément naturel se retrouve en dehors du contexte où un acteur s'attend raisonnablement à le trouver, on dit qu'il y a contamination : "Pollution : a ressource out of place" (Harvey Lieber, 1971, p.95).

<sup>131</sup> Il existe une abondante littérature sur les ressources de l'Amazonie colombienne et nous ne nous attarderons pas sur les aspects les plus spécifiques du patrimoine naturel de la région.

<sup>132</sup> Selon Paul Ladrière et Claude Gruson : “La notion de valeur comporte l'idée de “médiation en tiers”, entre évaluation en première personne et en seconde personne. C'est la référence, dans une situation donnée, faite par les protagonistes de l'interaction, à la valeur déjà forgée par une histoire des moeurs propre à une culture. Pour Max Scheler, les valeurs sont comme l'étalon de mesure.” (Ladrière et Gruson, 1992, p. 34).

<sup>133</sup> Etzioni cite Hirschman (The strategy of economic development, New Haven 1958) : "He points out that development requires both motivation and understanding, qualities which are not necessarily found simultaneously. In third world countries, a decision-making that has low knowledge requirements is

des opinions et de l'intégrité physique et morale d'autrui, le respect des règles et des décisions accordées, constituent autant de valeurs essentielles.

Le défaut d'existence de ce type de valeurs, ou même l'émergence de valeurs contraires, peut paradoxalement conduire à un phénomène particulier : Francisco Thoumi cite la corruption et l'intimidation comme "nouveaux facteurs de production" dans le cas de la Colombie, malade de ses inégalités sociales, des effets du trafic de drogue, de la guérilla et de la violence endémique (Francisco Thoumi, 1992, p. 43).

La relation entre gouvernance et valeurs est une relation de mutuelle interaction : Karl Deutsch indiquait que les valeurs ne changent pas dans les jeux, mais le font fréquemment dans la vie politique (Deutsch, 1966, p. 59). Si les stratégies des acteurs sont guidées par des systèmes de valeurs, comment les acteurs réadaptent-ils leurs valeurs? Le système de valeurs est-il gouvernable, modifiable intentionnellement? (voir les réflexions de Lucien Sfez, 1992, p.140).

Les modifications des systèmes de valeurs sont souvent imprévisibles. Jacques Theys avance l'hypothèse d'une relation étroite entre l'évolution des structures technico-économiques et celle des systèmes de valeurs (Theys, 1995, p. 63). Cependant, comme l'ont montré Francisco Varela (1989) et Edgar Morin (1993), les systèmes de valeurs et les systèmes d'idées ont une vie propre, leur propre "auto-organisation". Quelques fois, c'est le système de gouvernement où les systèmes de génération d'idées (la famille, l'école, l'université, l'unité de production) qui sont "en retard" sur les valeurs générées et admises globalement au sein de la société, quelques fois c'est le contraire (Michel Crozier, 1975, p. 42). Quelques fois c'est la société civile qui est bloquée (Crozier, 1970), quelques fois c'est l'Etat qui est "bloquant" (Crozier, 1995).

Vers une définition universelle de ce qu'est "bien" gouverner? En 1951, un rapport d'experts publié par les Nations Unies signalait qu'une amélioration de l'administration publique dépendait de manière essentielle du respect de certaines valeurs et visions fondamentales<sup>134</sup>. De même Kenneth Arrow avait attiré l'attention sur les principes éthiques et moraux, institutions fondamentales sur lesquelles se construisent les relations de confiance (élément fondateur du marché) et qui règlent la vie des organisations (Arrow, 1976, p. 28).

Il y vingt ans, Win Crowther et Gilberto Flores analysaient les principales caractéristiques des modèles de gestion et d'administration publique importés en Amérique Latine, qui se révélaient être aussi inadaptés que coûteux. Ils dénonçaient la dépendance établie et le fait que trop peu d'attention ait été

---

needed."(Amitai Etzioni, 1968, p. 269). Voir aussi : Marvin Meade, 1971, p. x et Alexander King, et Bertrand Schneider, 1991, p. 231-245.

<sup>134</sup> "Permanent improvement of Public Administration can be realized only if based upon certain fundamental values and standards." (United Nations, 1951, p. 9).

donnée aux modèles et tentatives d'innovation organisationnelle propres<sup>135</sup>. Leur critique des modèles d'administration publique "importés" est pertinente pour la discussion de la gouvernance, où des phénomènes semblables peuvent se reproduire.

Si cela est le cas, le problème de la gouvernabilité deviendrait-il un problème culturel (Crozier, 1975)? "Suffirait-il" de "changer" la culture, nos valeurs, pour que le problème de l'ingouvernabilité disparaisse? La vision de ce qui est gouvernable et de ce qui ne l'est pas devient-elle alors totalement relative à la culture de chaque acteur? Ce relativisme empêcherait-il tout débat sur la gouvernance?

Quelles seraient ces valeurs fondamentales sur lesquelles on pourrait (ré)construire la gouvernance dans une situation précise donnée? Comment se construirait l'accord de base? Si l'ensemble des macro - et microprocédures du régime politique de la démocratie parlementaire constitue l'une des formes pour construire et reconstruire cet accord, comment interagir avec ceux qui ne l'acceptent pas? Quel rôle fondamental jouent alors les Constitutions dans les débats sur la gouvernance (Bob Jessop, 1990)? Comment reconstruire une situation de gouvernance légitime quand les gouvernements ne disposent pas de légitimité suffisante ni sur *la base du suffrage*, ni par leur *forme* de gouverner, ni par le *contenu* de leurs projets de gouvernement<sup>136</sup>?

Paradoxalement le problème de la capacité de gouverner se pose avec plus de force dans les démocraties parlementaires (Georges Graham, 1960). C'est sous ce régime que le respect du partage des pouvoirs (à l'intérieur de l'Etat, entre gouvernement et Etat, entre l'Etat et la société civile), c'est à dire la relativité de l'autonomie des acteurs (Carlos Matus, 1985, 1987a, 1987b et Bob Jessop, 1990), est érigé en règle de jeu "officielle" à la base de l'organisation de la société. Le problème de la capacité de pilotage se pose plus spécifiquement dans des

---

<sup>135</sup> "If technological dependence is defined as the reliance on standards of performance which are purported to be relevant universally and the continual importation of techniques and concepts designated as necessary or useful by these standards, the history of the field of public administration in the twentieth century is an example of technological dependence. This is especially the case of public administration in Latin America." Win Crowther et Gilberto Flores (1970, p.1). "In adopting imported administrative concepts, the Latin Americans have created : new control systems without the necessary information (as has succeeded in many cases where the merit system has been incorporated); new information systems unrelated to the decision-making process (as has happened in many case of new budgetary systems); or new information and control systems without an adequate conceptualism of the informal or organizational structures (as has taken place with new accounting systems)." (Crowther et Flores, 1970, p. 20). "Latin Americans have been overly captivated by foreign organizational methods, by foreign advice and imported plans. They have tended to depreciate the value of analyzing their own large amount of unstudied experience in testing varieties of strategies of change." (Crowther et Flores, 1970, p. 31).

<sup>136</sup> "Before asking ourselves how efficient is public administration, one might better perhaps inquire, what is government? Whose government is it?" The problem of legitimatization is, for the most part, unresolved." (Frank Tannenbaum, 1965, p. 33-35).

situations ou cette autonomie relative est sérieusement et constamment mise en question par d'autres acteurs.

Selon Samuel Huntington (faisant référence aux cas des Etats-Unis), les menaces sur la gouvernance ne viennent pas tant de forces extrêmes de gauche ou de droite mais proviennent de la dynamique interne du système même dans un contexte de société (civile) fortement mobilisée et éduquée (Huntington, 1975, p. 115). Amitai Etzioni avait analysé ainsi la vigueur de cette société civile émergente aux Etats Unis (mouvements de "désobéissance civile", mouvements d'étudiants, voir Etzioni, 1968, p. 431<sup>137</sup>). Cette société civile est "active" parce qu'elle est capable, en sus de détruire ou de protester, de construire des systèmes de valeurs et des modes d'organisation complexes et alternatifs.

Il convient de préciser que dans les démocraties parlementaires où prévalent les mécanismes propres à l'économie de marché, le passage de l'intervention directe de l'Etat (modèle de régulation cybernétique de type "mécanique") à la régulation indirecte par l'information et la négociation (régulation cybernétique avancée caractéristique des systèmes auto-organisés), exerce une demande supplémentaire de capacité globale de pilotage, aussi bien de la part de l'Etat que de la part de la société civile.

Dans le cas de l'Amazonie Colombienne, il existe non seulement une société civile très active mais encore une société qui n'est pas "civile", en ce sens qu'elle se trouve simplement en dehors de la sphère de l'Etat, et qu'elle ne reconnaît pas le statut d'Etat "de droit" puisqu'elle en questionne la légitimité. Est-il possible de concevoir une stratégie de reconstruction de la gouvernance en marge d'un Etat qui n'est pas reconnu comme étant "de Droit"? Comment une telle stratégie peut-elle justement contribuer à la reconstitution d'un Etat de Droit?

Comment alors, en reprenant notre discussion sur *le sens*, interpréter la directivité du pilotage : gouverner pour faire quoi? Le "chaos" est-il le territoire de la gauche (Jean-Luc Mélenchon, 1991) ou devient-il le territoire potentiel de tous les extrémismes (néofascistes dans l'ex-URSS, groupes militaristes de gauche et de droite en Amazonie Colombienne)? Comment reconstruire une situation de gouvernance acceptable?

Augmenter la gouvernabilité d'une organisation, augmenter la gouvernabilité du système dans laquelle elle opère n'augure rien sur la direction que cette organisation choisira<sup>138</sup> : cette interrogation lancinante sur le sens et sur les

<sup>137</sup> Voir aussi Schick qui analyse la capacité de l'Etat face à l'apparition des nouvelles formes de participation politique et culturelle : Woodstock, New Left (Allen Schick, 1971, p.231); sur le même thème : Fals Borda, 1965, 1978, 1984, 1987 et Crozier, 1963, 1970, 1975).

<sup>138</sup> "(They) are less concerned with the "content" of the programs than with the "process" of administration. Hence questions involving social change, whether or not demands are met successfully or induced, are beyond their province. "Improved" administration assumed to be "successful" administration." (Warren

valeurs essentielles se pose à tous ceux qui abordent le problème de la gouvernance (Beer, 1975, p. 428; Checkland, 1984, p. 102; Ulrich, 1984, p. 90; Matus, 1987a)<sup>139</sup>.

Ces valeurs essentielles sont liées, reproduites et retransmises par la culture et l'ensemble des supports matériels et des moyens de transmission du patrimoine culturel<sup>140</sup>. La transmission ou la génération de valeurs dépend de la possibilité de les mettre en application. Le patrimoine culturel constitue certainement une donnée fondamentale (René Passet, 1979, p. 140), mais cette donnée est difficilement isolable des autres éléments du terroir de la gouvernance.

#### **D. Connaissance - savoirs - pouvoir**

Les connaissances et l'information représentent des ressources d'importance stratégique, dont la valeur surpasse souvent celle des ressources financières (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 163 et 147). L'un des leitmotiv des travaux de Yves Lacoste est précisément son insistance sur l'importance de certains savoirs spécifiques (tel que le raisonnement géographique) aux fins de l'exercice du pouvoir<sup>141</sup>. Dominique Genelot rappelle à juste titre la différence entre la connaissance (ou savoirs organisés) et la compétence (la capacité à mettre en oeuvre des connaissances ou des savoir-faire pour maîtriser une situation professionnelle donnée ou "savoir faire opérationnel, validé, utile, utilisable, utilisé" - Dominique Genelot, 1992, p. 210).

---

Ilchman, *Rising Expectations and the Revolution in Development Administration*, *Public Administration Review* (December, 1966), p. 317, cité par Crowther et Flores, 1970, p. 5).

<sup>139</sup> Voir sur ce thème les réflexions extrêmement pertinentes de Paul Ladrière et Claude Gruson (1992, p.21-39) sur "la question éthique" et sa relation avec l'économie et la gouvernabilité.

<sup>140</sup> C'est-à-dire de l'une des "structures lourdes" au sens donné par Paul Ladrière et Claude Gruson : "Les structures lourdes sont des éléments de natures diverses - matérielle, organisationnelle, culturelle - dont la création, l'adaptation, la suppression, ne sont réalisables que dans des délais longs, le plus souvent à coût élevé, et qui sont très difficiles, voire impossibles à modifier une fois qu'ils ont pris forme." (1992, p. 114).

<sup>141</sup> "Car la géographie sert d'abord à faire la guerre.(...) La géographie est d'abord un savoir stratégique étroitement lié à l'ensemble de pratiques politiques et militaires, et ce sont ces pratiques qui exigent le rassemblement articulé de renseignements extrêmement variés, au premier abord hétéroclites, dont on ne peut comprendre la raison d'être et l'importance, si l'on se cantonne au bien fondé des découpages du Savoir pour le Savoir. Ce sont ces pratiques stratégiques qui font que la géographie est nécessaire, au premier chef, à ceux qui sont les maîtres de l'appareil de l'État. S'agit-il vraiment d'une science ? Au fond, peu importe : la question n'est pas essentielle, dès lors que l'on prend conscience que l'articulation de connaissances relatives à l'espace qu'est la géographie est un savoir stratégique, un pouvoir." (Yves Lacoste, 1985, p. 10-11).

Or, ces connaissances, savoir-faire et compétences sont développés, répartis et accumulés de manière inégale entre les différents acteurs<sup>142</sup>, lesquels occupent des positions inégales au sein des structures lourdes. Ces inégalités<sup>143</sup> contribuent à la persistance et la variété des jeux de pouvoir.

Le pouvoir constitue une ressource bien particulière. Les acteurs maintiennent leur autonomie par l'action. L'environnement de l'acteur est constitué d'autres organisations sociales et de la nature. Ces autres acteurs agissent et réagissent, selon leurs propres stratégies. Si l'acteur veut mettre en oeuvre sa stratégie ou simplement préserver son existence comme acteur, il devra générer et appliquer du pouvoir :

"The realization of most societal goals, even in situations in which the actor's commitment and knowledge are considerable, requires the application of power. That is, under most circumstances, societal goals and decisions not supported by at least some degree of some kind of power will not be implemented. Hence, powerless actors are passive actors. The assumption which underlies these statements is that the realization of a societal goal requires introducing a change into societal relations, either in the societal environment or among the member units, and, as a rule, attempts to introduce changes (as distinct from changes that occur "anyhow", which do not constitute the realization of a goal), encounter some resistance. Unless this resistance is reduced, a course of action set will not be a course of action followed. **Power is a capacity to overcome part or all of the resistance, to introduce changes in the face of opposition** (this includes sustaining a course of action or preserving a status quo that would otherwise have been discontinued or altered). Power is always relational and relative. An actor by himself is not powerful or weak; he may be powerful in relation to some actors in regard to some matters and weak in relation to other actors on other matters." (Amitai Etzioni, 1968, p. 314).

---

<sup>142</sup> "Dans un Etat, plus le système politique est devenu complexe, plus les formes de pouvoir se sont diversifiées, et plus s'enchevêtrent les limites des circonscriptions administratives, électorales et les contours, plus ou moins flous et discrets, de multiples formes d'organisation qui ont un rôle politique ; par exemple, le rôle de tel réseau bancaire dans telle région, les "chasses gardées", les zones où s'exerce de façon plus ou moins occulte telle influence hégémonique, l'extension "spatiale" de telle "clientèle", etc. (...) Pour se reconnaître facilement dans cet enchevêtrement pour une bonne part formé de renseignements confidentiels, pour être en mesure de les utiliser avec efficacité, point n'est besoin d'être génial ; il faut surtout faire partie du groupe au pouvoir et avoir le soutien des classes dominantes." (Yves Lacoste, 1985, p. 34-35)."

<sup>143</sup> "Du fait de leur situation sociale, les acteurs n'ont pas les mêmes "capacités stratégiques" Comme d'ailleurs une même ressource n'augmente pas de la même façon les "capacités stratégiques" des acteurs. Là comme ailleurs, il existe des processus cumulatifs qui permettent à certains d'utiliser comme ressource ce qui à d'autres n'apportera rien. Là comme ailleurs, on "prête plus facilement aux riches". Bien plus, une même ressource "objective" sera perçue et effectivement mobilisée par certains acteurs, alors qu'elle ne pourra être utilisée par d'autres.(p.76).....Toutes les ressources à la disposition d'un acteur ne sont en effet ni également **pertinentes** ni également **mobilisables** au sein d'une organisation donnée." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 80).

Plusieurs difficultés méthodologiques sont liées à la notion de pouvoir :

"The main methodological objection to the use of the concept of power is that power can be assessed only **post-hoc**; we know that x has power only after he overcomes the resistance of y, and whether or not he can do so - it is said - is unknown until after he has done it. Such **post hoc** analysis has no predictive value. To avoid this difficulty, let us use "power" not for a single exercise of it on a single issue over a single subject at one point of time, but rather to refer to a generalized capacity of an actor, in his relations with other actors, to reduce resistance to the course of action he prefers in a given field (i.e. the "presence" of other actors) about a set of matters over a period of time." (Amitai Etzioni, 1968, p. 314).

D'autre part, la notion de pouvoir est vague, mais :

"Pour vague qu'elle soit, une telle formulation a l'avantage de ne pas préjuger d'une théorie sur l'essence du pouvoir, de s'appliquer également à toute forme de pouvoir et surtout de diriger l'attention sur ce qui constitue à nos yeux l'essentiel : le caractère relationnel du pouvoir. En effet, agir sur autrui, c'est entrer en relation avec lui; et c'est donc dans cette relation que se développe le pouvoir d'une personne A sur une personne B. **Le pouvoir est une relation, et non pas un attribut des acteurs.**" (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, 65).

C'est à partir de cette définition du caractère relationnel du pouvoir que l'on peut percevoir les multiples enjeux spécifiques autour de chaque action<sup>144</sup>. De plus les sources du pouvoir sont multiples (Etzioni, 1968; Matus, 1992). La relativité du pouvoir ajoute à la difficulté d'appréciation. Comme il n'est pas toujours possible d'apprécier correctement toutes les données <sup>145</sup>, aucun acteur n'est à l'abri de crises internes ou externes de pilotage<sup>146</sup>. L'une des sources du pouvoir est certainement la capacité de savoir percevoir et utiliser une variété de ressources en vue d'obtenir ses objectifs<sup>147</sup>. Le pouvoir constitue donc bien une ressource

<sup>144</sup> "(...) chaque action constitue un enjeu spécifique autour duquel se greffe une relation de pouvoir particulière." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 68).

<sup>145</sup> "The sources of power are many and varied and include such intangible elements as the capacity of a societal unit to mobilize the loyalties of the membership and the efficacy of its organization and elites. Therefore, it is usually difficult for even a detached observer to assess accurately the power of various actors, and when the assessor is himself an actor in the field, the reasons for misjudgment multiply." (Amitai Etzioni, 1968, p. 319).

<sup>146</sup> "Since power is always relational, changes in the balance of force can be effected through shifts in both capacities and / or vulnerabilities. And since no social force, institutional order or social system is self-sufficient, each is vulnerable to at least some forms of internal crisis, external failures or mode of attack. It is this combination of capacities and vulnerabilities to which the concept of strategic selectivity orientates us." (Bob Jessop, 1990, p. 358).

<sup>147</sup> Crozier et Friedberg développent l'idée avancée par Etzioni : "Quelle est la source, quels sont les fondements du pouvoir? La réponse à cette question semble aller de soi : ce sont tout naturellement les atouts, les ressources et les forces de chacune des parties en présence, bref, leur puissance respective qui détermineront le résultat d'une relation de pouvoir. Mais encore convient-il de préciser davantage ce qu'on

particulière : Etzioni signale d'une part la différence entre le pouvoir et d'autres ressources (qu'il désigne comme étant des "atouts").

"All of this is possible once the distinction between assets and power is recognized. Assets are possessions of an actor which **may** be converted into power but are not necessarily so used; hence, there is a systematic difference between the assets of an actor, which may be viewed as a power base or potential, and his actual capacity to reduce the resistance of others, which is the power actually generated." (Amitai Etzioni, 1968, p. 315).

D'autre part :

"Like energy, power is directly observable only when used. The power of a unit can be predicted by studying its assets, its total structure, and its past performances in this regard. But like the world of physical energy, there is no gain-for-nothing, for power has a cost; assets used to generate it are no longer available to the particular sector. If the asset base is not replenished, the probability of compliance will decline." (Amity Etzioni, 1968, p. 316)<sup>148</sup>.

## II. De la complexité à la stratégie, vers la complexité...

### A. Les jeux de pouvoir comme générateurs d'incertitude et de conflit : l'émergence de la complexité

L'exercice du pouvoir par les différents acteurs contribue à l'incertitude. La capacité d'exercer le pouvoir dépend de la capacité de préserver ces "zones

---

entend par "puissance". En effet, qu'est-ce qui s'échange à travers une relation de pouvoir? Ce ne sont pas tant les forces ou la puissance des différentes parties prenantes que leurs possibilités d'action. Car A ne s'engage pas dans une relation de pouvoir avec B dans le seul but de mesurer ses forces avec lui. Il a un objectif plus précis : obtenir de B un comportement dont dépend sa propre capacité d'action. Autrement dit, par son seul comportement, B contrôle en quelque sorte la possibilité de A d'atteindre ses objectifs. Et plus B sera capable de marchander sa volonté d'accomplir l'acte que A lui demande, c'est-à-dire plus les ressources à la disposition de B lui permettront de garder son comportement imprévisible pour A, plus le rapport de force qui prévaudra lui sera favorable, et plus son pouvoir sur A sera grand dans cette relation précise. Le pouvoir réside dans la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relations de pouvoir, c'est-à-dire dans sa possibilité plus ou moins grande de refuser ce que l'autre lui demande. Et la force, la richesse, le prestige, l'autorité, bref, les ressources que possèdent les uns et les autres n'interviennent que dans la mesure où ils leur fournissent une liberté d'action plus grande." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 69).

<sup>148</sup> Crozier et Friedberg : "Analyser une relation de pouvoir exige toujours la réponse à deux séries de questions. Premièrement, quelles sont les ressources dont chaque partenaire dispose, c'est-à-dire quels sont les atouts qui, dans une situation donnée, lui permettent d'élargir sa marge de liberté? Deuxièmement, quels sont les critères qui définissent la pertinence de ces ressources et leur caractère plus ou moins mobilisable, c'est-à-dire quel est l'enjeu de la relation et quelles sont les contraintes structurelles dans lesquelles elle s'inscrit? (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 73).

d'incertitude" (Crozier et Friedberg<sup>149</sup>. Tous les acteurs n'ont pas la même capacité de générer l'incertitude, et c'est ce qui contribue à l'asymétrie des relations de pouvoir.

"Or l'incertitude en général ou des incertitudes spécifiques, comme nous le verrons, constituent la ressource fondamentale dans toute négociation. S'il y a incertitude, les acteurs capables de la contrôler l'utiliseront dans leurs tractations avec ceux qui en dépendent. Car ce qui est incertitude du point de vue des problèmes est pouvoir du point de vue des acteurs : les rapports des acteurs, individuels ou collectifs, entre eux et au problème qui les concerne, s'inscrivent donc dans un champ inégalitaire, structuré par des relations de pouvoir et de dépendance. En effet, les acteurs sont inégaux devant les incertitudes pertinentes du problème." (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 23-24).

Mais l'asymétrie des positions, n'implique pas que la relation de pouvoir soit unilatérale :

"C'est un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais totalement démuné face à l'autre." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 69).

C'est pourquoi la capacité de préserver et générer l'incertitude s'exerce non seulement entre organisations, mais aussi à leur intérieur : chaque acteur, chaque niveau d'organisation est capable d'altérer et de contrer les tentatives d'exercice du pouvoir à son encontre (Deutsch, 1966; Beer, 1982), en mettant en oeuvre ses propres stratégies<sup>150</sup> en réduisant au maximum la prévisibilité de son action<sup>151</sup>, et en essayant de rendre plus prévisible le comportement des autres acteurs.

---

<sup>149</sup> "Le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref, d'un acteur social, est bien ainsi fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires. Mais - nous l'avons déjà fait comprendre - pas n'importe quelle zone d'incertitude : encore faut-il que celle-ci soit pertinente par rapport au problème à traiter et par rapport aux intérêts des partis en présence, que ce soit en somme une zone d'incertitude dont l'existence et la maîtrise conditionnent la capacité d'action des uns et des autres. Et la stratégie des de chacun des partenaires/adversaires s'orientera donc tout naturellement vers la manipulation de la prévisibilité de son propre comportement et de celui d'autrui, soit directement, soit indirectement en modifiant en sa faveur les conditions structurelle et les "règles" qui régissent ses interactions avec autrui. En d'autres termes, il s'agira pour lui d'élargir autant que possible sa propre marge de liberté et d'arbitraire pour garder aussi ouvert que possible l'éventail de ses comportements potentiels, tout en essayant de restreindre celui de son partenaire/adversaire, et de l'enfermer dans des contraintes telles que son comportement devienne parfaitement connu d'avance."(NdA : Crozier et Friedberg informent qu'ils s'inspirent de l'ouvrage de T.C. Schelling : *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960) (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, 72).

<sup>150</sup> "Note 23 : Des praticiens des organisations - pour peu qu'ils veuillent bien regarder la réalité en face - pourraient à cet égard tranquilliser bon nombre de chercheurs et intellectuels toujours tentés d'attribuer aux grandes organisations un pouvoir conditionnant qu'elles n'ont guère en réalité). Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose "le système", disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs

“Dans le jeu de relations de pouvoir, en effet, être en mesure de s’écarter des attentes et normes associées à son “rôle” est un atout et une source de pouvoir “ouvrant” la possibilité de marchandage. A l’inverse, être enfermé dans son “rôle” constitue une évidente infériorité pour l’acteur qui, devenu parfaitement prévisible, n’a plus rien à marchander.” (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, 98).

C’est cette recherche continuelle de marges de manoeuvre pour préserver l’action, à l’intérieur et entre les organisations, qui contribue à **la complexité** :

“Dans la mesure où le seul moyen que j’ai pour éviter que l’autre me traite comme un moyen, comme une simple chose, c’est de rendre mon comportement imprévisible, c’est-à-dire d’exercer du pouvoir. Cela veut dire qu’il n’y a pas de formule univoque et claire pour décrire le comportement humain : celui-ci est toujours contradictoire. S’il est vrai, par exemple, que chaque acteur cherche à “réduire la complexité” que présente le comportement des autres, il veillera **en même temps** à augmenter la complexité que son comportement représente pour les autres.” (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p.105 note 27)<sup>152</sup>.

---

interactions avec les autres. La persistance de cette liberté défait les réglages les plus savants, faisant du pouvoir en tant que médiation commune de stratégies divergentes le mécanisme central et inéluctable de régulation de l'ensemble. Mais le pouvoir dont il est question ici ne saurait être assimilé à celui que détiendrait une autorité établie. Le pouvoir n'est pas le simple reflet et produit d'une structure d'autorité, qu'elle soit organisationnelle ou sociale, pas plus qu'un attribut, une propriété dont on pourrait s'approprier les moyens comme autrefois on croyait s'approprier les moyens de production par la nationalisation. Il n'est au fond rien d'autre que le résultat toujours contingent de la mobilisation par les acteurs des sources d'incertitude pertinentes qu'ils contrôlent dans une structure de jeu donné, pour leurs relations et tractations avec les autres participants à ce jeu. C'est donc une relation qui, en tant que médiation spécifique et autonomie des objectifs divergents des acteurs, est toujours liée à une structure de ce jeu : cette structure en effet définit la pertinence des sources d'incertitudes "naturelles" et "artificielles" que ceux-ci peuvent contrôler." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 29).

<sup>151</sup> "Car le pouvoir constitue un mécanisme quotidien de notre existence sociale que nous utilisons sans cesse dans nos rapports avec nos amis, nos collègues, notre famille, etc. L'homme n'exploite pas les sources d'incertitudes à sa disposition parce qu'il serait "mauvais", ou parce qu'il serait corrompu par une société ou un système pervers. Ses relations aux autres sont toujours des relations de pouvoir dans la mesure même où il existe, c'est-à-dire demeure un acteur relativement autonome, au lieu d'être un simple moyen. Et il ne peut le rester qu'en utilisant son autonomie, c'est-à-dire sa capacité à marchander sa "bonne volonté", son comportement et face aux autres.

On ne peut éviter le problème. L'action et l'intervention de l'homme sur l'homme, c'est-à-dire le pouvoir et sa face "honteuse", la manipulation et le chantage, sont consubstantiels à toute entreprise collective, précisément parce qu'il n'y a pas déterminisme structurel et social, et parce qu'il ne peut jamais y avoir conditionnement total. Et son existence pose des problèmes spécifiques qu'il faut - et qu'il faudra toujours - résoudre. (...) Or supprimer le pouvoir ne signifie rien d'autre en fin de compte que supprimer la possibilité, mais aussi le droit, des acteurs de faire autre chose que ce qui est attendu d'eux, bref, supprimer leur autonomie pour les réduire à l'état de machines." (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 32).

<sup>152</sup> "C'est à dire que la communication totale est impossible. Entrer en relation avec l'autre, le rechercher et s'ouvrir à lui, c'est en même temps se cacher, se protéger contre ses empiétements, s'opposer à lui. Bref, toute relation à l'autre est stratégique et comporte une composante de pouvoir, si refoulée ou sublimée soit-elle." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 212).

## B. La complexité fonde la différence entre tactique et stratégie

L'incertitude et le conflit constituent les données à la base de la complexité perçue par les acteurs. Ces données rétro-alimentent les jeux de pouvoir des différents acteurs ou organisations. De ce fait, tout acteur, pour maintenir sa capacité d'action, devra prendre en compte l'épaisseur ou viscosité du réel et réfléchir non seulement sur ce qu'il *veut faire*, mais aussi à ce qu'il *peut faire* au vu des réactions des autres acteurs :

“Military units in campaign are constantly facing two questions : (1) What is our situation? (2) What is the situation of the enemy? In other words, the primary tasks of military intelligence officers is to provide their commanders with continuous life-situation analyses of their own and the enemy's forces. (...)In the ordinary affairs of civilian life the same questions in somewhat different terms have to be answered every day by individuals, by heads of families, by corporation executives, by clinicians, by everyone who is interested in estimating or controlling future behavior. We may not ask exactly- What is the situation of the enemy? but at least we ask, What is the situation of the opposition? What are our own potentialities of action at a given time, and what is the pattern of conditions, opportunities, obstacles, and pressures to which we must adjust?” (Lowell Juillard Carr, 1948, p. 39-40).

La complexité se trouve ainsi à la base de la différenciation entre la stratégie (qui se projette vers le futur et les espaces lointains ou de difficile accès) et la tactique (qui se projette à partir du présent et des espaces proches ou de facile accès).

Au cours du Chapitre 3 nous avons analysé la relative inefficacité des discours géopolitiques et temporels de certains groupes de colons ou d'indiens en Amazonie Colombienne. Le défaut de reconnaissance de la complexité, et partant, le refus de distinguer entre la stratégie (théorie) et la tactique (la praxis) peut fondamentalement mettre en cause la capacité d'action des acteurs :

“Le sens commun conviendra avec nous, en effet, que l'être dit **libre** est celui qui peut **réaliser** ses projets. Mais pour que l'acte puisse comporter une **réalisation**, il convient que la simple projection d'une fin possible se distingue **a priori** de la réalisation de cette fin. S'il suffit de concevoir pour réaliser, me voilà plongé dans un monde semblable à celui du rêve, où le possible ne se distingue plus aucunement du réel. Je suis condamné dès lors à voir le monde se modifier au gré des changements **de** ma conscience, je ne puis pas pratiquer, par rapport à ma conception, la “mise entre parenthèses” et la suspension de jugement qui distinguera une simple fiction d'un choix réel. L'objet apparaissant dès qu'il est simplement conçu ne sera plus ni choisi ni seulement souhaité. La distinction entre le simple **souhait**, la **représentation** que je pourrais choisir et **le choix** étant abolie, la liberté disparaît avec elle. Nous sommes libres lorsque le terme ultime par quoi nous nous faisons annoncer que nous sommes est une **fin**, c'est-à-dire non pas un existant réel, comme celui qui dans la supposition que nous avons faite, viendrait

comblent notre souhait, mais un objet qui n'existe pas encore." (Jean Paul Sartre, 1943, p. 539)<sup>153</sup>.

Or, au moment d'entendre parler des notions de stratégie et de tactique, il est fréquent de rencontrer une forte réaction face à l'introduction de ce que certains auteurs dénomment un "langage guerrier" :

"Qu'il est significatif ce langage guerrier et nationaliste, devenu maintenant banal, employé dans les entreprises et/ou à leur propos. Le risque est grand que la confusion s'installe dans les esprits et qu'une culture de l'affrontement se forme dans la vie quotidienne." (Yvonne Mignot-Lefèbvre et Michel Lefèbvre, 1989, p. 51)<sup>154</sup>.

Il faut bien préciser qu'introduire la notion de conflit n'implique nullement que l'on cherche à en augmenter les effets. Prendre en compte la complexité (c'est-à-dire, introduire la réflexion stratégique) implique anticiper et prévoir le conflit de manière à mieux le gérer et redéfinir ses propres actions. Une bonne stratégie et des tactiques adéquates permettent à l'acteur d'éviter et de prévenir des conflits (Sun Tzu, 500 avant JC, 1972), et de mieux gérer les conflits que l'on ne peut éviter (en particulier elle devrait permettre d'éviter que tous les conflits politiques se transforment en conflits violents). En d'autres termes, si la stratégie se base sur la reconnaissance du conflit et de la capacité de réactivité des autres, elle ne prédétermine nullement la nature des interactions entre ou à l'intérieur des organisations. Refuser l'existence de conflits revient souvent à contribuer à les créer ou à les rendre encore plus ingérables<sup>155</sup>. Reconnaître l'opposition et le

<sup>153</sup> Voir aussi Jean Paul Charnay qui analyse comment, dans le cas de certains groupes terroristes, le refus de distinguer entre stratégie et tactique conduit inexorablement vers des choix d'action autodestructeurs : "Il [le terroriste] se sent aussi isolé par rapport au temps. Toute projection d'un acte terroriste dans le futur se situe entre deux limites extrêmes. Ou le coup de dés qui "abolira le hasard" (l'acte singulier qui mutera la contingence, à la limite : la naïveté du tyrannicide); ou la parousie du fantasme utopique. Dans les deux cas, disparaît la stratégie comme organisation progressive de l'avenir, réduisant peu à peu les obstacles politiques et les viscosités sociales. Et apparaissent l'affirmation d'une identité absolue entre l'émission contingente de l'acte et la visée stratégique, et la dénonciation de l'analyse intellectuelle, fut-elle critique." (Jean Paul Charnay, p. 114).

<sup>154</sup> Par ailleurs, il faut reconnaître que le vocabulaire guerrier critiqué n'est guère absent de l'ouvrage cité : "Nous pouvons avoir peur de tous ces jeunes adultes [note : les Lefèbvre se réfèrent aux jeunes arabes palestiniens ayant utilisé un ULM pour attaquer un camp militaire israélien] qui ont été élevés dans la violence, fanatisés très tôt, conditionnés pour tuer, au besoin en se supprimant eux-mêmes.(...)Dans tout cela, que fait notre (sic) défense?(...) Ne sommes-nous pas en train de nous tromper, une fois de plus, de guerre?" (Yvonne Mignot-Lefèbvre, Michel Lefèbvre, 1989, p. 205-206). Et : "Cela ne diminue en rien les mérites industriels des pays asiatiques. Le Japon est devenu une grande puissance économique avec une arme redoutable (sic) : l'énorme surplus monétaire dégagé par la balance commerciale (...)" (Yvonne Mignot-Lefèbvre, Michel Lefèbvre, 1989, p. 193). De même : "De nouveaux conflits sanglants, nous concernant directement, deviennent probables. Ils prendront la forme de chantages d'enlèvements, d'attentats, de guerres larvées". (Yvonne Mignot-Lefèbvre, Michel Lefèbvre, 1989, p. 204).

<sup>155</sup> Patrick Lagadec, 1991, 312. " (...) qui ne se prépare pas, avec obstination, à affronter la crise sera bientôt livré à son empire."

conflit permet au contraire de redonner une dimension démocratique à la gouvernance (Matus, 1987a). De plus le conflit constitue potentiellement une source d'innovations pour les organisations concernées, et une gestion adéquate des conflits peut permettre de maximiser ce potentiel.

Ainsi, les acteurs incorporent la réflexion stratégique, non pour renoncer à l'action, mais pour la rendre plus efficace, quelles que soient les finalités<sup>156</sup>.

### C. Les différentes stratégies d'interaction

Du point de vue d'un acteur, maintenir ou augmenter sa capacité de pilotage dépend en partie de sa capacité de gérer la complexité confrontée dans son environnement, c'est à dire sa capacité de gérer l'incertitude et les possibilités de conflit générées par les autres organisations.

Les stratégies d'acteurs peuvent être extrêmement variées, et la nature des stratégies dépend de chaque situation, qui peut donner lieu à une configuration spécifique d'interactions, selon la base de ressources de l'acteur, la nature du problème, le type et la capacité de réaction des acteurs impliqués, leurs intérêts (directs ou diffus<sup>157</sup>) face au problème, les respectives bases de ressources et les savoir-faire qui y sont associés (par exemple savoir identifier les autres acteurs pertinents dans une situation donnée, la nature de leurs projets et leur capacité relative d'intervention).

Les acteurs utilisent leurs bases de ressources aussi bien pour construire le consensus que pour entrer en conflit (Amitai Etzioni, 1968, p.318; J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p.53). Pour ce faire, les acteurs développent généralement une combinaison des suivantes stratégies d'interaction : *la coopération volontaire* basée sur l'adhésion; *l'incorporation* (plus ou moins volontaire), basée sur le consensus; *la neutralité*; et *le conflit*, qui peut prendre des formes politiques ou violentes (voir entre autres Russell Ackoff, Fred Emery, 1972, p. 196; J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 48-52). A noter que, plus un acteur doit utiliser la force, en particulier la force aliénante, plus il deviendra

---

<sup>156</sup> Entre de nombreux travaux qui soulignent l'importance de la réflexion stratégique : du point de vue militaire : von Clausewitz, 1983 et la perspective radicalement différente de Sun Tzu (-500, 1972); du point de vue du raisonnement géopolitique : Strausz-Hupé (1945), Lacoste (1985 -orig.1976); ) dans le champ de la planification des entreprises : Ackoff (1974, 1981, 1989) , Beer (1982, 1975, 1979), Koenig (1990), Godet (1985,1991), Genelot (1992), Mintzberg, 1986, 1990, 1994); dans le champ de la planification publique : Matus (1972, 1987a, 1987b, 1989, 1992), et Friedmann (1981 -orig.1973, Benveniste (1989), Bozeman et Straussman, 1990; dans le champ de la philosophie : Sartre (1943) et Habermas (1987).

<sup>157</sup> Sur la différence essentielle entre intérêts directs et intérêts diffus voir : La planification en crises, 1987, p. 115.

prisonnier de l'engrenage de la force. Ce fait fondamental contribue à rendre plus prévisible le comportement de cet acteur et réduit considérablement sa capacité de créer de l'incertitude et de régénérer aussi bien du pouvoir que de la légitimité :

"Hence, most societal actors must choose not between getting things done voluntarily or through the exercise of power, or between exercising power or not getting things done, but rather among varying degrees and kinds of power to apply. A societal unit is more active the lower the intensity of the application of power, the more societal action is based on authentic consensus, and the less alienating the kinds of power used." (Amitai Etzioni, 1968, p. 321).

Par ses actions, l'organisation tend à renforcer sa propre capacité d'interaction et à défendre ses objectifs propres ainsi que ceux de ses alliés. De même l'organisation cherchera à assurer la neutralité des acteurs qui ne sont ni alliés ni hostiles, et à limiter ou à réduire la capacité d'interaction des acteurs avec lesquels se sont développées des relations de conflit ouvert.

Les conflits peuvent être de nature politique (c'est là que prend toute sa signification le développement de l'analyse géopolitique civile) ou prendre un caractère violent (géopolitique militaire) (van Vliet, 1989, 1990; voir aussi Habermas, 1987). Ils génèrent souvent des crises et peuvent dégénérer en situation d'adversité<sup>158</sup>.

La typologie des stratégies et tactiques de conflit de nature violent a été amplement analysée dans la littérature spécialisée : on distingue ainsi les tactiques de la guerre de tranchées versus celle de la guerre de mouvement; la "blitz-krieg" versus la guerre du type "longue marche"; la guerre conventionnelle versus la guerre de guérilla. Dans les années quatre-vingts un nouvel élément est venu s'ajouter à cette typologie : il s'agit de la notion de conflit dit de "basse intensité". Cette notion recouvre les conflits rampants, intermittents, souvent localisés, opposant des acteurs aux intérêts diffus et souvent enchevêtrés.

Ainsi, Jürgen Habermas (1987) introduit la différence entre deux formes d'agir. La première, "l'agir communicationnel", correspond aux cas où les tentatives de régulation s'exercent principalement par l'information, dans le but d'obtenir le consensus. C'est dans le cadre de cet agir communicationnel que se renforcent l'entreprise et l'Etat séducteur (Régis Debray). La deuxième, "l'agir stratégique" (plus ou moins "dissimulé" ou "ouvert"), correspond aux cas où la régulation

---

<sup>158</sup> "Conceptually, the term crisis is reserved for situations of time-compressed and sudden imposing events up to calamity that require rapid decision-making; the term adversity, as qualified and elaborated by various adjectives when necessary, refers to all forms of massive difficulties facing policymaking, other than crisis as defined above." (Yehezkel Dror, 1986, p. 3). Le terme de crise peut ainsi être assimilée à la notion de désastre naturel ou technologique proposée par Ian Mitroff et Patrick Lagadec.

s'effectue principalement par l'utilisation de la force, destinée à dissuader ou arrêter l'utilisation de la force par le camp adverse.

Dans les cas de conflits de nature violente, l'acteur cherchera à affecter d'abord la capacité de décision du camp adverse plutôt que la base même des ressources physiques :

"In such situations the main attack may well be directed at first not so much against the principal material resources but rather against the decision-making capacity of the player. Through confronting his mind with a burden of decisions greater than he can manage within the limits of available time and intellectual resources, the efficiency of his decisions, and subsequently his physical position, is to be impaired or disrupted." (Karl Deutsch, 1966, p. 62).

Cette tactique particulière peut avoir des résultats probants quand la capacité de digérer l'information de l'acteur concerné est faible :

"When the synthesizing capacity of an actor is low, the greater his input of knowledge, the greater we expect his disorientation to be. The actor's view of the world, of himself, and of the processes and changes will be splintered-clear in spots but vague in its totality." (Amitai Etzioni, 1968, p. 145).

#### **D. Une situation paradoxale?**

On aboutit à une situation apparemment paradoxale : nous avons argumenté au Chapitre 2 que l'organisation émerge en partie comme réponse à une certaine complexité, mais elle n'y échappe pas, puisque les jeux d'acteurs à l'intérieur et entre les organisations contribuent à de nouvelles situations complexes... S'agit-il bien de la même complexité ou s'agit-il de "complexités" différentes?

Qu'est ce qu'on entend par complexité? Dire que la colonisation ou la violence politique liée à la coca ou la guérilla sont des problèmes complexes n'est pas satisfaisant : il est nécessaire de qualifier cette complexité afin de pouvoir préciser la nature des problèmes et les moyens de les confronter. La complexité est-elle seulement une idée? Une représentation? Existe-t-elle sous forme intrinsèque dans la réalité? La complexité nécessite-t-elle d'une approche théorique adaptée pour la percevoir?<sup>159</sup> L'approche par la complexité peut-elle avoir une valeur opérationnelle pour le pilotage? Sous quelles conditions?

---

<sup>159</sup> "The interesting question is : to what extent can the method of science cope with complexity?" (Peter Checkland, 1981, p. 60).

### III. La reconnaissance de la complexité et ses conséquences pour le pilotage

#### A. Déchiffrer la complexité? Vers une typologie de situations

Tout d'abord il faudrait différencier la complexité qui paraît être "innée" à la nature de la situation confrontée, de la complexité "artificiellement créée", qui naît à cause de l'inadéquation du système de pensée face au problème, en particulier les sauts de logique qui surgissent fréquemment, souvent malgré des efforts rigoureux, quand un acteur analyse des problèmes complexes. De même, la complexité peut naître artificiellement en voulant voir trop de choses à la fois à partir de trop de perspectives à la fois. On peut en effet distinguer autant de regards que l'on veut<sup>160</sup> : la complexité de la situation telle qu'elle est perçue au sein de l'organisation, la complexité des interactions au sein de l'organisation, la complexité des interactions entre l'organisation et les autres organisations sociales, la complexité des relations entre celles-ci et la biosphère, la complexité de tous ces éléments pris en considération simultanément, et même la complexité de la réflexion sur la complexité... Il s'agit probablement de "complexités" de nature différentes.

En vue de réduire le risque de ces sauts de logique, il convient de tisser un fil conducteur. Ce fil conducteur peut être développé à partir des suivantes prémisses.

En premier lieu l'acteur doit "**se situer**". On ne peut aborder la complexité en général ni de manière abstraite : la complexité est une notion auto-référencée qui dépend de l'acteur dans sa situation<sup>161</sup>. Ce qui est complexe pour un acteur, ne l'est pas pour un autre. Ce qui est complexe à un niveau d'analyse, ne l'est plus si on l'approche d'un niveau de raisonnement supérieur. Se situer est la première mesure à prendre pour confronter la complexité.

En deuxième lieu il faut partir d'une perspective d'**action** face à la complexité (veut-on le connaître (la recherche constitue aussi une action), veut-on le transformer)? Prendre une perspective d'action (vouloir agir) est essentiel : l'action représente un puissant (et dangereux) réducteur de complexité.

En troisième lieu il convient de se demander dans quelle mesure l'acteur à partir duquel nous faisons l'analyse, contribue à cette complexité de par son mode d'opérer, son modèle d'interprétation et sa structure organisationnelle. La création d'une multiplicité d'institutions parallèles de coordination dans

---

<sup>160</sup> "According to our way of seeing things we tend to consider degrees of order only in levels. The order of lower levels is taken for granted, in the sense in which we take any structure as in turn consisting of substructures. Example : The statement "the children's room is a chaos" means that the toys have reached a chance distribution, while the toy clock remains intact. "The toy clock is broken as well" means that its parts have lost their functional connection, while individual gear wheels remain intact." ( R. Riedl, 1984, p. 43).

<sup>161</sup> Voir Flood and Carson (1988).

l'exécutif, la création d'espaces parallèles de concertation dans le législatif, l'adoption de législations successives et contradictoires dans le domaine administratif, économique, environnemental et social, sont des exemples d'autocréation de complexité. Ni l'Etat, ni les autres acteurs (entreprises, partis politiques, universités, ONG etc.) n'échappent à la tentation d'autogénération de complexité, ce qui fait qu'une grande partie de la capacité d'analyse et d'action doit s'appliquer à démêler la complexité artificiellement créée par l'acteur qui prétend intervenir.

En quatrième lieu il convient de différencier la complication de la complexité (Edgar Morin, 1977 et 1990b<sup>162</sup>; Matteaccioli, 1988). Certains auteurs parlent de complexité lorsqu'ils confrontent des processus dont la nature et le sens leur échappent. La complexité serait alors la "mesure de l'ignorance". Pour d'autres auteurs, la complexité serait une propriété "quasi tangible" d'un système donné : un système complexe se caractérise par de nombreux éléments, de nombreuses interrelations, de nombreux états possibles, et un changement permanent non prévisible dans ces éléments et leurs interrelations (Flood & Carson, 1988; Morin, 1990b). Pour d'autres enfin, la complexité naît des stratégies d'acteur et de la nécessité de préserver des marges d'incertitude et de pouvoir (voir l'approche de Crozier et Friedberg déjà citée).

Au fins de notre étude sur la gouvernance, nous définissons la complexité comme une représentation que chaque acteur se fait d'une situation donnée (Robert Flood et Ewart Carson, 1988), situation caractérisée par l'incertitude, due non seulement aux limites de notre entendement des processus naturels et sociaux propres à la situation dans laquelle nous interagissons, mais aussi à la nature même d'interactions imprévisible, conflictuelles et souvent adverses, au sein de systèmes sociaux et naturels richement organisés (H. Ulrich, 1984, p. 90; Edgar Morin, 1977, 1990b, p. 49; Jean Louis Le Moigne, 1977, 1990).

La notion de complexité a été explicitement abordée vers la fin des années quarante, à partir des travaux de Warren Weaver (en particulier Weaver, 1948). Weaver distingue trois types de problèmes : problèmes **simples** (où l'approche cartésienne et mathématique standard est encore utile), les problèmes relevant de la **complexité organisée** (où les approches traditionnelles deviennent

---

<sup>162</sup> "La complexité n'est pas la complication : ce qui est embrouillé peut se réduire à un principe simple comme un écheveau embrouillé en un noeud de marin. Certes, le monde est très compliqué, mais s'il n'était que compliqué, il suffirait d'opérer les réductions bien connues : jeu entre types de particules dans les atomes, jeu entre types d'atomes dans les molécules, jeu entre etc. (...) Le vrai problème n'est donc pas de ramener la complication des développements à des règles de base simple. La complexité est à la base." (Edgar Morin, 1977, p. 377). "La complication, qui est l'enchevêtrement extrême des inter-rétroactions, est un aspect, un des éléments de la complexité. Si, par exemple, une bactérie est déjà beaucoup plus compliquée que l'ensemble des usines entourant Montréal, il est évident que cette complication elle-même est liée à la complexité qui lui permet de tolérer en elle le désordre, de lutter contre ses agresseurs, d'avoir la qualité de sujet, etc. Complexité et complication ne sont pas des données antinomiques et ne se réduisent pas l'une à l'autre. La complication est un des constituants de la complexité." (Edgar Morin, 1990, p. 93).

inapplicables) et les problèmes **complexes non organisés** (où les méthodes de la statistique mécanique redeviennent applicables sous certaines conditions) (Weaver, 1948, p. 537). La curiosité de Weaver se dirigea vers la complexité organisée :

“The really important characteristic of the problems of this middle region, which science has yet little explored or conquered, lies in the fact that these problems, as contrasted with the disorganized situations with which statistics can cope, show the essential feature of **organization**. In fact, one can refer to this group of problems as those of **organized complexity**. (...) They are all problems which involve dealing simultaneously with a **sizable number of factors which are interrelated into an organic whole**. They are all, in the language here proposed, problems of **organized complexity**. (...) How can currency be wisely and effectively stabilized? To what extent is it safe to depend on the free interplay of such economic forces as supply and demand? To what extent must systems of economic control be employed to prevent the wide swings from prosperity to depression?. They are also obviously complex problems, and they too involve analyzing systems which are organic wholes, with their parts in close interrelation. (...) Science must, over the next 50 years, learn to deal with these problems of organized complexity.” (Weaver, 1948, p. 539).

La notion de complexité se développe ensuite dans les années cinquante avec les travaux sur la cybernétique de Ashby et les réflexions multidimensionnelles de Michael Polanyi, puis dans les années soixante avec les études de Ludwig von Bertalanffy sur la théorie de systèmes. La notion de complexité a par la suite été amplement appliquée dans les théories de l'organisation et de la gestion, notamment à partir des travaux de Ackoff, Beer, Churchman et Checkland. L'évolution des interprétations de la complexité a été amplement documentée (voir notamment les travaux de Edgar Morin (1977), et la présentation de Jean-Louis Le Moigne, 1990).

Dès que la notion de complexité fût divulguée et acceptée comme une représentation reconnaissable de certains types de problèmes, on observa de nombreuses tentatives d'en percer le secret. Cependant, la principale caractéristique interne de la complexité, à savoir le double jeu permanent entre la régulation par la commande et la régulation par l'autonomie, n'a été abordée que plus tard, par une voie traversière, que nous essayerons de reprendre dans la partie suivante. Avec ces limitations, il ne faut guère se surprendre que les principaux résultats sont des typologies plus ou moins élaborées et argumentées. Ces essais de modélisation ont néanmoins produit des effets positifs quant aux connaissances relatives aux différents types de problèmes. Aux fins de notre étude, nous proposons de rappeler brièvement quelques unes de ces tentatives de déchiffrer la complexité.

Michael Polanyi développe la réflexion de Weaver à partir des différents types de tâches réalisées par l'homme. Il précise tout d'abord la notion de tâche polycentrique (toute tâche qui implique plusieurs angles et/ou niveaux d'analyse

pour être résolue), puis il distingue trois types de tâches polycentriques : tâches polycentriques qui peuvent être formalisées, tâches qui peuvent être formalisés théoriquement et tâches qui ne peuvent pas être formalisées (Michael Polanyi, 1951, p. 176, 180). De manière analogue à Weaver, Polanyi indique que les tâches qui appartiennent au groupe du milieu - c'est-à-dire les tâches qui peuvent être formalisées seulement théoriquement - offrent des résistances particulières à l'analyse et à l'action :

"Hitherto I have talked only of polycentric problems that can be mathematically formulated, such as are commonly presented to the engineer and also occur all over the field of science, for example, as the many-body problems of astronomy and atomic physics. In a wider sense, however, we may consider every problem of balancing a large number of elements as a polycentric task. The system of postural reflexes which keep us in equilibrium while sitting, standing or walking, performs a very complex polycentric task. And from this purely animal level we may ascend continuously to the highest intellectual, moral and artistic achievements. Wisdom is defined by Kant as a man's capacity to harmonize all his purposes in life; thus wisdom aims at a polycentric task. In a painting each patch of color should bear a significant relation to each other. (...) A doctor will prescribe a cure for a trouble of the lungs, while considering also the heart, the kidneys and the digestion as well as the income and the family conditions of the patient. All these are polycentric tasks which cannot be mathematically formulated. (Michael Polanyi, 1951, p. 176).

Dans le même ordre d'idée Edgar Morin distingue entre la simplicité (problèmes compliqués mais complètement décomposables) la basse-complexité (phénomènes quasi-décomposables), la haute complexité (phénomènes différenciables mais indécomposables) et même l'hyper-complexité :

"Nous allons tenter d'aller, non pas du simple au complexe, mais de la complexité vers toujours plus de complexité. Répétons-le, le simple n'est qu'un moment, un aspect entre plusieurs complexités (microphysique, macrophysique, biologique, psychique, sociale). Nous tenterons de considérer les lignes, les tendances de la complexification croissante, ce qui nous permettra, très grossièrement, de déterminer des modèles de basse complexité, moyenne complexité, haute complexité, cela en fonction des développements de l'auto-organisation (autonomie, individualité, richesses de relations avec l'environnement, aptitudes à l'apprentissage, inventivité, créativité, etc.). Mais à terme, nous arriverons à considérer, avec le cerveau humain, les phénomènes véritablement stupéfiants de très haute complexité, et à poser comme notion nouvelle et capitale pour considérer le problème humain : l'hypercomplexité<sup>163</sup>." (Edgar Morin, 1990b, p. 51).

La "découverte" de la notion de complexité a eu de profondes répercussions pour la science économique en général (du point de vue de Michael Polanyi, les problèmes économiques appartiennent à l'ensemble de problèmes qui peuvent

---

<sup>163</sup> Voir James Gleick (1987) qui présente les principales discussions quant aux développements récents des théories du "chaos".

être seulement formalisés théoriquement - Michael Polanyi, 1951, p. 181) et pour les approches de gestion en particulier (les problèmes de gestion sont "inconcevables", car "trop complexes pour qu'on puisse les analyser en détail." (Stafford Beer, 1979, p.47). En vue de confronter les problèmes de gestion, les défenseurs de l'approche systémique ont développé une série de notions plus ou moins proches des idées originalement proposées par Polanyi et Weaver.

Ainsi, Russell Ackoff (1974, p. 21) utilise la notion de "mess"<sup>164</sup>. Mitroff et Emshof (1979) introduisent la différence entre "well-structured and ill-structured problems". Peter Checkland parle de "ill-defined or unstructured problem situations" (1981, p. 160) et propose une typologie de modèles de représentation (modèles de systèmes naturels<sup>165</sup> (caractérisés par les "régularités de l'univers"), modèles de systèmes artificiels (physiques ou abstraits caractérisés par des interconnexions logiques), et modèles de systèmes impliquant l'activité humaine (caractérisés par les sens, les valeurs et les perceptions des acteurs) (Peter Checkland, 1984, p. 97)<sup>166</sup>.

Dans le champ des études sur les politiques en milieu adverse, Yehezkel Dror oppose le "fuzzy-policy gambling" (face à aux situations d'adversité simple où prédomine l'incertitude relative) au "chaotic" policy gambling" (face aux situations d'adversité complexe, où prédomine l'incertitude dure) (Yehezkel Dror, 1988, p. 150) . Il propose la suivante typologie de situations adverses :

"Simple adversity is one related to a definite and understandable cause, such as an "enemy"; complex adversity is one that is caused by multiple and often incomprehensible causes. Handleable adversity can be treated with known and feasible policies; intractable adversity is not susceptible to any known treatment. Short adversity is limited to a small bit of time, with the polar case of "crisis" situations as defined earlier; epochal adversity is endemic to basic structural features and continues for long periods, either in acute forms or as a pandemic, with recurrent outbreaks. " (Yehezkel Dror, 1986, p. 19).

Si l'on est d'accord pour dire que la plupart des problèmes à confronter dans le cadre de la gestion publique et privée sont de nature quasi-structurée, en quoi le

<sup>164</sup> "English does not contain a suitable word for "system of problems". Therefore, I have had to coin one. I choose to call such system a **mess**. (...) This chapter is about "mess management". A mess is a system of external conditions that produces dissatisfaction." (Russell Ackoff, 1974, p. 21). Voir aussi Flood (1989).

<sup>165</sup> "We forget that "systems" (...) reside in the minds of human observers, and strictly speaking we are wrong to talk of the real-world wholes as **being** "natural systems". Technically, pedantically, we should describe them as "natural entities which can be successfully mapped by system models". (Peter Checkland, 1984, p. 96).

<sup>166</sup> Voir aussi Russell Ackoff et Fred Emery (1972, p. 29), Russell Ackoff (1983), Jackson et Keys (1984), de même, Guy Benveniste : "Most planning or policy problems are complex. It is not only a problem of authority, it is also a problem of choice and of values.(...) Two leading planners call these problems "wicked" problems (Rittel and Webber, 1973)." (Guy Benveniste, 1989, p. 15).

fait d'avoir généré cette typologie de problèmes aide-t-il à la gestion? Ces diverses typologies furent-elles pertinentes? Dans quelle mesure ont-elles généré des effets au-delà du processus de leur formulation?

## B. Les premières implications méthodologiques pour le pilotage

Les tentatives de modélisation de la complexité ont eu des effets que l'on peut identifier de manière précise, notamment dans le champ de la gestion. Ainsi, l'une des conclusions essentielles c'est que face aux problèmes structurés les méthodes et les instruments classiques de la recherche et de la gestion peuvent être utiles. Face aux problèmes quasi-structurés il a fallu développer d'autres approches (Stafford Beer, 1986, 1979, 1975, 1979; Carlos Matus, 1972, 1980, 1985, 1983, 1987a, 1990; Checkland, 1981, 1983, 1984, 1989).

Signalons d'abord la différence introduite entre deux types de raisonnement : le raisonnement algorithmique et le raisonnement heuristique <sup>167</sup>.

“Un algorithme est une technique, un mécanisme qui indique comment atteindre un but bien défini. (...) Une heuristique est un mode de comportement tendant vers un but mal défini, dont on sait **ce qu'il est**, mais pas **où il est**. (...) Une heuristique donne des règles générales pour atteindre des objectifs généraux, au lieu d'indiquer un cheminement précis pour atteindre un but bien localisé, comme le fait un algorithme. (...) Ces deux notions sont très importantes en cybernétique, car, lorsqu'on traite de “systèmes inconcevables”, il est généralement impossible de décrire complètement un but, et donc impossible de donner un algorithme. Mais il reste possible d'indiquer une classe d'objectifs, de sorte qu'en suivant une certaine ligne directrice, on améliore sa position au regard d'un certain critère. Penser en termes d'heuristique plutôt qu'en termes d'algorithme est une façon efficace de faire face à la prolifération de la variété.” (Stafford Beer, 1979, p. 48-49)<sup>168</sup>

Deux méthodes de résolution des problèmes sont associées avec les concepts présentés : l'approche synoptique (ou “comprehensive planning”, approche rationnelle standard ou prédomine l'algorithme et qui reste utile face aux problèmes structurés) et l'approche incrémentaliste (proposée comme une alternative face aux problèmes quasi-structurés, et où prédomine le recours à l'heuristique).

---

<sup>167</sup> G. Polya, 1945. Les mathématiques et le raisonnement plausible, (traduit de l'américain) Edit. Gauthier-Villars, Paris, 1958, cité par Jean-Louis Lemoigne (1990, p. 133). Voir aussi Karl Deutsch (1966, p. xiv).

<sup>168</sup> Lemoigne fait aussi référence à Marwin Minsky, un des pères fondateurs de l'intelligence artificielle, qui baptisait l'heuristique ou l'approche par le **hill-climbing** comme l'un des modes de raisonnements les plus féconds en résolution de problème (Jean-Louis Le Moigne, 1990, p. 12). Voir aussi von Foerster : "Act always so as to increase the number of choices." (Heinz von Foerster, 1984, p. 3).

L'approche synoptique est connue : on suppose que l'information est ou sera disponible, on reconnaît un problème, on identifie l'univers (supposé fini) des éléments qui le composent, on identifie les relations de causalité (supposés linéaires et invariants) entre ces éléments (supposés invariants), on étudie le problème dans sa globalité pendant un temps plus ou moins long, on conçoit une réponse appropriée, on reflète l'analyse dans un cadre logique, on prend la décision de la mettre en oeuvre, on la met en oeuvre et on obtient les résultats escomptés<sup>169</sup>. Si le problème ne répond pas, ou s'il évolue malgré l'action mise en oeuvre, il y a bien sur un problème, mais d'autres ou les mêmes seront là pour recommencer le cycle.

L'approche incrémentaliste a été défendue d'abord par Polanyi (1951), avec son approche des tâches polycentriques, puis développée par Charles E. Lindblom dans son article "The Science of Muddling Through" (Public Administration Review, Vol. 19 (1959)). Rappelons tout d'abord l'approche proposée par Polanyi :

"Polycentricity, as defined by the loaded framework in Figure 2, was introduced in order to characterize certain tasks, which having been thus defined, were divided into three kinds : (1) formalizable, (2) not formalizable, (3) theoretically formalizable. Only a small range of comparatively simple formalizable polycentric problems can be evaluated exactly : i.e. by taking into account simultaneously all the conditions of the problem. However far the improvement of computational methods may extend the range, there will always lie beyond it a vastly greater range of more complex polycentric problems which can be solved only by approximation from center to center. This method can be effectively organized and speeded up by using a team of independent calculators, one for each center. The proper method of managing a polycentric task is therefore not by collecting all the data at one center and evaluating them jointly. The much more powerful and more accurate method is to solve the problem in respect to one center at a time, while pretending blindness in respect to all other conditions set by the problem as a whole, that is to the overwhelming majority of the relations to be fulfilled. It is the "unplanned" activity of a team of independent calculators each of whom limits his interests to the single center of which he is in charge, which thus appears to be supported by the authority of established scientific practice. (Polanyi, 1951, p. 180).

Amitai Etzioni ré-interprète ainsi l'approche (postérieure) de Lindblom :

---

<sup>169</sup> "Pour une telle analyse synoptique de la situation socio-économique en Colombie, voir Anton Kruidenink (1983). Crozier analyse ainsi l'utilisation déplacée de l'approche synoptique face aux problèmes complexes : "Examinons le raisonnement sous-jacent. D'une part, d'abord, on établit les lois de la cohérence d'une société, opération d'analyse fonctionnaliste difficile, mais acceptable. D'autre part, ensuite, en extrapolant la tendance des divers éléments clefs de cette cohérence, on croit pouvoir montrer que les contradictions vont s'accroître, ce qui est déjà plus contestable, et que la rupture est inévitable, ce qui est absolument sans fondement. Par un second saut dans le raisonnement, enfin, on en conclut que la reconstruction du système, son passage à un stade supérieur de développement, se fera à partir de la transformation radicale du paramètre dominant." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 375). Pour un résumé et une discussion plus approfondie de l'approche de Lindblom voir Lucien Sfez p. 297-304.

“Decision-makers, the incrementalists stress, do not focus their attention on a clearly defined problem. There is no one decision, and problems are not “solved”; rather, there is a “never-ending series of attacks” on the issues at hand through successive or serial analyses and policy-making. The incremental approach is deliberately exploratory. Rather than attempting to foresee all the consequences of various alternate routes, one route is tried, and the unforeseen consequences are left to be discovered and treated by subsequent increments. Even the criteria by which increments are evaluated are developed and adapted in the course of action. (...)Using this strategy, decision-makers do not attempt a comprehensive survey and evaluation. They do not investigate all alternative policies but only those which differ incrementally (i.e., to a limited degree) from the existing policies. In addition, only a relatively small number of means is considered. This greatly reduces the scope and, therefore, the cost of the necessary information and computations (...).” (Amitai Etzioni, 1968, p. 270).

Aujourd’hui, la plupart des auteurs concordent sur la nécessité d’utiliser des combinaisons appropriées des approches synoptique et incrémentaliste, plutôt qu’un maniement exclusif de l’un ou l’autre de ces outils<sup>170</sup>. D’une part, parce que ces approches en soi ne sont pas exemptes de limitations<sup>171</sup> même utilisés dans les contextes pour lesquels ils furent conçus. D’autre part parce qu’il faudra toujours un algorithme pour déterminer une heuristique<sup>172</sup> : le fameux précepte du “hill-climbing” présuppose (ce qui implique une approche synoptique) que quelqu’un a vu le sommet, sait qu’il existe, sait la différence entre la pente et le sommet, et ait l’intention de l’escalader...

En ce sens, Amitai Etzioni suggère son approche de “scanning mixte”. Celle-ci a le mérite d’intégrer les qualités de l’approche incrémentaliste et celles de

---

<sup>170</sup> "Plus un système est complexe, plus le système de contrôle doit, lui aussi, être complexe afin d'offrir une "réponse" aux multiples perturbations provenant de l'environnement." (Joël de Rosnay, 1975, p. 130).

<sup>171</sup> Face à la défense de l’approche incrémentaliste (résumée par le fameux vers “El camino se hace al andar” du poète Vénézolien Antonio Machado) nous avons retenu plusieurs critiques pertinentes. "Boulding pointed out that "whereas the theoreticians have hitherto tried to make them (the decision-makers) ashamed of their failures to be "synoptic", the present authors turn the tables and try to make the theoreticians ashamed of not having noticed that the practical men were right all the time." Incrementalism legitimates remaining on the familiar path, a lack of encompassing scanning and adjusting goals to means- thus reinforcing the tendencies most decision-makers already have." (Amitai Etzioni, 1968, p. 299). De même : "Feasibility is the principal criterion used by inactivists in selecting means. Ends are more likely to be fitted to means than conversely. (...) Inactivists tend to want what they can rather than try to get what they want." (Russell Ackoff, 1974, p. 23) . De plus, mais nous n’avons pas pu vérifier le propos, Churchill aurait dit : "Quand un gouffre se présente, il vaut mieux le franchir en un seul bond plutôt qu'en deux" ....

<sup>172</sup> "Or, voici la subtilité : si le but n'est pas déterminé avec précision, une heuristique devient nécessaire, et il faut fournir à l'ordinateur un algorithme capable de déterminer une heuristique. (...)L'assertion selon laquelle les sorties d'un ordinateur valent ce que valent ses entrées, ce qu'on résume en disant "ordures en entrée égale ordures en sortie", est vraie pour les algorithmes qui déterminent des algorithmes, mais est fausse pour ceux qui définissent des heuristiques." (Stafford Beer, 1979, p. 50- 52)

l'approche rationnelle synoptique, tout en surmontant certaines des déficiences respectives :

"Mixed scanning defined. Actors whose decision-making is based on a mixed-scanning strategy differentiate contextuating (or fundamental) decisions from bit (or item) decisions. Contextuating decisions are made through an exploration of the main alternatives seen by the actor in view of his conception of his goals, but -unlike what comprehensive rationality would indicate- details and specifications are omitted so that overviews are feasible. Bit-decisions are made "incrementally" but within contexts set by fundamental decisions (and reviews). Thus, each of the two elements in the mixed-scanning strategy helps to neutralize the peculiar shortcomings of the other : bit-incrementalism overcomes the unrealistic aspects of comprehensive rationalism (by limiting it to contextuating decisions), and contextuating rationalism helps to right the conservative bias of incrementalism. Together, they make for a third approach which is more realistic and more transforming than each of its elements." (Amitai Etzioni, 1968, p. 283)<sup>173</sup>

Malgré la sévère boutade de Lucien Sfez, qui qualifie de "bon sens sophistiqué" l'approche de Etzioni (Lucien Sfez, 1992, p. 379), ces approches nous ont apparues très utiles aux fins de notre étude. L'approche de "mixed scanning" permet d'utiliser les avantages de l'approche synoptique, afin de tenter de percevoir les contours plus globaux de la situation, les principales organisations concernées, les niveaux et les centres de décision cruciaux. D'autre part, elle permet à un acteur, dans une situation donnée, d'évaluer le moment et le lieu où il est nécessaire et possible de prendre des mesures de fond (concept de "guerre de mouvement" en termes d'Antonio Gramsci) et quand et où il convient, au contraire de prendre des mesures plus modestes et s'ancrer sur ses positions ("guerre de tranchées" en termes de Gramsci).

Ensuite la notion complémentaire de polycentricité de Polanyi invite à se situer certes, mais elle recommande d'analyser successivement la situation depuis un centre de décision à un autre, d'un niveau de régulation à un autre, d'une organisation à une autre, sans être obligé de choisir a priori, ce qui pourrait limiter notre compréhension d'une situation. Elle permet d'attirer l'attention sur l'ensemble des organisations et leurs différents niveaux décisionnels.

Enfin la notion de sélectivité stratégique de Bob Jessop complète ces propositions. Une fois situé à partir de la perspective de l'acteur A, elle permet d'évaluer le champ réel d'action, en prenant en compte la capacité de réaction des autres. Lorsqu'un acteur A essaie d'exercer du pouvoir sur les acteurs B et C, les

<sup>173</sup> "In general, the less malleable the environment or the actor and the fewer the available resources, the less damage incrementalism will cause (and the less encompassing scanning is needed if a mixed-scanning strategy is followed). The more malleable the situation and the actor and the more resources available, the more dysfunctional is incrementalism and the more encompassing scanning is called for in the decision-making mix. The rationalistic approach, on the other hand, seems inappropriate in both circumstances." (Amitai Etzioni, 1968, p. 305).

capacités de pilotage de l'acteur A peuvent varier, puisque face à ces tentatives de pilotage les acteurs B et C peuvent développer des niveaux de vulnérabilité différentes. La capacité de l'acteur A dépend de sa capacité de sélectivité stratégique, c'est-à-dire, de sa capacité de distinguer ces différents niveaux de vulnérabilité face à différents acteurs, et d'en tirer les conséquences en ce qui concerne ses stratégies d'action.

Notre discussion sur les typologies et leurs implications méthodologiques ont produit des enseignements utiles, mais a-t-elle permis d'aborder le fond du problème de la complexité? La présentation de certaines des conséquences de la reconnaissance de la complexité sur les approches de gestion permet d'en douter.

### C. L'évolution des approches de gestion

La reconnaissance de la nature variée des problèmes de gestion a eu d'amples répercussions sur le développement des approches de pilotage public et privé d'après guerre. A vrai dire, le développement de la réflexion sur la complexité a trouvé un terrain fécond : celui de toute une série d'acteurs déjà préoccupés par les problèmes pratiques de gestion. Ainsi John Friedmann relate les propositions de Mannheim, auteur qui eut une grande influence sur le développement de la planification et la conception des politiques publiques aux Etats-Unis :

"Mannheim had already perceived a problem in this connection. In his two major books on planning (1949b, 1951), he devoted considerable space to the question of control. It was his sociologist's good sense that led him to advocate **strategic** planning (not everything had to be "planned"), the selection of **key positions** for government intervention, and the employment of **indirect controls** that would operate on a person's subjective field of expectations, fears, and hopes. Mannheim, like Skinner, preferred positive rewards to oppressive sanctions. (John Friedmann, 1987, p. 127).

De multiples modèles de planification et de gestion dérivent des réflexions mentionnées : la planification négociée ou indicative à la française ("La planification en crises (1965-1985)", l'expérience du gouvernement chilien sous Salvador Allende avec Stafford Beer) et l'expérience du montage de nouveaux systèmes de planification au Venezuela (relatée par John Friedmann, 1987, p. 128). La "Société active" contribue au développement de la planification transactionnelle ou radicale aux Etats-Unis (John Friedmann, 1987, p. 412)<sup>174</sup>, puis l'émergence des modèles de planification interactive ou participative<sup>175</sup>. Ainsi

---

<sup>174</sup> "More planning does not necessarily lead to less freedom (...) each system can justify its own brand of freedom by claiming compatibility between its constituents values and the conditions of the system". (John van Gigh, 1976, Planning for Freedom).

<sup>175</sup> "Ackoff (1981) discussed "interactive planning" with its three operating principles of participation, continuity, and holism." (Robert Flood, Ewart Carson, 1988, p. 134)

Marvin Meade passe en revue les arguments soulignant les avantages et les inconvénients de la participation à l'intérieur de l'entreprise (Marvin Meade, 1971, p. 173-174).

Ackoff essaye d'établir une typologie des modèles de gestion implicites ou explicites à l'intérieur des organisations :

- la planification réactive : défait les changements;
- la planification inactive : contient ou résiste les changements;
- la planification pré-active : cherche l'optimisation d'un futur donné (correspond au muddling through); et
- la planification pro-active : génère et crée son futur sur la base de l'apprentissage et l'adaptation (voir Russell Ackoff, 1981, p. 52-76)

Selon Russell Ackoff ces modèles de gestion reposent sur trois préoccupations essentielles de la gestion, donnant lieu à la planification opérationnelle, tactique et stratégique (Russell Ackoff, 1981, p. 64 ).

Sous différentes formes, la planification stratégique envahit les organisations publiques et les entreprises privées de par le monde. Celle-ci a fortement évolué depuis son introduction vers la fin de la guerre. Marie José Avenier (du CNRS, France, citée par Dominique Genelot, 1992, p. 256) propose de distinguer 4 étapes : la planification à long terme pratiquée surtout dans le secteur public (1945-1960); la planification stratégique privée qui entre en crise après la "crise du pétrole" et la croissante globalisation de l'économie, face auxquelles elle s'est montrée de peu d'utilité<sup>176</sup>(1960-1980); puis la phase du management stratégique (1980-1990). La crise et les perspectives de la planification stratégique standard<sup>177</sup> ont été partiellement décrites par Henry Mintzberg (1994).

---

<sup>176</sup> Les efforts de prévision et de construction de scénarios supposaient dans la plupart des cas que l'on confrontait des problèmes structurés que l'on pourrait modéliser mathématiquement. D'autre part, Mintzberg (1986, 1994) et Matus (1987a, 1990) analysent le déficit profond de légitimité des unités de planification et les faiblesses fondamentales des modèles de planification qui soutenaient les efforts de gestion, aussi bien dans les entreprises que dans le secteur public. Raison pour laquelle la théorie et les modèles de prévision se sont définitivement renfermés dans des institutions universitaires spécialisées, sans que leur utilité pourtant réelle face à certains types de problèmes soit reconnue (pour des ouvrages en langue française sur ce thème voir : Koenig (1990) et Godet (1985, 1991).

<sup>177</sup> Précisons que toutes les approches qui se présentent comme "planification stratégique" ne sont réellement telles : beaucoup de ces approches en vogue dans les entreprises durant les années soixante-dix, n'ont de stratégique que le nom (puisqu'elles ignoraient les problèmes du conflit et de l'incertitude). Elles sont à juste titre critiquées par les "managers" et par les dirigeants publics pour leur inopérance et la bureaucratie qu'elles génèrent (voir Matus, 1987; Mintzberg, 1990). Les critiques de ces formes de management "stratégique" sont nombreuses, de la même manière que la Recherche Opérationnelle et les fameux modèles de gestion cybernétique ont été vivement critiqués en leur temps (Michel Crozier et Erhard

Sous l'effet de la récente crise économique globale, amorcée durant les années soixante-dix, les théories de gestion standard s'ouvrent momentanément et prudemment à quelques idées critiques provenant des sciences sociales, en particulier des sciences politiques et de la sociologie. Le développement de la recherche opérationnelle *critique* à partir de la notion de "problèmes" et de "situations" au lieu de l'approche sectorielle et mono-disciplinaire jusqu'alors assez standard, ont permis d'approcher les problèmes en termes interdisciplinaires. Les spécialistes de la gestion et de l'organisation commencent à prendre en compte plus explicitement certains aspects du pouvoir et du fonctionnement des réseaux informels, bref de la politique au sein et autour des entreprises (Beer, 1975; Mintzberg, 1986, 1990)<sup>178</sup>, et ce malgré les protestations des derniers planificateurs stratégiques<sup>179</sup>.

Lentement, en un peu plus de quarante ans, l'idée initiale de la planification normative et son interprétation un peu unilatérale de la rationalité est entrée en crise, que la diffusion des discussions sur la notion de complexité servit à précipiter. Celle-ci a aussitôt engendré un nouveau mythe : la maîtrise de la complexité.

#### **D. Les tentations d'une nouvelle technocratie spécialisée dans la gestion en milieu complexe**

Comme indiqué ci-dessus, au moment de la diffusion de la notion de complexité les spécialistes de gestion formés à l'approche synoptique standard ont eu tendance à concentrer leur attention sur la typologie des problèmes. Puis ils ont continué à raisonner comme d'habitude : l'approche par la complexité est transformée en un outil de plus dans leur boîte. Le manque de réflexion sur les

---

Friedberg, 1977, p.27-28; Werner Ulrich, 1989). Il n'empêche que aussi bien dans le champ de la "véritable" planification stratégique que dans celui de la R.O critique et de la gestion basée sur la cybernétique, il y eut des avancées notables, qui peuvent être étudiées et utilisées aujourd'hui à partir de paradigmes différents.

<sup>178</sup> "It is book about the political and management dimensions of planning; it provides a model that describes planning as a management activity. This concept of planning relies not only on formal but also on informal processes. Thus networking, coalition building, and negotiations take on special importance as we begin to recognize the contribution of informal arrangements in the planning process." (Guy Benveniste, 1989, p. xi).

<sup>179</sup> "The point is logical, but not necessarily valid. Political decisions must be made by the political process regardless of the form of government. Planners are technicians; they should not be technocrats as well. Bringing in the political level at an early stage may or may not be to the good but planners should present the political decisionmakers with clear choices that express the economic gains and cost of each. They should not try to outguess the statesman and became themselves involved in the final decisions which must be made both on economic and on other grounds. They should thereby compromise one of their major functions in which they are eminently competent, namely to point put the economic cost of non-economic decisions." (Wolfgang Stolper, 198.? p. 42).

implications réelles de la complexité produit des résultats qui laissent songeur. Ainsi, certaines des approches "par la complexité" terminent en injonctions telles que : établissez des "linkages"<sup>180</sup>, "intégrez l'incertain" (Dominique Genelot<sup>181</sup>), ou en recommandations de type heuristique, sans trace de l'algorithme qui pourrait leur donner une valeur opérationnelle ou un sens<sup>182</sup>. La remarque dure mais pertinente de Wildavsky s'applique à ces tentatives.

"The injunction to plan (Think!) is empty. The key terms associated with it are proverbs or platitudes. Pursue goals! Consider alternatives! Obtain knowledge! Exercise power! Obtain consent! Or be flexible but do not alter your course. These imperatives have a noncontroversial ring to them, in part because they contain no operational guidance. (Aaron Wildavsky 1979, 134-135, *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston : Little, Brown, 1979; cité par John Friedmann, 1987, p. 121).

Des "technologies" pour la gestion en milieu complexe : un contresens? A notre avis, prétendre disposer de nouvelles technologies de gestion en milieu complexe est un contresens. D'abord parce qu'il existe un "(...) manque criant de connaissances concrètes sur les systèmes sur lesquels on doit agir." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 409)<sup>183</sup>, que ne résolut pas le fait de

<sup>180</sup> "Puisque la place dans une filière conditionne le succès de beaucoup d'entreprises d'une même branche, puisque les **linkages**, comme disent les Américains, sont un des moteurs du développement, pourquoi ne pas intervenir pour renforcer, réorganiser, créer des filières? Mais les **linkages** sont des ensembles de relations de négociation qu'on ne gouverne ni par décret, ni par exhortations-subventions. Les filières ne se transforment ni ne se créent par décision ministérielle. Ce qui est en jeu, ce sont les rapports humains entre professionnels et les modes de régulation des petits systèmes que constituent les marchés spécialisés." (Michel Crozier, 1987, p. 27).

<sup>181</sup> "Qu'est ce qu'une organisation qui prend en compte la complexité?  
 - L'organisation n'est pas un état fini, mais un processus de transformation permanente. (...)  
 - L'entreprise ne se pilote plus par ses structures, mais par son projet.. (...)  
 - L'organisation prend en compte à la fois le particulier et le général. (...)  
 - L'organisation "tisse ensemble" des logiques différentes. (...)  
 - L'organisation hiérarchise les fonctions et non les hommes. (...)  
 - L'organisation intègre l'incertain, l'instable, l'imprévisible. (...)  
 - L'organisation met en place les conditions de l'auto-organisation." Dominique Genelot, 1992, p. 218-223)

<sup>182</sup> "La mobilité mentale, secret de l'organisation complexe". (Dominique Genelot, 1992, p. 155 ); "C'est par la qualité qu'on peut dominer la complexité." (Michel Crozier, 1987, p. 176); "Chapitre 12 : Dix conseils pour manager dans la complexité (Dominique Genelot, 1992, p. 299)."

<sup>183</sup> "Public administration badly needs a firm underlying theoretical framework. Such a framework should enable the scholars who concentrate on problems concerning public policies, on questions related to the connections between public authorities and society at large, on questions related to effective regulation or steering- the central process in political life that consists of efforts to influence the behavior of citizens and organizations in a purposeful manner- and the like, to base their considerations and recommendations on more solid ground.  
 The present state of the art of theoretical concepts for regulation, which we will refer to as steering theory, is not satisfactory." (R.J. in't Veld, 1991, p. 3).

reconnaître la validité de la complexité comme représentation adéquate de certaines situations :

“S’il est possible de parvenir à une intelligibilité<sup>184</sup> du complexe, il ne l’est pas de formuler des conclusions précises et intangibles à partir des données factuelles dont nous disposons et des hypothèses que nous pouvons former. (...)En économie, plus qu’en toute autre discipline scientifique compte tenu de sa nature, l’objectif de la recherche ne peut être la “vérité objective”, mais la “plausibilité”, le “possible intelligible”. L’intelligence de la complexité ne peut être qu’imparfaite, aussi n’est-ce qu’une “certaine vérité” à laquelle nous pouvons prétendre. L’abondance de la vie économique et sociale est telle qu’elle échappe à la finitude de nos représentations.” (Henri Bartoli, 1996, p. 242-243)

Aussi, face à cette dérive technocratique, de nombreuses voix s’élèvent, comme elles se sont élevées dans le passé<sup>185</sup>. La réflexion critique de Pierre Rosanvallon est particulièrement pertinente pour poser la question du sens et pour dénoncer la validité des “applications” de la théorie de l’auto-organisation et de la complexité.

“Ce thème de l’auto-organisation a ainsi d’abord fonctionné sur un mode critique, servant de point d’appui pour ébranler toutes les représentations de l’économie et de la société liées à la culture politique social-étatique traditionnelle. Mais il a également opéré ensuite sur un mode normatif, définissant une technologie de gestion de la complexité. C’était alors suggérer que la reconnaissance de la complexité peut aller de pair avec la simplicité de la gestion alors que tous les systèmes hiérarchiquement planifiés semblaient structurellement incapables de dissocier complexité et complication.” (Pierre Rosanvallon, 1983, p. 456)

Norbert Alter remarque avec pertinence que les applications résultant de ces nouvelles approches sont généralement conçues comme des “outils de chefs” (Alter, 1990, p. 133). De même Jean Luc Mélenchon dénonce la tendance, sous couvert de la complexité croissante de ce monde, à remplacer les élus du peuple par des comités d’experts et de sages<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Paul Ladrière et Claude Gruson (1992, p. 247) ont beaucoup insisté sur la nécessité d’accroître l’intelligibilité, c’est à dire “voir clairement le terrain sur lequel nous trouverons la liberté de vivre pleinement (...)”.

<sup>185</sup> "We cannot now expect to achieve a "formula" with the compelling logic and appealing simplicity of politics-administration, democracy policy and scientific administration. We should not even *hope* for any simple, summary formula. Not only would a simple formula fail to match the complexity of the need, it could only be developed and imposed under conditions of revolutionary disturbance and authoritarian action." (Dwight Waldo, 1971, p. 265).

<sup>186</sup> "Mais le pire, à mes yeux, est l’infantilisation des citoyens, que leur existence même proclame et entretient. Plus un sujet est controversé, plus une question a de profondes implications politiques ou éthiques, plus on a tendance à créer de tels conseils de "sages". (Mélenchon, 1991, p. 191).

Nos prétentions de pilotage paraissent démesurées et déplacées par rapport à la nature supposée complexe des problèmes dans lesquels nous agissons.

“So there is no objective truth to be discovered about social systems like the kind of knowledge collected on stars or stones. Social systems and their evolution cannot be penetrated by research, for they potentially change as a consequence of observation and of the process of data and knowledge collection it self. Reflexivity allows an analogy between social systems and black holes : black holes cannot be observed because their concentration of energy is already so immense that they attract and “eat” all surrounding light available. Social systems digest all knowledge available about themselves, and actors utilize it to their own purposes in a reflexive manner thereby potentially terminating the validity of that same knowledge.” (R.J. in’t Veld, 1991, p. 12).

De même les observations de Michel Crozier et Erhard Friedberg sur la nature des phénomènes de pouvoir et sur la capacité des acteurs pour défendre leur marge d’autonomie et ainsi échapper aux tentatives de toute régulation, restent d’une étonnante actualité<sup>187</sup>. Ils lancent ainsi un véritable pavé dans la mare des défenseurs de l’approche par le complexe<sup>188</sup>.

Mais est-ce que les organisations sont seulement constituées de phénomènes auto-organisationnels? Comment pourraient-elles alors subsister? Défi que nous nous proposons de relever en introduisant la discussion plus fondamentale sur les mécanismes de régulation essentiels au coeur de la problématique de pilotage.

---

<sup>187</sup> "Contre ces nouvelles illusions scientifiques et/ou technocratiques, on ne répétera jamais assez cette constatation fondamentale : il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés. (Les praticiens des organisations - pour peu qu'ils veuillent bien regarder la réalité en face - pourraient à cet égard tranquilliser bon nombre de chercheurs et intellectuels toujours tentés d'attribuer aux grandes organisations un pouvoir conditionnant qu'elles n'ont guère en réalité). Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose "le système", disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres. La persistance de cette liberté défait les réglages les plus savants, faisant du pouvoir en tant que médiation commune de stratégies divergentes le mécanisme central et inéluctable de régulation de l'ensemble." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 29).

<sup>188</sup> "Le pouvoir reste bien l'éternel blanc dans nos théories de l'action sociale. Au fur et à mesure que s'affaissent les anciens mythes, ce blanc est simplement recouvert par d'autres mythes qui, plus "modernes" sur certains points, reproduisent la même ignorance totale des mécanismes de pouvoir. Nous voulons, bien sûr, parler des modèles et analogies thermodynamiques, organiques, biologiques, linguistiques, cybernétiques, ou autres, dont l'utilisation croissante dans les sciences de l'action a de quoi inquiéter, sinon surprendre." (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 27-28). Il convient de relativiser cette argumentation puisque Crozier et Friedberg s'en prennent à une forme de modèle de régulation cybernétique, la régulation mécanique et uni-causale; mais la cybernétique, "la science et l'art de piloter", ne se réduit pas nécessairement à la régulation mécanique. Le système-acteurs de Crozier et Friedberg relève peut-être d'un autre modèle de régulation cybernétique : le "modèle de régulation multi-stable" . Par ailleurs, Crozier introduira par la suite la différence entre réglementer et réguler (Michel Crozier, 1987, p. 124).

## V. Conclusions du Chapitre 3

Les différents acteurs situés au sein de l'organisation ne peuvent s'arrêter d'agir, même dans les situations les plus complexes, sous peine de perdre leur entité comme acteurs. Agir demande une ample gamme de ressources, souvent rares, inégalement distribuées, inégalement perceptibles et inégalement utilisables par les différents acteurs. Cette asymétrie de positions oblige les acteurs à rendre leur comportement moins prévisible pour les autres acteurs. L'action est ainsi génératrice d'incertitude et de pouvoir. Les jeux de pouvoir contribuent à la complexité des situations que nous percevons; situations constituées d'une alternance aléatoire de conflits, d'adversité, d'incertitude mais aussi de situations simples, gérables, agréables... La notion de complexité qui semblerait "éroder la capacité de pilotage", correspond-elle à une série de processus successifs et aléatoires faits de concentration-dilatation de processus simples et complexes dans le temps et dans l'espace?

En théorie tout acteur peut utiliser toutes les stratégies d'interaction. Toutefois il est fortement improbable qu'il développe plusieurs stratégies d'interaction simultanément et face à un même acteur (si cela est le cas il aurait probablement un comportement **chaotique** - comme cela a été fréquemment le cas des acteurs liés à l'économie de la coca en Amazonie Colombienne - : prétendre en même temps négocier et commettre des attentats meurtriers).

Cependant, dans la pratique, les options stratégiques et tactiques seront limitées du fait de la disparité des terroirs économiques, écologiques et politiques propres à chaque acteur. De plus, ces stratégies et tactiques seront limitées du fait d'une panoplie d'instruments finalement assez traditionnelle, terne et étroite (Lester Salamon, 1989, p. 8)<sup>189</sup> et cela tend, particulièrement dans les stratégies de conflit violent, à limiter le choix des politiques d'interaction voulues, quelque soit la nature des acteurs.

Il existe plusieurs niveaux d'approche et de représentation de la complexité : la complexité confrontée par l'organisation et qui explique son émergence, la complexité générée à l'intérieur de l'organisation et la complexité générée au moment où l'organisation interagit avec son environnement. Les organisations rament littéralement dans la complexité perçue...Chaque coup de rame donne à

---

<sup>189</sup> "In other words, each distinctive form of government action is really a complex system of action with its own personality, actors and dynamics. Because of this, different instruments can be expected to impart their own distinctive twists to the operation of public programs. What this suggests is the need for a body of theory that focuses not only on the distinction between the public and private sectors, but that also takes account of the distinctive features of the various technologies that the public sector uses to carry out its purposes. In short, it suggests the need for a tools approach that shifts the unit of analysis in policy analysis from individual programs or policies to the generic tools or instruments of public action." (Lester Salamon, 1989, p. 8).

l'organisation l'illusion de la solution mais la rapproche de nouvelles et différentes situations complexes.

L'introduction de la notion de complexité nous donne un répit, celui d'avoir temporairement collé un nom à des situations où les approches traditionnelles de pilotage ne fonctionnent plus ou guère. Mais, comme l'a indiqué Edgar Morin même, "le mot de complexité est un mot problème, pas un mot solution. La complexité est à la base." (Morin, 1990b).

La nature complexe des problèmes devrait avoir de redoutables conséquences pour le pilotage public et privé. En général, bien que des méthodologies pertinentes ont été générées, la complexité reste un thème sous-estimé. La plupart des organisations s'adaptent en essayant de façonner leur environnement, de manière à pouvoir continuer à piloter avec les approches conventionnelles<sup>190</sup>.

Cependant certains travaux récents prétendent prendre en compte la complexité. Leurs approches et leurs recommandations ne font pas montre d'une rupture profonde avec les approches standard; elles indiquent au contraire une réflexion encore insuffisante sur les implications réelles de la reconnaissance de l'incertitude et de l'adversité. La complexité semblerait pouvoir être confrontée avec de nouvelles recettes. Il en résulte des propositions de pilotage qui ajoutent encore plus de complication à la complexité. La méconnaissance et la sous-estimation de la nature complexe des problèmes dans lesquels nous pilotons constitue une des explications aux failles de la gestion publique et privée.

La nécessité de régulation, c'est à dire d'élimination d'une partie de l'incertitude et des conflits qui peuvent en résulter, se trouve au centre des organisations. Cependant, le problème de gouverner ne se poserait guère si les organisations

---

<sup>190</sup> Un exemple frappant est constitué par l'introduction massive, depuis les années quatre-vingt, de "la technique du cadre logique" dans les organisations bilatérales et multilatérales. Cette technique, summum de la rationalité, la synthèse et la clarté, a été développée au début des années soixante par la Rand Corporation, pour répondre au besoins de gestion dans le cadre de la course de la technologie spatiale. Elle fût ensuite utilisée dans le secteur privé durant les années soixante-dix (qui la rejeta ensuite avec l'ensemble de la panoplie des outils de gestion stratégique), puis finit par se nicher, on ne sait pourquoi, dans les organismes publics de développement. Son origine peut se tracer dans les manuels de l'armée prussienne, où l'on apprenait aux officiers à différencier les fins, les actions et les moyens...La méthode est particulièrement défendue par la GTZ, organisme de coopération allemande. (Nous l'avons enseignée pendant de longues années, faute de mieux, en insistant toutefois sur l'extrême fragilité des hypothèses qui fondent les relations supposées entre éléments du cadre logique et la problématique confrontée). On n'a jamais constaté d'amélioration particulière dans la gestion des organisations qui l'ont utilisée, en dehors du contexte organisationnel et environnemental pour lequel elle fût créée. Cette technique cependant réconfortante pour les administrateurs à involontairement induit à ce que les investissements de ces organismes de coopération se dirigent vers les seuls types d'activités qui s'adaptent au cadre logique : celles où l'on mélange le béton, le sable et l'acier...Autour du béton, la crise continue à faire rage et ne se résume qu'assez difficilement dans le rituel des quatre ou cinq colonnes recommandées...

seraient soit totalement prévisibles soit totalement imprévisibles, puisqu'une fois adoptée l'une ou l'autre de ces perspectives il n'y aurait plus de choix<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Voir Ackoff et Emery : "Only those purposeful systems can be ideal-seeking that can choose between objectives." (Russell Ackoff et Fred Emery, 1972, p. 240). Voir aussi Masuch : (...) but a more general point can be made here, since perfect planning would render steering impossible. perfect planning would be error-free, thus implying perfect knowledge about the future. Such knowledge is available only if the world- and also the social world - is subject to determinism, and if the laws of this determinism are known. As a consequence, no discretionary space for planning will exist. Perfect prediction and perfect planning will exclude one another." (Masuch, 1986, p. 95).

**Deuxième partie**  
**Les mécanismes vitaux de la gouvernance**

**“Toute observation implique un cadre théorique, et, hors de ce cadre théorique, elle ne peut être interprétée et n’a aucune signification.”  
(Francisco Varela, 1989, p. 49)**

**“Ceci est démontré à la fois par l’examen de certains épisodes historiques et par une analyse abstraite du rapport entre l’idée et l’action. Le seul principe qui n’entrave pas le progrès est : tout est bon.” (Paul Feyerabend, 1979, p. 20)**

Tout au long de notre travail en Amazonie colombienne, nous avons buté sur un problème profond : nous avons constaté que les différents acteurs étaient souvent enfermés dans une logique de confrontation qui paraissait très peu effective (aucun des acteurs ne pouvait arriver à ses fins) alors que cet état de faits avait des effets extrêmement négatifs, aussi bien du point de vue économique (frein aux investissements, coûts exorbitants liés à la protection personnelle et l'armement, pertes de vies humaines et pertes matérielles), que du point de vue social (inégalité sociale croissante, perte de la diversité culturelle) et de l'environnement (destruction irrémédiable de la forêt, de la faune et des sols). Certains acteurs ont réalisé des efforts évidents pour arriver à des solutions et des accords durables. Ces efforts se révélaient infructueux. La situation paraissait inextricable et sans solution apparente.

Au delà de constater que chacun des acteurs suivait une rationalité propre, il nous a semblé important de mieux comprendre les ressorts internes de ces logiques confrontées et les facteurs qui ont contribué à empêcher les modifications nécessaires. Cette partie a pour objet d'aborder les principaux mécanismes de la gouvernance, aussi bien entre qu'à l'intérieur des organisations.

La commande et l'autonomie constituent les deux modes essentiels de régulation régissant toute organisation. Nous essayerons de voir en quoi ces mécanismes se différencient et comment ils sont en relation avec d'autres notions essentielles de pilotage : celles de l'apprentissage et de l'innovation. La notion d'apprentissage interactif permet d'aborder un des premiers obstacles potentiels à la gestion (elle permet notamment d'étudier le phénomène d'hystérésis et sa signification pour le raccourcissement du cycle de vie des politiques publiques).

Améliorer la gouvernance : pour maintenir le *statu quo* ou maîtriser les changements nécessaires? La plupart des définitions de la gouvernance se centrent sur les thèmes du maintien ou de l'obtention de la stabilité<sup>192</sup>, quelques fois avec l'intention manifeste de maîtriser "la volatilité". Ainsi, pour les rapporteurs du club de Rome, la gouvernance concerne les mécanismes de **commande** qui assurent un équilibre stable entre les centres de pouvoir<sup>193</sup>, cela

---

<sup>192</sup> "A fundamental requirement for the improvement of any system of public administration is the attainment of governmental stability, public order, and the rule of law. Where civil disorder is endemic or where changes in political control are frequent, administrative improvement is severely handicapped. For areas where governments have been newly organized and where governmental institutions have not yet been thoroughly established, some degree of administrative instability may in the short run be considered as a part of the general political development. But where, over a long period of time, governments are not able to establish orderly political processes, administrative reforms are likely to lag, and the prospects of permanent administrative improvements are slight." (United Nations, 1951 p. 9).

<sup>193</sup> "We use the term governance to denote the command-mechanism of a social system and its actions that endeavors to provide security, prosperity, coherence, order and continuity to the system. It necessarily embraces the ideology of the system, which may (democratic) or may not (authoritarian) define means for effective consideration of the public will and accountability of those in authority. It also includes the structure of government of the system, its policies and procedures. Some might say cynically that

indifféremment de la nature autoritaire ou démocratique du régime...<sup>194</sup>. Cependant, la directivité des projets de gouvernement pèse lourd sur la situation de gouvernance : il est souvent plus facile de gouverner pour administrer l'état des choses que de gouverner pour les changer (Matus, 1987b, 1992). D'autre part les processus interactifs d'apprentissage contribuent à rendre très difficile la régulation par la seule commande. Nous verrons que cette manière de voir va souvent de pair avec la méconnaissance ou le refus de reconnaître l'opération d'un autre principe de régulation, à savoir l'**autonomie**, condition sine qua non de l'apprentissage.

Humberto Maturana et Francisco Varela ont mis en évidence un comportement organisationnel particulier dérivé de la régulation autonome : celui d'organisations closes à toute incitation venant de l'extérieur. La théorie de l'autopoïèse formalisée vers la fin des années soixante constitue un défi pour l'analyse de la régulation puisqu'elle met en doute une série de suppositions sur lesquelles se fonde l'étude de la commande et de l'autonomie.

Nous aborderons la forme à travers laquelle ces différents modes de régulation marquent les structures organisationnelles de manière quasi indélébile. Nous espérons alors pouvoir introduire de manière systématique les facteurs explicatifs des difficultés de gérer les processus de changement profond.

---

governance is the means to provide a stable equilibrium between the various centers of power." (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 181).

<sup>194</sup> Cette approche concorde avec une tradition d'études juridiques, centrée sur la notion de stabilité des systèmes politiques (voir le stimulant essai de Garzón Valdés, 1992 -1987-).

## Chapitre 4

### La contradictoire relation entre les notions de commande, autonomie, apprentissage et autopoïèse

#### I. Commande et autonomie : deux modes primordiaux de régulation

Les notions d'autonomie et de commande ont été depuis longtemps l'objet de nombreux écrits, notamment dans la philosophie et les sciences politiques. Elles furent formalisées et opérationnalisées dans le cadre des études de la cybernétique, puis largement diffusées dans diverses disciplines, entre autres par le biais de la théorie des systèmes, puis grâce au développement de la théorie de l'autopoïèse.

**“Autonomie** signifie loi propre. Afin de bien comprendre ce concept, il est préférable de le comparer à l'allonomie ou loi externe, qui est comme l'image de l'autonomie réfléchi dans un miroir. C'est bien là, bien sûr, ce que nous nommons la **commande**. Ces deux thèmes, l'autonomie et la commande, se livrent une danse incessante. L'une représente la génération, l'affirmation de sa propre identité, la régulation interne, la définition de l'intérieur. L'autre représente la consommation, les systèmes à entrées/sorties, l'affirmation de l'identité de l'autre, la définition par l'extérieur. Leur jeu recouvre un vaste éventail de domaines, de la génétique à la psychothérapie.” (Francisco Varela, 1989, p. 7).

La commande est un concept standard qui se réfère à la relation prouvée entre un stimulus (par exemple un ordre) et une réaction (la mise à exécution). Dans le cas de la Colombie amazonienne c'est le mode de régulation le mieux connu par l'Etat. Mais :

“L'autonomie est moins à la mode. On considère généralement que c'est un terme vague et un peu moralisant, on refuse d'en parler sous prétexte que c'est une question sans réponse.” (Francisco Varela, 1989, p. 8)

De fait, au cours de la période étudiée, les autorités colombiennes ont souvent eu des difficultés à appréhender la notion de régulation autonome (surtout dans sa dimension politique et sociale), puisque la régulation autonome a été interprétée par certains acteurs publics comme étant une forme de gestion qui va contre le gouvernement (quand ce n'est contre la constitution). La définition de Cornélius Castoriadis précise la notion d'autonomie dans le cas des organisations sociales :

“Le terme autonomie a été utilisé depuis très longtemps - et à nouveau, par moi depuis 1949 - pour désigner dans le domaine humain, un état de choses radicalement différent : brièvement parlant, l'état où “quelqu'un”- sujet singulier ou collectivité - est auteur de sa propre loi **explicitement** et, tant que faire se peut, **lucidement (non pas “aveuglément”)**.(...) (Cornélius Castoriadis, 1983, p. 436).

L'idée d'autonomie n'implique pas la fermeture à l'extérieure<sup>195</sup>. L'autonomie caractérise les systèmes qui suivent leur propre loi tout en maintenant des relations avec leur environnement<sup>196</sup>.

"(...) la notion d'autonomie ne peut être conçue qu'en relation avec l'idée de dépendance, et ce paradoxe fondamental est invisible à toutes les visions dissociatrices pour qui il y a antinomie absolue entre dépendance et indépendance. C'est cette pensée clef d'autonomie / dépendance que la réalité nous oblige à concevoir. Et du reste, plus un système développera sa complexité, plus il pourra développer son autonomie, plus il aura des dépendances multiples. Nous mêmes nous construisons notre autonomie psychologique, individuelle, personnelle, à travers les dépendances que nous avons subies qui sont celles de la famille, la dure dépendance au sein de l'école, les dépendances au sein de l'Université. Toute vie humaine autonome est un tissu de dépendances incroyables." (Edgar Morin, 1983, p. 320, voir aussi Edgar Morin, 1990b, p. 46 )

On parle beaucoup d'auto, mais la notion d'autonomie implique déjà trois éléments. D'une part, la notion d'autonomie implique la possibilité de différencier un *système* de son *environnement* :

"La nécessité du nombre deux est la première idée importante de cette citation. Avant de parler d'auto-organisation, il faut déjà supposer une certaine différence entre une unité (ou un système) et son milieu (ou son environnement si vous préférez), un peu comme dans une relation figure/fond." (Francisco Varela, 1989, p. 190)

De plus il faut au moins un *observateur* pour percevoir le phénomène d'auto-organisation :

"Or, lors du grand colloque intitulé "Les principes de l'auto-organisation", qui était censé (en 1959) élucider cette nouvelle problématique, les participants n'en crurent pas leurs oreilles : j'avais osé soutenir qu'il n'y avait pas de systèmes auto-organiseurs "isolés", puisqu'un environnement était nécessaire pour que ceux-ci puissent exister, et qu'il fallait surtout qu'un observateur puisse constater que l'auto-organisation avait eu lieu!". (Heinz von Foerster - entretien avec -, Guitta Pessis-Pasternak, 1991, p. 202)

Le thème de l'autonomie avait été développé et appliqué par les cybernéticiens classiques (la découverte des "automates" dans le contexte de systèmes artificiels physiques). Les cybernéticiens critiques (c'est-à-dire ceux qui ont adapté les

---

<sup>195</sup> Il ne peut y avoir de système autonome totalement coupé de l'extérieur. S'il est totalement coupé de l'extérieur, Il ne pourrait percevoir soit même ce phénomène de fermeture, puisque s'il est coupé de l'extérieur, l'extérieur ne peut se concevoir, et il n'y a ni fermeture, ni ouverture. Un système totalement fermé est un système inconcevable...

<sup>196</sup> "(...) un système ouvert est un système qui peut nourrir son autonomie mais à travers la dépendance à l'égard du milieu extérieur (Edgar Morin, 1983, p. 320).

propositions cybernétiques initiales au contexte des organisations “du vivant” puis au contexte des organisations sociales “conscientes”) ont ensuite repris et transformé le concept. Ainsi, Karl Deutsch avait posé le problème spécifique de l’auto-pilotage organisationnel dans le contexte de l’autonomie (Karl Deutsch, 1966, p. 204). De même, Stafford Beer introduit la réflexion sur l’existence et l’importance de préserver les processus autonomes au sein des organisations, en particulier au sein des entreprises<sup>197</sup>.

## II. Les caractéristiques de l’apprentissage

### A. L’apprentissage est l’une des conditions nécessaires à l’efficacité du pilotage

L’apprentissage permet l’adaptation et contribue à la viabilité d’une organisation :

“Un système viable est un système qui survit. Il est cohérent, il est intégral. Il est équilibré homéostatiquement du point de vue interne et du point de vue externe, mais il est néanmoins doté de mécanismes qui lui permettent de croître et d’apprendre, d’évoluer et de s’adapter : de devenir de plus en plus puissant face à son environnement.” (Stafford Beer, 1979, p. 244).

Toute réaction à un stimulus n’équivaut pas à de l’apprentissage (Stafford Beer, 1979, p. 20) : le caméléon qui change de couleurs n’apprend pas, même s’il réagit à son environnement (Stafford Beer, 1979, p. 19). L’apprentissage c’est la réaction avec un sens et une intention (agir intentionnel, conscient) :

“Closely integrated to the integration problem is the concept of “responsiveness” of one government, organization, or group to the messages and perceived needs of individuals or of other political or social units. This is an essentially cybernetic concept, denoting the probability of “favorable” or adequate response within a relevant time, where favorableness, adequacy, and relevance can be defined in terms of empirical characteristics of the system under study.” (Karl Deutsch, 1966, p. ix)

L’apprentissage constitue une des clés de l’efficacité du pilotage (Dominique Genelot, 1992, p. 243; Michel Crozier, 1987, p. 314 ; Stafford Beer, 1979, p. 13). De nombreuses approches de gestion se fondent explicitement sur la notion d’apprentissage (Peter Checkland, 1984, p. 98 ), dont l’importance a été soulignée particulièrement par les auteurs spécialisés dans la gestion des crises. Ainsi, Ian Mitroff distingue les suivantes cinq phases essentielles du “traitement” des crises :

---

<sup>197</sup> “Lorsqu’on parle d’autonomie, que ce soit dans le corps ou dans l’entreprise, on veut dire que la branche ou la fonction en question est responsable de sa propre régulation. Il est nécessaire que d’importantes zones de telles organisations complexes soient effectivement autonomes.” (Stafford Beer, 1979, p. 107).

“Signal detection, preparation / prevention, containment/damage limitation, recovery, **learning**.” (Ian Mitroff, 1988, p. 105).

L'apprentissage, c'est la capacité d'identifier et de réagir face aux erreurs, c'est à dire face aux processus ou résultats qui sont interprétés comme des écarts à l'intention.

“Learning has been described as discovering and correcting errors (Argyris and Schön, 1978). Learning refers not only to correcting failure, but also to systematic attempts to improve performance in general. Anticipating activities that prevent future mistakes or decline in performance can be considered a more advanced way of learning.” (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 172)<sup>198</sup>.

L'apprentissage est un concept compréhensif qui concerne aussi bien l'organisation, les processus d'interaction que les résultats de ces interactions :

“Une dimension fondamentale dans tout processus de changement “à savoir l'apprentissage, c'est-à-dire la découverte, voire la création et l'acquisition par les acteurs concernés, de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, bref, de nouvelles capacités collectives.” (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 392).

Ainsi, le processus même de prise de décision ou de conception d'une politique peut être caractérisé par des degrés plus ou moins élevés d'apprentissage et d'innovation, qui peuvent concerner non seulement le choix des moyens mais aussi le calcul des tactiques et des stratégies :

“Another omission of the economic view of policymaking is its neglect of option-generation and option-innovation. Usually the economic approach discusses optimal choice from a given range of alternatives, while a corrected view of policy reasoning emphasizes the need for option invention, as further discussed below.” (Yehezkel Dror, 1988, p. 153).

En général, plus la situation est complexe et plus l'organisation dépendra de sa capacité d'apprentissage pour garantir sa viabilité. De Bruijn et ten Heuvelhof (1991) analysent ainsi comment la globalisation impose des demandes spécifiques aux organisations de l'Etat. Pour maintenir leur viabilité, elles doivent mettre en place de nouvelles stratégies, qui pourront avoir une chance de succès à condition que ces organisations se prédisposent à l'innovation et à l'apprentissage<sup>199</sup>. Comme le rythme des modifications mutuellement induites

---

<sup>198</sup> La notion d'apprentissage implique le droit à l'erreur, mais aussi l'obligation de les éviter: “Dans les entreprises en bonne santé mentale, l'erreur n'est plus considérée comme une faute à sanctionner, mais comme une information sur un point à modifier au plus vite pour que les choses fonctionnent mieux. Par exemple en matière de qualité, le “zéro défaut” autorise le droit à l'erreur. Ce qui n'est pas autorisé, c'est de ne pas chercher à remédier l'erreur.” (Dominique Genelot, 1992, p. 285).

<sup>199</sup> “Voorwaarde voor het slagen van nieuwe sturingsstrategieën lijkt dan ook dat de overheidsorganisatie voldoende innovatief en flexibel is ingesteld. Een organisatie die niet op verandering is ingesteld, zal

augmente dramatiquement<sup>200</sup>, le processus de l'innovation même se transforme en élément constitutif de toute organisation viable<sup>201</sup> :

"The challenge is therefore not to adapt once and for all to a new situation, but to get into a permanent state of adaptation in order to be able to face uncertainty, the new dimensions of complexity and the insidious or brutal changes and potential opportunities affecting our world as a whole and human beings in their immediate environment." (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 209 )<sup>202</sup>.

Cela implique de "passer du concept flou de "changement" à celui "d'évolution permanente" (Dominique Genlot, 1992, p. 271).

## B. L'apprentissage et l'innovation sont le fait d'individus

La reconnaissance de l'importance de l'apprentissage et de l'innovation a donné lieu à de nombreuses injonctions dirigées aux entreprises privées et aux organisations de l'Etat, quand ce n'est à des ensembles géopolitiques entiers<sup>203</sup> :

---

waarschijnlijk niet in staat zijn om de sturings-strategieën en -instrumenten te implementeren. Dit geldt te meer nu het sturingsproces kan bestaan uit een voortdurend kiezen van de meest geschikte sturingsstrategie. Niet elke strategie is immers voor elke situatie geschikt." (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 75).

<sup>200</sup> La reconnaissance de l'importance de l'apprentissage sous-tend les arguments de l'approche incrémentaliste de résolution de problèmes : "Learning theories point out that detailed policy designs and blueprints for desired societal developments do not work. Learning theories support the criticism of incrementalist and bottom-up approaches of the policy process. Instead of using a top-down approach by imposing ambitious and far reaching policy programs upon society, an incremental approach is advocated. Learning theories suggest a focus on interaction between policy-agent and environment. An action of the policy agent results in environmental change. Environmental change generates information about the extent to which the policy actor's action are effective. If necessary, the agent will take further action in order to improve his performance. This process of more or less controlled "trial and error" can be seen as the carrying out of policy experiments (van Vught, 1984). Central in this cyclical conception of the steering process is the gradual improvement of administrative action." (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 172).

<sup>201</sup> Karl Deutsch, 1966, p. 165 "It should be possible to estimate, although far more roughly, the problem-solving capacity of a government or a society, as well as to estimate its ability for **innovation** (as distinct from invention)- that is, its capacity to put a new solution actually into operation."

<sup>202</sup> A ce sujet Norbert Alter relate la remarque d'un ingénieur d'une entreprise aéronautique : "On ne peut plus dire : j'ai telle ou telle compétence. Tout le monde a une compétence en quelque chose. Ce qui est fait la différence, c'est de savoir en acquérir de nouvelles, ça c'est la vraie compétence!" (Norbert Alter, 1990, p. 126).

<sup>203</sup> "Western Europe has used up a lot more of its own reserves than Japan and does not have the learning experience and the learning capacity of the United States. It should, therefore, be much more careful with whatever resources it has and invest as much as it can to develop them and learn new patterns of adjustment. It does not have time to wait; it must learn and learn quickly as possible. A purely defensive

“Industry should be given all possible incentives to move ahead and implement gradually new modes of organization.” (Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, p.186).

De même :

“First, they (n.d.a. : European governments) should try to accelerate the shift away from their old model of fragmentation, stratification, secrecy, and distance, which produced an acceptable balance between democratic processes, bureaucratic authority, and some aristocratic tradition, and experiment with more flexible models that could produce more social control with less coercive pressure. Such experimentation, which is bound to succeed in the long run, looks dangerous in the present vulnerable situation when we hesitate naturally to jeopardize what remains of the old means of social control as long one is not sure of the quality of the new means. Innovation, nevertheless, seems to be absolutely indispensable. It has to be careful innovation, but it is the only possible answer to Europe’s dilemma.” (Michel Crozier, 1975, p. 54)<sup>204</sup>.

Or l’innovation n’est pas le fait d’une organisation, ni de réseaux d’organisations, mais d’acteurs individuels :

“In the strict sense, organizations do not learn. An organization learns to the extent that its members or group of members learn. The structure and culture of organizations are the crystallizations of learning experiences and communications patterns of its members. In this way, organizations are more than their component parts.” (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 173).

Ceci complique considérablement la prise en compte des injonctions mentionnées,

puisque :

“The image of an organization as an advocacy coalition of individuals and groups means that learning processes are heterogeneous and asynchronous. A learning street-level bureaucrat does not guarantee changes within his agency. Learning at the top does not produce enlightenment in all rank and files. Established interest will try to resist change. Learning is accompanied by mobilization and conflict. Only if support for change exceeds certain thresholds, will these changes be realized. As a result, learning is not a smooth and continuous process, but

---

strategy would be suicidal because the risk of regression is a very concrete one.” (Michel Crozier, 1975, p. 49).

<sup>204</sup> Voir aussi J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, (1991, p. 74) : “Het belang van een innovatieve overheidsorganisatie.”

disruptive and quarrelsome (Cangelosi and Dill, 1965).” (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 173).

De plus, l’innovation est le fait d’individus avec des caractéristiques bien spécifiques :

“Leur incapacité à se limiter aux qualités intrinsèques du produit, leur incompetence relative, les amènent à mieux comprendre le rapport entre le produit et l’organisation. Dégagés du caractère strictement industriel de leur tâche, forts d’une incapacité étroitement technique, ils deviennent forts en capacité à commercer, et à comprendre l’organisation.

Cette caractéristique est l’un des éléments dominants de la culture des innovateurs. L’écart répété entre leurs tâches et les moyens organisationnels dont ils disposent pour les réaliser, l’obligation d’inventer des solutions, les amènent à disposer de riches représentations du fonctionnement de l’entreprise. L’écart répété entre les solutions qu’ils trouvent et la capacité institutionnelle à les accepter les conduit à être d’habiles négociateurs. Ils disposent ainsi d’un large imaginaire organisationnel.

Ils jouissent d’une capacité à voir dans une chose ce qu’elle n’est pas en soi mais ce qu’elle peut être dans un ordre différent. L’imaginaire est à ce titre “le complément, la source de redéfinition de l’ordre (Castoriadis: L’institution imaginaire de la société, Paris, Le Seuil, 1975).” (Norbert Alter, 1990, p. 124).

Cependant, l’organisation n’est pas seulement composée d’innovateurs : Guy Benveniste fait une description pertinente de différents types de comportements individuels au sein des organisations : il distingue le comportement de ce qu’il dénomme le “bois mort”, de celui des “grimpeurs” et des “gens d’idées” (ou innovateurs au sens de Norbert Alter). Les individus qui suivent un comportement “bois-mort” représentent l’antithèse des innovateurs :

“Deadwood planners tend to be pompous and often disdain the people or the organization for whom they work. Their main concern is to please the Prince who hires them, and they bask in the proximity of his power. These planners and policy analysts do not create waves nor do they influence change very much. They often tend to write trivial plans-lists of decisions that have already been taken. They defend their energy in developing planning methodologies that are arcane and difficult to interpret. They often avoid complex choices, preferring to list alternatives and to provide large volumes of data without facing the need for choices. Deadwood planners have found a niche in organizational life.” (Guy Benveniste, 1989, p. 128).

Les fréquents conflits entre les innovateurs et les autres acteurs au sein de l’organisation contribuent à ce que le processus d’innovation vienne alimenter

les jeux de pouvoir<sup>205</sup> et contribue ainsi de l'intérieur à la complexité que l'organisation prétend affronter par l'innovation. Paradoxalement, l'organisation répond souvent à ce problème en expulsant les "gens d'idées" :

"Demander à une grande organisation de prendre en charge une crise relève de la gageure. Cela suppose en effet que des individus, de fortes personnalités s'avancent, sortent des sentiers battus, prennent des risques, ne pensent plus en fonction de leur seul territoire. Une grande entreprise éjecte en permanence les fortes personnalités (on leur offre au mieux des voies de traverse), écarte constamment les innovations trop franches. Elle fonctionne à partir du concept bien connu de "rouage". Un rouage, c'est une roue qui reçoit une impulsion et qui la transmet. Il n'apporte rien par lui-même. Comment donc attendre que, tout à coup, on trouve un vivier de hauts responsables prêts à tout risquer, à s'aventurer hors des voies tracées?" (Patrick Lagadec, 1991, p. 291).

L'innovation peut provenir de multiples sources (Matteaccioli, 1988; Norbert Alter, 1990) et donne lieu à des formes différentes d'innovation : l'innovation par l'imitation est une des principales formes d'innovation dans le monde des organisations :

"Important changes in public policy are often a result of imitation of successful performance in other areas, regardless the effectiveness of existing policies. This learning by imitation or analogy may result in uncritically parroting slogans like privatization, management by contract, publi - private partnership. (...) Imitation does not always result in invalid analogies and anachronisms. Copying successful arrangements from other organizations or systems is one of the major sources of innovation or learning." (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 179).

De plus, il existe différentes profondeurs de champ du processus d'apprentissage, qu'il convient de rappeler brièvement.

### C. Les niveaux d'apprentissage

Les travaux de Gregory Bateson ont mis en valeur différents niveaux ou ordres d'apprentissage. L'apprentissage de premier ordre, c'est à dire arriver à réaliser une tâche que l'on ne dominait pas auparavant, constitue la forme la plus essentielle de l'apprentissage (celle à laquelle se réfère la notion d'apprentissage dans le langage commun). L'apprentissage de deuxième ordre ("deutero learning") se réfère à la capacité et la rapidité avec laquelle un acteur apprend à apprendre (Karl Deutsch, 1966, p. 169; R.J. in't Veld, 1991, p. 7).

---

<sup>205</sup>"Inventivité et sens tactique. Cet imaginaire rime avec l'inventivité, autre atout majeur. Elle permet de créer une incertitude cruciale dans l'organisation puis de la contrôler et d'en tirer influence et autonomie. L'inventivité active et légitime le désordre : elle représente le moyen de créer dans un premier temps une incertitude, puis dans un deuxième temps d'intervenir en acteur pour la contrôler. Ce processus en deux temps s'observe à tous les niveaux d'exercice de la logique de l'innovation." (Norbert Alter, 1990, p. 127).

Sur la base de travaux de Kenneth Arrow, d'autres auteurs ont réfléchi sur une catégorie spécifique d'apprentissage caractérisée par le processus d'auto-réflexion sur les valeurs qui sous-tendent les stratégies de l'acteur ainsi que le processus d'apprendre à les modifier<sup>206</sup>. Dans ce contexte R.J. in't Veld signale l'apprentissage lié à la capacité de réfléchir et de mettre en cause l'organisation, ses finalités, ses stratégies, ses structures et ses modalités de pilotage. Cela permet de mettre en valeur ce que l'on devrait classer comme une catégorie spécifique d'apprentissage de deuxième ordre, l'apprentissage de type **constitutionnel** qui recouvre la capacité de réfléchir sur et de modifier la manière de gouverner (le processus d'apprendre à apprendre à formuler et à mettre en oeuvre des politiques)<sup>207</sup>. Les travaux sur l'apprentissage "constitutionnel" ont ouvert la voie pour les études sur le processus d'apprentissage de la conception et mise en oeuvre des politiques, non seulement à l'intérieur des organisations, mais aussi dans le cadre des réseaux inter-organisationnels<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> "Les demandes sociales peuvent s'exprimer par des règles formelles et des pouvoirs ou par des demandes "intériorisées" de la conscience. Il est plus difficile de changer des accords collectifs que des décisions individuelles. Il est encore plus difficile de changer des accords inconscients." (Kenneth Arrow, 1976, p. 32). De même : "Learning is always accompanied by changes in belief systems that underlie behavior." (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 172).

<sup>207</sup> "A still more fundamental category of higher order learning processes is to be detected in the "constitutional" area. We assume, with many other public choice analysts (Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1963), that our public institutions and our procedures for social choice are based upon relative consensus as to the basic principles of operation of these institutions and procedures. (...) Once people start to feel very strongly about the deficiencies of certain policies, they might start to wonder in more abstract terms, whether the present political system or a present set of policy-making institutions in a certain policy arena is at all still fit to produce any effective policies in the long run. As a consequence constitutional values might change, with of course very explosive potential consequences. This type of learning is related to earlier mentioned categories of first- and second- order learning as a "meta-category", because it concerns organizational aspects of the steering entity, the steering of steering, so two logical steps away from the subject matter itself." (R.J. in't Veld, 1991, p. 7).

<sup>208</sup> "In recent literature the focus of attention has begun moving from organizational learning to policy-oriented learning, learning within advocacy coalitions that cut across organizational boundaries, and learning within interorganizational networks ('t Hart, Hufen and van Duin, 1988; Sabatier, 1988). "(J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 173).

### III. Les processus interactifs d'apprentissage et leurs conséquences sur les cycles de conception et de mise en oeuvre des politiques

#### A. La capacité d'apprentissage interactif peut contribuer aussi bien à la sur-régulation qu'à la sous-régulation (références à la courbe décroissante d'efficacité des politiques publiques)

Si bien ce sont des individus qui apprennent et innovent, ils ne sont jamais les seuls à le faire. De par la définition même de l'organisation, il y a au moins deux acteurs qui peuvent potentiellement apprendre. Cela oblige à introduire la notion **d'apprentissage interactif**. Blankenship a résumé le cas de l'apprentissage interactif dans le cadre de la recherche sociale :

"The possibility that subjects may "learn" from the research, from observing the investigator at work, or from participation in or reading about other research and consequently, adjust their responses either in terms of what they want or what they think he wants out of study." (L. Vaughn Blankenship, 1971, p. 195).

Stafford Beer précise la notion d'apprentissage interactif à partir du concept "d'homéostasie par auto-veto" proposé par Ashby :

"Ce que propose en fait le modèle mathématique, c'est que chaque système fasse un **apprentissage** auprès de l'autre, non pas pour le comprendre complètement, mais pour savoir reconnaître **s'il fonctionne normalement**. Que se passe-t-il alors lorsque l'un des systèmes ne fonctionne pas normalement, lorsque sa trajectoire quitte un état homéostatique, et lorsque par conséquent, un désaccord survient entre certaines caractéristiques des deux systèmes en présence? La réponse, c'est que chaque système - à supposer qu'il dispose de la variété requise - agit en contrôlant l'autre système." (Stafford Beer, 1979, p. 151).

Cette notion d'apprentissage interactif, aussi appelée propriété de **réflexivité** (sur laquelle ont travaillé depuis quelques années un groupe de chercheurs de l'Université de Rotterdam) est cruciale pour l'étude de la gouvernance, puisqu'elle met en cause les prétentions de pilotage, et même les injonctions invitant à l'apprentissage : les acteurs peuvent apprendre à éviter d'avoir à apprendre à apprendre... La notion de réflexivité constitue une autre fenêtre par laquelle nous pouvons aborder l'autonomie. La réflexivité peut se produire aussi bien chez l'acteur qui tente d'appliquer une politique que chez les acteurs vers lesquels elle se projette (R.J. in't Veld, 1991, p. 5).

"According to learning approaches, policy failures are the result of a lack of information about societal developments and the possibilities of directed change. Knowledge about the relation between policy goals and the application and effects of instruments is often inadequate. Instruments are used in unstable, unpredictable environments. These environments, which are the focus of steering attempts, pursue their own objectives. They can resist government policies or try to take counter measures. Even if policy-makers use more or less elaborated policy theories about

goals and the effects of policy instruments, these theories may become outdated, owing to learning by parts of their environment ."(J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 172)<sup>209</sup>.

Dans le champ de la conception et mise en oeuvre des politiques, la notion de réflexivité a donné lieu à des réflexions particulièrement pertinentes sur les conséquences de l'apprentissage interactif pour le cycle de vie des politiques, en particulier quand elles mettent directement en cause les valeurs des acteurs impliqués :

"The policy-maker who enters the normative debate explicitly runs the risk of being confronted with very hostile attitudes, because citizens might feel very uncomfortable with his approach. They easily feel manipulated by policy-makers that assume the role of a preacher. This hostility can destroy the support he needs in the short term to be all effective. Apart from the risk of negative side-effects there is one more major disadvantage of second-order learning oriented approaches : the time-horizon of many policy-makers is so nearby, **that any feasible result of second-order learning can only be expected to go far beyond that horizon.**" (R.J. in't Veld, 1991, p. 10)

La réflexivité permet de mettre en valeur deux éléments particulièrement pertinents pour l'étude du pilotage des organisations de l'Etat. In't Veld rappelle que la réflexivité est à l'origine de deux "lois" : la loi de l'efficacité décroissante des politiques et la loi de l'accumulation de politiques (des notions inspirées de la cybernétique, où l'on parle des tendance au "understeering" et au "oversteering")<sup>210</sup>. La loi d'accumulation des politiques (ou tendance au "surpilotage") se réfère au cas où la politique a simplement réussi à produire ses effets et est devenue superflue. Une des raisons pour lesquelles elle peut produire des effets rapides est due à la capacité d'apprentissage interactif, qui peut donner lieu à une situation exceptionnelle : au lieu d'offrir une résistance face à une certaine politique, les acteurs peuvent accommoder leurs comportements en anticipant ainsi sur les résultats recherchés. La réflexivité contribue là aussi à la réduction du cycle de vie des politiques en rapprochant le moment de leur obsolescence (R.J. in't Veld, 1991, p. 9).

Arvid Aulin (1986) analyse les limites entre lesquelles la régulation (externe) deviendrait nécessaire. Il identifie deux situations extrêmes : la première où une

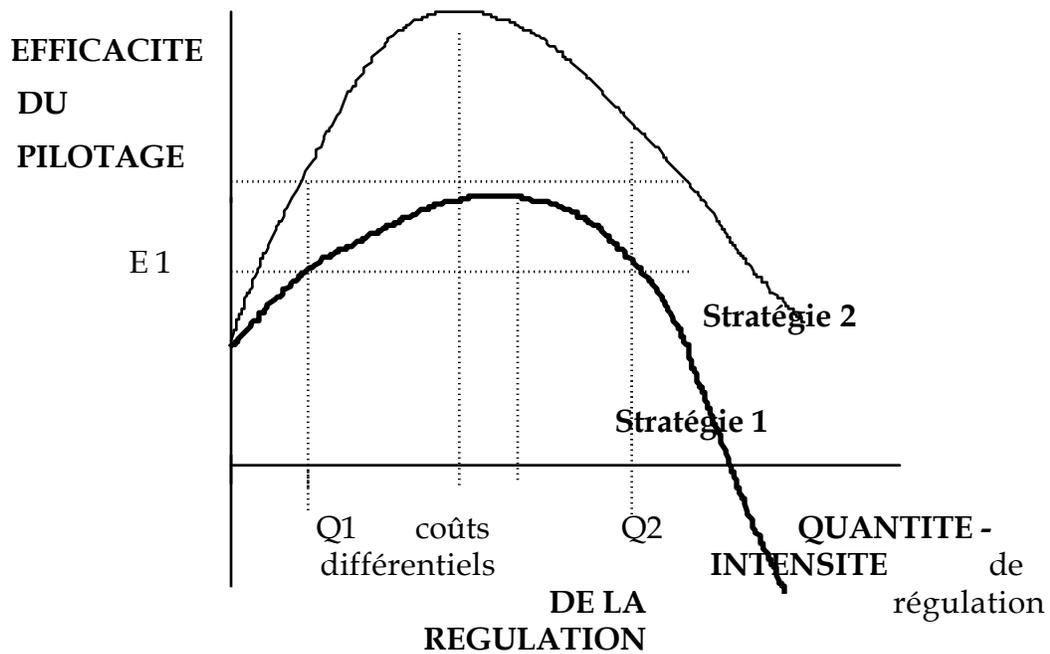
---

<sup>209</sup> Crozier et Friedberg avaient conclu : "Toute approche du problème fondée sur le raisonnement habituel selon lequel l'échec d'une réforme est dû au manque d'information, à l'inertie, à la routine, aux intérêts particuliers, bref, à "l'irrationalité" ou à "l'aliénation" des subordonnés, des clients ou des administrés, manque donc son but." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 387).

<sup>210</sup> "The engine of the dynamics formulated above is the human potential for reflexivity : both policy-makers and citizens public bodies and private organizations experience learning processes of different orders. The most general case is the dynamic interaction of two "laws", the law of diminishing effectiveness and the law of policy accumulation : eventually they will bring about crisis as well as the death of the policy system concerned; put otherwise, in a more constructive mode, the crisis at hand opens the window for a change of frame." (R.J. in't Veld, 1991, p. 9).

absence de régulation constitue une menace contre l'organisation, la deuxième où la régulation contribue à une hiérarchie innécessaire.

Dans ce contexte nous pourrions illustrer ainsi l'idée d'une efficacité décroissante de la régulation :



On suppose une stratégie donnée de pilotage (avec ses caractéristiques quantitatives et qualitatives - incluant ses caractéristiques temporelles et spatiales) et un niveau donné de réflexivité. Pour une stratégie de pilotage donnée, dans une période de temps et un espace donnés, on observerait une efficacité décroissante du modèle de régulation : pour un même niveau d'efficacité E1, l'acteur gaspille des ressources additionnelles inutiles de régulation Q2-Q1. Un acteur peut déjouer cette tendance en modifiant sa stratégie (en passant de la stratégie 1 à la stratégie 2). Or, cette modification demande des capacités d'adaptation et d'innovation qui ne sont pas toujours disponibles au moment nécessaire.

### B. Le phénomène d'hystérésis limite encore davantage l'efficacité des politiques

En termes cybernétiques, l'efficacité d'un processus d'apprentissage est déterminé par quatre variables :

"(...) the **load** in terms of information; the **lag** in the response of the system; the **gain** in each corrective step taken by the system; the **lead**, that is the distance of the

accurately predicted position of the moving target from the actual position from which the most recent signals were received. (Karl Deutsch, 1966, p. 187).

Dans les systèmes sociaux, la réflexivité altère fondamentalement ces quatre variables. D'une part, l'information sur laquelle se fonde la politique se modifie à peine la politique est formulée (soit parce que l'environnement est complexe et donc changeant), soit parce que l'environnement se modifie sous l'effet des mesures. Ces modifications affectent la distance entre les buts et la position présente, puisque les buts se sont modifiés. Elles affectent aussi les gains de pilotage, qui pourraient aussi bien s'être transformées en pertes de pilotage. Cela contribue à ce que les politiques proposées courent derrière les événements : c'est le phénomène d'hystérésis <sup>211</sup>.

"To paraphrase his argument, as the rate of change increases, the complexity of the problems that face us also increases. The more complex these problems are, the more time it takes to solve them. The more the rate of change increases, the more the problems that face us change and the shorter is the life of the solutions we find to them. Therefore, by the time we find solutions to many of the problems that face us, usually the most important ones, the problems have so changed that our solutions to them are no longer relevant or effective; they are stillborn. In other words, many of our solutions are to problems that no longer exist in the form in which they were solved. As a result we are falling further and further behind our times." (Russell Ackoff, 1981, p. 4)<sup>212</sup>.

Ainsi, si la complexité "est faite" d'une succession aléatoire de situations complexes et simples, plus ou moins concentrées dans le temps et dans l'espace, l'hystérésis peut expliquer pourquoi nos approches de pilotage n'arrivent que rarement à s'adapter au moment voulu : alors que nous développons des approches de pilotage en milieu complexe, une approche simple aurait peut-être suffi, et au moment où on la met en place, la situation s'est à nouveau emmêlée. De même, il est fréquent que des acteurs tentent de générer plus d'organicité en gagnant de l'espace pour réguler par la commande, au moment où le système s'est adapté et où de majeures marges de régulation par l'auto-organisation auraient produit plus de viabilité.

En général, notre capacité de réadapter nos systèmes de représentation et nos systèmes de gestion est affectée par la même capacité de réflexivité : nos modèles de gestion et nos théories sur lesquelles elles se basent courent derrière les événements (voir Stafford Beer, 1975, p. 402; voir aussi Edgar Morin, 1991). On

---

<sup>211</sup> Stafford Beer avait évoqué ce phénomène d'hystérésis pour analyser les retards d'adaptation des modes de régulation par rapport aux modifications dans les systèmes à réguler (Stafford Beer, 1973).

<sup>212</sup> Michael Masuch formule ainsi la relation paradoxale entre le pilotage, les changements induits par celui-ci et l'incertitude ainsi crée : "Steering means change, and additional steering means additional change. Speeding up change increases uncertainty about the future, thus devaluating present knowledge and the quality of any steering based on that knowledge." (Michael Masuch, 1986, p. 96) .

pourrait en effet poser la question : pourquoi, s'il existe cette capacité d'apprentissage, n'a-t-on pas trouvé la parade à la réflexivité? Pourquoi n'a-t-on pas appris à réagir face à la capacité d'apprendre?

Une des explications partielles est fournie en avançant l'argument de l'irréversibilité des investissements<sup>213</sup> requis pour l'élaboration et la mise en oeuvre. De plus les stratégies d'acteurs sont souvent l'objet de longs préparatifs et de longues tractations avant de se traduire en actions concrètes<sup>214</sup>. Une fois choisi un cours d'action, les organisations éprouvent des difficultés à en changer. Ce cours d'action peut continuer à produire des effets longtemps après avoir été abandonné. Pour in't Veld (1991, p. 6) privilégier des horizons de temps de planification proches, s'explique alors par un comportement organisationnel visant à maximaliser les efforts investis par le passé dans l'élaboration des politiques présentes, et de minimiser les coûts associés aux modifications de politiques. Plus l'environnement est complexe, plus sera coûteuse et longue l'élaboration de la politique, et plus l'organisation tardera à la modifier.

Si bien la problématique d'apprentissage constitutionnel (apprendre à mieux gérer le processus même d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques) avait été identifiée clairement depuis 1977 (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 33-34), il n'y a pas de réponse compréhensive face au phénomène de l'hystérésis et les premiers éléments de doute se consolident face à la possibilité d'en obtenir, du moins par les voies suivies.

A défaut, pour assurer leur survie, les organisations régénèrent et broient constamment leurs propres capacités et modes de pilotage. La fascination soutenue pour les successives modes de gestion et d'organisation (planification stratégique, théorie X,Y Z, kaizen, qualité totale, management par objectifs, re-engineering etc.) et l'avidité avec laquelle elles sont copiées en constitue la démonstration. Toutefois, il faudrait prendre en compte que :

“L'entreprise se transforme. Mais pas sous les incantations répétées des modes managériales qui se succèdent. Elle change pour préserver sa capacité à traiter avec l'environnement économique.” (Norbert Alter, 1990, p. 195)

---

<sup>213</sup> Kenneth Arrow avait illustré le problème de l'irréversibilité comme facteur explicatif de l'inertie organisationnelle : “S'il existe des canaux de communication interne, on peut choisir leur structure en vue de réduire les coûts. On peut accroître l'efficacité d'un canal par le choix d'un code. Le codage a deux conséquences économiques : 1. Il atténue sans l'éliminer la tendance à la croissance des coûts avec l'échelle de l'opération; 2. Il crée un engagement intrinsèque irréversible de capital dans l'organisation. Changer de code à un coût : celui d'une obsolescence non anticipée.” (Kenneth Arrow, 1976, p. 69-70).

<sup>214</sup> “How do ideas become policy? If a manager has an idea that he or she thinks would make a good policy, how does that get translated into practice? Ideas first take shape in the mind. Then they are communicated to other minds and altered, strengthened, or abandoned. Eventually, under the right mix of planning, circumstances, and luck, successful ideas influence the way that organizations involved in public or private policy behave.” (Arnold Meltsner, Christopher Bellavita, 1983, p. 25).

La notion de réflexivité invite à une majeure prudence au moment de l'élaboration des politiques, laquelle, pour avoir une certaine probabilité de succès, devra mieux connaître l'environnement dans laquelle elle se projette<sup>215</sup>.

#### IV. Vers une variante spécifique de la régulation autonome?

##### A. L'autonomie comme condition nécessaire mais pas suffisante de l'apprentissage

Nous avons vu que l'apprentissage est une condition pour l'adaptation et donc la viabilité de l'organisation en milieu complexe et adverse. Pour pouvoir s'adapter, il faut pouvoir apprendre. Pour pouvoir apprendre, il faut qu'il y ait choix (sans choix, il n'y a pas d'option, donc pas d'intentionnalité, donc pas d'apprentissage). Pour qu'il ait choix, il faut des options et la liberté de choisir, il faut donc de l'autonomie (Russell Ackoff et Fred Emery, 1972, p. 240 et Masuch, 1986, p. 95; J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 36).

L'autonomie se trouve à la base de l'apprentissage, et elle est déterminée en partie par la présence de ressources "libres" ("uncommitted resources" ou "resource slack" en termes de Albert Hirschman - *The Strategy of Economic Development*, 1958, voir aussi Albert Hirschman, 1970, p. 12). Selon Karl Deutsch, la capacité d'apprentissage d'un acteur sera fortement influencée par la qualité de ces ressources "libres" et sa capacité à les discerner et à les utiliser.

"We may describe the "learning" of a system as any structural change within that system, which causes it to give a different -and thus possibly more effective- response to a repeated external stimulus. If learning thus consists in internal structural changes followed by changes in external behavior, the "learning capacity" of a system is related to the amount and kinds of its uncommitted resources. The larger the proportion of uncommitted resources within a system, the greater the set of new kinds of behaviors it can learn." (Karl Deutsch, 1966, p. 164)<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> "The concept of life-cycle of policy systems should make us very cautious to accept any broadly formulated recommendations concerning sets of tools or methods to be applied in future policies. The unpredictability of the rapidity, the relative intensity and even the direction of each of the prevailing learning processes as well as their interactions and net results create an extremely contingent environment for the policy-maker. It is useful however to show that thorough analysis concerning existing interactive learning processes should be performed by the policy-maker in order to estimate the most probable life-cycle of a future policy system." (R.J. in't Veld, 1991, p. 11)

<sup>216</sup> L'exiguïté de leur base de ressources en général, mais surtout, la rareté des ressources stratégiques telles que l'information, les connaissances de l'environnement qu'ils doivent essayer d'influencer, la rareté des options organisationnelles) expliquent pourquoi l'apprentissage interactif représente un effort désintégréateur pour les communautés indiennes de l'Amazonie colombienne.

L'idée des ressources "libres" a été ensuite utilisée par Amitai Etzioni, pour montrer que la capacité de percevoir et d'utiliser ces ressources dépend en grande mesure de l'approche que l'on choisit pour aborder la résolution des problèmes : l'approche synoptique rationnelle (obnubilée par les buts finaux) aura tendance à sous-estimer les ressources libres, alors que l'approche incrémentale (l'approche d'apprentissage par excellence) permettrait au contraire de les mettre en valeur<sup>217</sup>.

## B. La réduction des interdépendances mène-t-elle à l'autopoïèse?

Nous avons dit que l'autonomie est à la base de l'apprentissage. L'autonomie c'est la liberté de choix :

"Le concept technique et philosophique de liberté, le seul que nous considérons ici, signifie seulement : autonomie du choix." (Jean Paul Sartre, 1943, p. 540)<sup>218</sup>.

Mais que se passe-t-il s'il y a de plus en plus de liberté, donc une tendance vers la liberté absolue (et non plus relative, c'est à dire la réduction des interdépendances)? L'examen du cas le plus extrême de la perte d'interdépendance peut être décrit ainsi :

"Introspection and insanity : a Gödelian problem. (...) I see two major ways of using analogies to connect Gödel's Theorem and human thoughts. One involves the problem of wondering about one's sanity. How can you figure out if you are sane?. This is a strange loop indeed. Once you begin to question your own sanity, you can get trapped in an ever-tighter vortex of self-fulfilling prophecies, though the process is by no means inevitable. Everyone knows that the insane interpret the world via their own peculiarly consistent logic; how can you tell if your own logic is

<sup>217</sup> "Several studies of decision-making point to the existence of a "slack", some assets and energies that are not committed to any specific use but are available." (slack is sometimes referred to as strategic reserves). (...) An incrementalist, we suggest, is more likely to neglect encompassing analysis and to ignore the initial signs of the exhaustion of the slack than is the mixed-scanner." (Amitai Etzioni, 1968, p. 295). Le thème des ressources libres sera repris et développé par Crozier (1975). Voir aussi Norbert Alter (1990).

<sup>218</sup> "Dès lors, avec **homo sapiens**, la culture, le langage, nous pouvons concevoir la notion de liberté. La liberté n'est pas une qualité propre à l'homme. La liberté est une émergence, qui dans certaines conditions externes et internes favorables, peut émerger chez l'homme...Qu'est-ce que la liberté? Une vision insuffisante la définit comme la reconnaissance de la nécessité. Une autre vision insuffisante la définit comme ce qui échappe à la nécessité, c'est-à-dire l'identifie à l'aléa. Pour qu'il y ait liberté, il faut qu'il y ait un univers où il y ait des déterminismes, des constances, des régularités, sur quoi l'action puisse s'appuyer, mais il faut qu'il y ait aussi des potentialités de jeu, des aléas, des incertitudes, pour que l'action puisse se déployer. La liberté suppose donc déterminismes **et** aléas. Mais ce sont les toutes premières conditions externes de la liberté. Pour qu'il y ait liberté, il faut qu'il ait aussi ces conditions internes fondamentales : un appareil neurocérébral capable de se représenter une situation, d'élaborer des hypothèses, et capable d'élaborer des stratégies. Enfin, il faut qu'il y ait possibilité de choix, c'est-à-dire les conditions extérieures qui permettent le choix, et les conditions intérieures qui permettent de le concevoir." (Edgar Morin, 1983, p. 323).

“peculiar” or not, given that you have only your own logic to judge itself? I don’t see any answer.” (Douglas Hofstadter, 1979, p. 696).

De même Cornélius Castoriadis rappelle que l’autonomie, c’est “suivre sa propre loi, explicitement et non pas aveuglément”. La perte d’interdépendances peut mener à des absurdités :

“Un paranoïaque - qui transforme immédiatement toute donnée pour l’adapter à son système d’interprétation parfaitement bouclé et étanche - serait le paradigme d’un être autonome (psychiquement). De même, une société à système du monde totalement clos et rigide - qu’il s’agisse d’une société archaïque ou de la société de 1984- serait “autonome”.” (Cornélius Castoriadis, 1983, p. 436).

L’autonomie, c’est suivre sa loi tout en acceptant les interdépendances. Cependant, la recherche de majeurs degrés d’autonomie peut dériver vers un comportement autopoïétique.

## V. Conclusions du Chapitre 4

A la base de toute organisation on retrouve deux modes de régulation essentiels : la commande et l’autonomie. La prédominance de l’un ou l’autre des modes de régulation est le résultat des stratégies passées et présentes. Elles n’est pas explicable par des facteurs précis. Ni la commande, ni l’autonomie ne constituent des données, car bien qu’elles résultent d’actions passées et présentes et des respectifs calculs que font les acteurs de leur capacité d’intervention future, la combinaison spécifique de ces modes de régulation peut varier sous l’effet de nouvelles stratégies.

Est-ce qu’un acteur ou ensemble d’acteurs peut consciemment réguler les modes de régulation? Sous quelles conditions? Avec quelles marges de manoeuvre?

Les notions de commande et d’autonomie permettent de décrire les propriétés spécifiques de régulation dont disposent les organisations. Elles n’expliquent pas comment les organisations s’adaptent. Un début d’explication est possible à partir de l’introduction des notions d’apprentissage et d’innovation.

Dans les situations complexes, l’innovation est vitale (Dominique Genelot, 1992, p. 280), mais on oublie souvent que l’innovation est le fait d’innovateurs. Leurs idées s’opposent à celles des autres acteurs au sein des organisations. Tous les acteurs peuvent apprendre à réagir face aux politiques des autres : l’apprentissage est interactif et donne lieu à la propriété de réflexivité. Les conflits ainsi générés, aussi bien à l’intérieur que dans l’environnement contribuent à la complexité que l’on tentait de confronter.

La réflexivité se trouve à la base de deux phénomènes précis : elle contribue à accélérer l’obsolescence des politiques et aux phénomène du surpilotage (“policy

accumulation" ou "oversteering"). Elle contribue ainsi au raccourcissement du cycle de vie des politiques. D'autre part, la réflexivité contribue à la complexité au sein de l'organisation et dans son environnement et explique l'accumulation des retards dans la conception et l'application des politiques (phénomène de l'hystérésis).

On devrait apprendre à réagir de manière adéquate face au phénomène de l'hystérésis. Mais la reconnaissance de la réflexivité nous conduit vers un raisonnement en boucle. Un problème apparemment inévitable d'enchevêtrement de logiques dans notre raisonnement ne nous permet pas de trouver une solution à ce problème essentiel de pilotage.

Ainsi, si l'on est d'accord pour dire que l'innovation et l'apprentissage sont vitaux pour les organisations, les limitations et les obstacles à l'innovation semblent s'accumuler. Le fait que nos modes de gestions n'arrivent pas à prendre en compte les phénomènes de réflexivité et d'hystérésis, les tendances au sur et sous-pilotage et l'étroite panoplie des instruments de politique dont nous disposons finalement commencent à limiter dramatiquement les prétentions de pilotage.

La discussion sur les processus d'apprentissage et d'innovation invitent à la prudence : des questions surgissent auxquelles nous n'avons pas de réponse. L'approche que Michel Crozier a récemment proposée pour confronter "la résistance" des élites au changement semble insuffisante et ne pas prendre en compte les analyses qu'il avait lui-même amorcé<sup>219</sup>.

Pour apprendre il faut de l'autonomie, mais plus un acteur tend vers l'autonomie, plus il réduit les interdépendances, plus il tendra vers un comportement spécifique : nous devons aborder le problème de l'autopoïèse. Si les acteurs réduisent les interdépendances, et donc ont tendance à se fermer sur l'extérieur, quelles conséquences cela aurait-il pour les processus d'adaptation? Quelles nouvelles implications aurait alors la théorie de l'autopoïèse pour la réflexion

s u r

l e

p i l o t a g e ?

---

<sup>219</sup> "Le problème est donc de les comprendre (NdA : les élites), de se mettre à leur place et de les prendre dans le bon sens en cherchant le moyen de les faire changer de raisonnement." (Michel Crozier, 1995, p. 177).

## théorie de l'autopoïèse

## I. Pourquoi faire référence à la théorie de l'autopoïèse?

## A. Introduction

De tous temps les stratèges et les tacticiens ont réfléchi sur ces organisations ou acteurs qui paraissent "immunes" à nos stratégies ou "fermés" à nos arguments. La notion de rationalité auto-référentielle nous aide à reconnaître l'existence d'autres rationalités, mais cela ne résout pas notre problème de pilotage. La théorie de l'apprentissage n'apporte pas de réponse appropriée, puisque ces acteurs paraissent réagir et s'adapter selon un calendrier et des raisonnements propres, sans aucune relation avec les stimulus que l'on prétend envoyer. Le recours à la force, on l'a vu, contribue à diminuer plutôt l'efficacité du pilotage (il diminue les options stratégiques et les marges d'incertitude), en générant même de nouveaux problèmes et de nouveaux comportements autopoïétiques, au sein de l'organisation qui l'emploie.

Ce thème de la "clôture" de certains systèmes se trouve au coeur de la théorie de l'autopoïèse. La théorie de l'autopoïèse a été développée vers la fin des années soixante par deux chercheurs chiliens, Francisco Varela et Humberto Maturana, en étudiant les propriétés fondamentales des mécanismes de régulation dans les organismes végétaux et animaux.

Selon Varela et Maturana, un système autopoïétique est constitué d'une unité, située dans un espace concret, avec des composantes caractérisées par des interactions de production. Les limites du système sont générées par ces interactions de production (Francisco Varela, 1989, p. 85). Ces limites, identifiables par un observateur, séparent l'unité de son environnement.

L'idée d'autopoïèse s'appuie sur l'idée d'homéostasie introduite par Claude Bernard (Karl Deutsch, 1966, p. 79), puis développée par Walter Cannon en 1932 (Joël de Rosnay, 1975, p. x). La notion fût retravaillée par N. Wiener qui disait que l'homéostasie est la "conjonction des processus par lesquels, nous autres, êtres vivants, résistons au courant général de corruption et de dégénérescence" (N. Wiener, 1950." (cité par Edgar Morin, 1977, p. 194).

La théorie de l'autopoïèse modifie la notion d'homéostasie de la suivante manière : toutes les références produites sont des références du système lui-même (notion d'auto-référence); l'identité du système provient de l'interdépendance des processus entre les composantes du système et non pas de ses relations avec

l'environnement<sup>220</sup> (notion de clôture opérationnelle). Entre un système autopoïétique et son environnement s'établissent des relations de couplage structurel qui contribuent à façonner l'univers des adaptations possibles.

La théorie de autopoïèse a fait l'objet de nombreux et âpres débats<sup>221</sup> dans les domaines de la psychanalyse, de la médecine (par exemple la compréhension de l'autisme), la biologie, la linguistique et la philosophie. Plusieurs séminaires et colloques ont explicitement abordé le sujet <sup>222</sup>.

Les théories de gestion paraissent cette fois plus réticentes à puiser dans un fonds de connaissances (celui de la biologie et de la médecine) qui leur est pourtant familier. Hormis les travaux de Karl Deutsch, Stafford Beer, Amitai Etzioni; Carlos Matus et Yehezkel Dror (à leur manière) et d'un groupe de chercheurs de l'Université de Rotterdam etc., les études qui prennent en compte la théorie de autopoïèse en vue d'aborder les problèmes de pilotage restent relativement rares<sup>223</sup>.

La théorie de l'autopoïèse peut-elle ou ne peut-elle pas être appliquée aux systèmes sociaux? La théorie a été développée à partir des systèmes naturels (Francisco Varela, 1989, p. 13). Varela et Maturana ont exprimé de multiples réticences à l'idée d'amplifier le champ de son application, en argumentant que les auteurs qui l'ont essayé n'ont pas respecté les caractéristiques essentielles des systèmes autopoïétiques. Cependant, Varela a entretenu lui-même une certaine confusion sur le domaine d'applicabilité de la théorie en indiquant que la notion d'autopoïèse était nécessaire et suffisante pour définir toutes les organisations des êtres vivants (voir par exemple Francisco Varela, 1989, p. 48).

Démonstration du comportement autopoïétique des chercheurs des sciences sociales, fermés aux arguments contraires des deux auteurs? Influence de Feyerabend? Nous constatons simplement qu'elle a été appliquée. Nous

---

<sup>220</sup> "Un système autopoïétique est un système dynamique, réalisé par des relations de production de composants qui impliquent des interactions et des transformations physiques concrètes : leur ontogenèse a donc nécessairement lieu dans un espace matériel." (Francisco Varela, 1989, p. 63).

<sup>221</sup> "The term "autopoiesis" has been invented to define life. its origin is clearly biological. Its extension to other fields has been discussed, but rather unsuccessfully and on the wrong premises. The problem may well be that we use a questionable approach to the issue, "tangling" our "hierarchies" of investigation." (Niklas Luhman, 1986, p. 172).

<sup>222</sup> Voir entre autres : "L'auto-organisation : de la physique au politique" (Colloque de Cerisy, 1983), et les travaux de Luhman (1986) et Bob Jessop (1990).

<sup>223</sup> Les travaux récents sur la théorie de l'autopoïèse font quelque fois montre d'une méconnaissance des antécédents. Ainsi, M.J.W van Twist, L. van Schaap, informent que "We are of the opinion that it (NdA the theory of autopoiesis) can be useful in the field of public administration and policy sciences." (1991, p. 33), sans faire mention des travaux de Deutsch, Etzioni, Beer, Morin, Matus et d'autres qui s'étaient déjà penchés sur la question depuis les années soixante - soixante-dix.

n'entrerons pas dans les profondeurs de ce débat (voir entre autres Beer, 1979; Luhman, 1986; Zeleny, 1987; Francisco Varela, 1989, p. 63, 91; Edgar Morin, 1977, Castoriadis, 1983). Mentionnons seulement les trois pierres de touche sur lesquelles se sont produites les divergences les plus marquées.

D'une part, Varela insiste sur la différence entre autonomie et autopoïèse. Tout système autopoïétique est nécessairement autonome. Le contraire n'est pas vrai, selon Maturana : il y a certainement de la régulation par l'autonomie au sein des organisations sociales, mais celle-ci n'équivaut pas toujours à un système autopoïétique<sup>224</sup>. Face à cet argument, nous avons mentionné, sur la base de l'argumentation de Morin et de Castoriadis, qu'un système social, par définition, ne sera jamais totalement clos. Mais cela dit, il existe effectivement des situations où un acteur ou une organisation (ou nous mêmes) aient une forte tendance à aller vers un comportement autopoïétique, et que la théorie de l'autopoïèse peut être utile pour comprendre ces situations-là. Cela implique que chaque fois que l'on parle de l'autopoïèse dans le cas d'organisations sociales, on devra comprendre : "organisations ayant une tendance au comportement autopoïétique". De fait, la principale caractéristique des organisations c'est d'une part qu'elles montrent des combinaisons variées de comportements : on retrouvera des comportements plutôt allopoïétiques (le monde de la commande) et des comportements plutôt autopoïétiques (le monde de l'autonomie) (Milan Zeleny, 1981, p. 14); d'autre part, ce qui distingue les organisations sociales humaines s'est la possibilité, de par leur capacité de réflexion et leur conscience, de choisir leur comportement.

La deuxième discussion concerne la nature des interactions entre acteurs dans les systèmes sociaux. Pour Varela, ces interactions ne constituent pas des relations de production concrètes (pour Varela "concret" veut dire tangible, physique)<sup>225</sup>. Pour Beer et Deutsch et la plupart des spécialistes en organisation et informatique qui ont travaillé le thème de l'autopoïèse, générer et transmettre des informations, c'est-à-dire des symboles, c'est aussi de la production. Les

---

<sup>224</sup> "A system is autonomous if the relations that characterize it as a unity involve only the system itself and not other systems. Thus defined, autonomy can be viewed as a central characteristic of living systems. Yet since autonomy is not necessarily a feature exclusive to living systems, any attempt to explain the organization of living systems must show how they are autonomous and how all the phenomena proper to them arise as a result of their autonomy. It is in this context that I maintain that the notion of autopoiesis fully characterizes living systems as autonomous entities in physical space." (Humberto Maturana, 1981, p. 21).

<sup>225</sup> "Frankly, I do not see how the definition of autopoiesis can be **directly** transposed to a variety of other situations, social systems for example. It seems to me that the kind of relations that define units like a firm (Beer 1975) or a conversation (Pask 1977) are better captured by operations **other** than productions. Such units are autonomous, but with an organizational closure that is characterizable in terms of relations such as instructions and linguistic agreement. The basic consequences of closure remain the same as in the particular case of autopoiesis, but the specifics change, that is, the kind of defining relations." (Francisco Varela, 1981, p. 38).

pensées, les concepts, les calculs stratégiques sont des résultats symboliques certes, mais ce sont des résultats sur l'existence desquels différents acteurs peuvent s'accorder.

Enfin, il y a la question des frontières ou limites. Pour Varela, il s'agit de limites topographiques (c'est-à-dire qu'il perçoit l'espace en termes physiques, comme une ressource concrète, voir le Chapitre 3 sur les aspects spatiaux et temporels de la gouvernance).

“Est-il possible de classer des systèmes sociaux ou physiques parmi les systèmes autopoïétiques? La réponse à cette question dépend de notre capacité à donner une signification précise aux processus de production de composants et de génération d'une frontière.” (Francisco Varela, 1989, p. 46). De même : “La reconnaissance d'un système autopoïétique pose en général un double problème cognitif, qui renvoie, à la fois, à la capacité de l'observateur de reconnaître les **relations** qui définissent le système en tant qu'une et à sa capacité de distinguer les **frontières** qui délimitent l'unité dans l'espace où elle est réalisée (son critère de distinction). Afin d'appréhender un système autopoïétique, l'observateur doit effectuer une opération de distinction qui définit les limites du système.” (Francisco Varela, 1989, p. 84)

Pour d'autres, tels que Zeleny ou Castoriadis<sup>226</sup>, les limites peuvent être pensées à partir de critères différents ; ce qu'il faut maintenir, c'est la rigueur au moment de définir ces critères : ils doivent être en concordance logique avec la nature des interactions <sup>227</sup> :

“Organizationally closed processes defined in a different space of components (e.g., social systems) could be autopoietic as they define their topological boundaries in the same domain. Such boundaries would of course be different from physical membranes, compartments, and the like. Their recognition requires different sets of criteria appropriate to the given domain. In the domain of social interactions, the close coexistence and interspersion of autopoietic, allopoietic, and heteropoietic organizations makes their identification and separation more difficult than in a purely physical space.” (Milan Zeleny, 1981, p. 14)

Dans ce cas, l'espace peut être interprété dans le sens de “représentation” et la caractéristique intrinsèque des limites sera définie selon la nature des processus

---

<sup>226</sup> “La clôture de l'autonomie du vivant n'est donc pas en contradiction avec la clôture de l'autonomie sociale.” (Cornelius Castoriadis, 1983, p. 448).

<sup>227</sup> Ainsi, nous pouvons parler des limites de l'organisation : “In de organisatiewetenschappelijke literatuur is er ruime aandacht voor de grenzen van de organisaties. Organisaties hebben grenzen die min of meer eenvoudig te doordringen zijn. Naarmate het overschrijden van een grens moeilijker is, kan van een meer gesloten organisatie worden gesproken. Soms heeft de doordringbaarheid van organisatorische grenzen betrekking op de mogelijkheden van toe- en uittreding door personen. Vaak betreft de permeabiliteit de signalen die door de organisatie van buiten af worden opgenomen.” (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 33).

observés. C'est ce qui justifie notre utilisation de la notion de "confins" de la gouvernance; (nous reviendrons sur le thème des limites au cours des chapitres suivants).

## B. Quelques antécédents de la théorie de l'autopoièse.

Avant d'entrer en matière, mentionnons quelques antécédents. Des auteurs tels que Sartre, Juillard Carr, Deutsch et Etzioni avaient approché le phénomène de l'autopoièse, sans toutefois le formaliser. Ainsi Sartre donne une définition de l'autonomie (de l'acteur par rapport à son environnement), qui permet d'aborder les notions essentielles de l'autopoièse développées par Varela et Maturana:

"Il ne faut pas confondre mes "entours" avec la place que j'occupe et dont nous avons parlé précédemment. (...) Il convient, avant d'aborder le fond du débat, de le préciser et de le limiter. Si les changements qui surviennent aux entours peuvent entraîner des modifications à mes projets, ce ne peut être que sous deux réserves. La première, c'est qu'ils ne peuvent entraîner l'abandon de mon projet principal, qui sert, au contraire, à mesurer leur importance. Si, en effet, ils sont saisis comme **motifs** d'abandonner tel ou tel projet, ce ne peut être qu'à la lumière d'un projet plus fondamental; sinon, ils ne sauraient être aucunement des motifs, puisque le motif est appréhendé par la conscience-mobile qui est elle-même libre-choix d'une fin. Si les nuages qui couvrent le ciel peuvent m'inciter à renoncer à mon projet d'excursion, c'est qu'ils sont saisis dans une libre projection où la valeur de l'excursion est liée à un certain état du ciel, ce qui renvoie de proche en proche à la valeur de l'excursion en général, à ma relation à la nature et à la place qu'occupe cette relation dans l'ensemble des relations que je soutiens avec le monde." (Jean Paul Sartre, 1943, p. 561-562)

De même Lowell Juillard Carr, en précisant pourquoi il a introduit la différence entre la notion "d'environnement" et la notion de "situation" (voir aussi le Chapitre 2) donne une description avant l'heure de la notion d'auto-référence et de couplage structurel :

"Life situation versus Environment. It is highly important to keep this distinction in mind. Human beings do not react to environment. They react to selected bits of environment **plus themselves**. They react to patterns of relationships molded by their culture but made functional for them by their own learning, selecting, relating, and interpreting activity. Each of us actively **lives into** certain patterns selected (or at least accepted) by us from the cultural possibilities around us. It is the sum total of these lived-into patterns of relationship at any given moment that constitutes our life situation." (Lowell Juillard Carr, 1948, p. 38)

Deutsch avait également décrit les phénomènes de l'auto-clôture ("the self-closure of political systems, Karl Deutsch, 1966, p. 214) et de l'auto-référence. Il avait de même décrit le phénomène du "self-triggering" et les exigences de ce

processus d'adaptation bien particulier au niveau de la "mémoire organisationnelle":

"Every self-governing organization must receive significant information from its environment, and modify its own overt behavior accordingly. At the same time, however, it must report back to itself the outcome of its own behavior as it has been modified by the environment. The greater the extent of its autonomy, the greater has to be the extent and effectiveness of the facilities for memory of which it disposes; and the more effective these facilities for memory, the more faithfully they will store information from the organization's changing environment, and from the organization's changing responses to it. Every self-governing system must therefore remake it's own memories and inner structure as its acts." (Karl Deutsch, 1966, p. 221).

### C. Caractéristiques des systèmes autopoïétiques

Les systèmes autopoïétiques sont caractérisés de la manière suivante :

- les systèmes autopoïétiques sont des systèmes autonomes; les processus d'interaction régénèrent continuellement leur propre organisation :

"Il s'ensuit qu'une machine autopoïétique engendre et spécifie continuellement sa propre organisation. Elle accomplit ce processus incessant de remplacement de ses composants, parce qu'elle est continuellement soumise à des perturbations externes, et constamment forcée de compenser ces perturbations. Ainsi, une machine autopoïétique est un système homéostatique (ou, mieux encore, à relations stables), dont l'invariant fondamental est sa propre organisation (le réseau de relations qui la définit)." (Francisco Varela, 1989, p. 45).

- les systèmes autopoïétiques produisent leur propre identité<sup>228</sup> (contrairement aux systèmes "allopoïétiques" dont l'identité est définie de l'extérieur).

"Ces systèmes produisent leur identité; ils se distinguent eux-mêmes de leur environnement : c'est pourquoi nous les nommons autopoïétiques, du grec **autos** (soi) et **poien** (produire) ( Maturana et Varela 1980; Varela **et al.** 1974)." (Francisco Varela, 1989, p. 45)<sup>229</sup>.

---

<sup>228</sup> "Autopoiesis means literally "self-production." (Milan Zeleny, 1981, p. 4)

<sup>229</sup> "C'est Burnet (1959), qui fut le premier à chercher une explication scientifique de cette tolérance immunologique dont font preuve les organismes à l'égard de leurs propres composants : il postula l'existence d'un mécanisme "d'autoreconnaissance", qui permet à l'organisme "d'apprendre" à distinguer les éléments de sa propre structure (le soi) des éléments étrangers (le non-soi)." (Francisco Varela, 1989, p. 114).

- Les machines autopoïétiques sont des unités avec des frontières topologiques précises générées de l'intérieur par les processus de production; composants et processus constituent des unités concrètes dans l'espace<sup>230</sup>.

Les systèmes autopoïétiques n'ont ni intrants ni extrants<sup>231</sup>; bien que les systèmes autopoïétiques ont besoin d'un environnement, ils ne réagissent pas à des stimulus extérieurs. Tous les changements observés par un tiers sont des changements induits de l'intérieur; la quantité et la qualité des changements dépend de l'organisation et de la structure du système au moment observé<sup>232</sup> et non par réactions par rapport à l'environnement. L'ensemble des composantes au sein du système et l'ensemble des interactions qui peuvent potentiellement produire son identité et ses limites, constituent l'**organisation** de ce système; l'ensemble des composantes et des interactions qui produisent présentement l'identité et les limites présentes du système constituent sa **structure**<sup>233</sup>. Il s'en suit

---

<sup>230</sup> "We maintain that there are systems that are defined as unities as networks of productions of components that (1) recursively, through their interactions, generate and realize the network that produces them; and (2) constitute, in the space in which they exist, the boundaries of this network as components that participate in the realization of the network. Such systems we have called autopoietic systems, and the organization that defines them as unities in the space of their components, the autopoietic organization. We also maintain that an autopoietic system in physical space (i.e., an autopoietic system whose components we define as physical, such as molecules) is a living system, and, therefore, that a living system is an autopoietic system in a physical space." (Humberto Maturana, 1981, p. 21).

<sup>231</sup> "Des événements extérieurs peuvent les perturber, et elles peuvent subir des transformations structurales internes, afin de compenser ces perturbations. Si les perturbations se répètent, la machine peut, à son tour, répéter des séries de transformations internes. Mais toute relation qu'on peut trouver entre une série de perturbations et une série de transformations internes appartient au domaine dans lequel une machine est observée, et non pas à son organisation : ce faisant, l'observateur traite la machine autopoïétique comme une machine allopoïétique. En fait, les descriptions autopoïétique et allopoïétique d'un système forment un couple complémentaire dont l'usage dépend de l'observateur. Ce couple est une manifestation de la dualité universelle entre "autonomie" et "commande"." (Francisco Varela, 1989, p. 46; voir aussi Francisco Varela, 1989, p. 145, p. 150).

<sup>232</sup> "Autopoietic systems, then, are not only self-organizing systems. Not only do they produce and eventually change their own **structures** but their self-reference applies to the production of other **components** as well. This is the decisive conceptual innovation. It adds a turbocharger to the already powerful engine of self-referential machines. Even elements, that is last components (in-dividuals), which are, at least for the system itself, undecomposable, are produced by the system itself. Thus, everything which is used as a unit by the system is produced as a unit by the system itself. This applies to elements, processes, boundaries and other structures, and last but not least to the unity of the system itself. Autopoietic systems, of course, exist within an environment. They cannot exist on their own. **But there is no input and no output**. Autopoietic systems, then, are sovereign with respect to the constitution of identities and differences. They do not create a material world of their own. They presuppose other levels of reality." (Niklas Luhman, 1986, p. 174).

<sup>233</sup> "Remember that a system maintains its identity to the extent that it maintains its organization. Its structure nevertheless can vary substantially, and therefore the kinds of eigenbehavior available to the system at every moment of time will vary (by principle 1). From an output type stance, a system is adaptive simply because its organization is maintained invariant through changes of structures which do not violate constraints. In the first place case we have the relation system-environment as an instructive or prescriptive rule. As long as the identity is maintained through the conservation of the organization,

qu'une même organisation peut être supportée par de multiples structures (Humberto Maturana, 1981, p. 24)<sup>234</sup>. De cette définition découle une conclusion importante sur le domaine des perturbations que le système peut subir (en d'autres mots le domaine des adaptations possibles).

- La caractéristique antérieure implique que les systèmes autopoïétiques adaptent leur propres structures par auto-référence, selon le domaine des transformations qui caractérise le système. Le domaine des perturbations possibles correspond aux possibilités de comportement propre sans rupture de l'identité (Francisco Varela, 1989, p. 45)<sup>235</sup> et<sup>236</sup>. Toute organisation opérationnellement close a des possibilités de comportement propre. Les modifications de comportement se font par initiative propre, et non par réaction à des changements dans l'environnement. C'est ce que Varela et Maturana appellent l'adaptation par la clôture.

## II. Trois notions pertinentes pour l'étude de la problématique de pilotage

### A. La notion de clôture opérationnelle

La notion de clôture opérationnelle est à rapprocher de la notion cybernétique de retro-alimentation (Francisco Varela, 1989, p. 87). Tout système autonome est

---

there is adaptation, but it does not say in which particular way this can come about. The ways are dictated by the system's closure and the corresponding eigenbehaviors." (Francisco Varela, 1984, p. 27).

<sup>234</sup> Le rapport entre les notions de structure et d'organisation peut être assimilée par analogie au rapport proposé par Deutsch entre la totalité des ressources disponibles et les ressources réellement utilisées par un acteur donné. Plus le "slack" au niveau des ressources serait important et plus une organisation donnée pourrait puiser dans sa variété de structures possibles : le slack de ressources déterminent le champ du comportement propre. Le champ "du comportement propre" serait-il assimilable à la notion d'autonomie relative de Poulantzas?

<sup>235</sup> A nouveau Karl Deutsch a anticipé cette discussion sur l'autopoïèse : "As long as it has autonomy, the net wills what it is. It wills the behavior patterns ("the personality") that it has acquired in the past and that is changing and remaking with each decision in the present. Thanks to what it has learned in the past, it is not wholly subject to the present. Thanks to what it still can learn, it is not wholly subject to the past. Its internal rearrangements in response to new challenges are made by the interplay between its present and its past. In this interplay we might see one kind of "inner freedom". (Karl Deutsch, 1966, p. 108).

<sup>236</sup> "En conséquence, les systèmes ne diffèrent que par le domaine où ils sont réalisés et où a lieu la sélection, et non pas en ce qu'ils sont ou ne sont pas adaptés. Ainsi l'évolution des systèmes vivants autoreproducteurs qui maintiennent leur identité dans l'espace matériel (aussi longtemps que leur organisation autopoïétique invariante est conforme aux contraintes de l'environnement où ils existent) est nécessairement un processus permanent d'adaptation; et seuls se reproduisent ceux dont l'autopoïèse peut être réalisée, indépendamment de l'importance des transformations que peut subir leur type d'autopoïèse à chaque étape reproductrice." (Francisco Varela, 1989, p. 69). "Tout comportement auto-organisé est engendré par la diversité de la cohérence interne d'un système opérationnellement clos" (Francisco Varela, 1989, p. 197).

opérationnellement clos (Francisco Varela, 1989, p. 89). Face aux critiques de Edgar Morin<sup>237</sup>, Castoriadis (1983) et Henri Laborit (1974, p. 193), Varela précise :

“Mais il faut noter que la clôture n’est pas une fermeture : le terme de clôture se réfère au fait que le résultat d’une opération se situe à l’intérieur des frontières du système lui-même; il ne présuppose pas que le système n’a pas de d’interaction avec l’extérieur, ce qui serait la fermeture. Mon objet n’a pas pour objet les systèmes isolés; mais je m’intéresse à la clôture de nombreux systèmes naturels, car cela paraît nécessaire pour leur compréhension.” (Francisco Varela, 1989, p. 217).

Edgar Morin formule alors la thèse de la clôture de la manière suivante :

“Le problème devient plus intéressant encore lorsqu’on suppose une relation indissoluble entre le maintien de la structure et le changement des constituants, et nous débouchons sur un problème clé, premier, central, évident de l’être vivant, problème pourtant ignoré et occulté, non seulement par l’ancienne physique, mais aussi par la métaphysique occidentale/cartésienne, pour qui toutes choses vivantes sont considérées comme des entités closes, et non comme des systèmes organisant leur clôture (c’est-à-dire leur autonomie) dans et par leur ouverture.” (Edgar Morin, 1990b, p. 31)

Un extrait du Prince de Nicolas Machiavel, nous donne une application pertinente de cette idée :

“Le prince doit s’informer de toutes choses, et entendre leurs opinions, ensuite décider par lui-même, selon ses principes. (...)En dehors d’eux, il ne voudra entendre personne, et accomplira ce qu’il aura décidé avec une complète obstination. Celui qui agit autrement est perdu par les flatteurs, ou change souvent d’avis, selon le dernier qui a parlé, ce qui ne peut guère lui valoir d’estime. (...) C’est pourquoi un prince doit toujours entendre les conseils, mais selon son avis à lui, non sur celui des autres; il doit même décourager chacun de lui donner des conseils qu’il ne sollicite point. Il doit cependant les solliciter, et entendre ensuite patiemment la vérité requise, s’irriter même si quelqu’un la dissimule par prudence. Certains s’imaginent que les princes qui ont une réputation de sagesse la doivent seulement à leurs conseillers, non à leurs qualités naturelles, mais ils se trompent. Car voici une règle infaillible : un prince qui manque de sagesse ne sera jamais sagement conseillé (...)”(Nicolas Machiavel, 1972, p. 123-125)

Le thème de la clôture pose un problème au niveau de nos conceptions de l’information. Nous avons dit que le pilotage implique agir et qu’agir, c’est appliquer de la force ou transmettre des informations. Qu’est-ce qui se passe au niveau de l’information dans les systèmes opérationnellement clos? Selon Varela, il n’y a ni intrants ni extrants dans le cas de systèmes autopoïétiques.

---

<sup>237</sup> “Pour ce qui est de la clôture-ouverture, j’apprécie beaucoup le travail de Varela, mais même au seul niveau organisationnel, je crois qu’il faut penser la clôture et l’ouverture ensemble. L’autonomie se nourrit de l’extérieur, elle s’ouvre sur lui, elle en dépend, et, simultanément, elle se clôt sur elle-même pour empêcher la désintégration de son être dans l’environnement.” (Edgar Morin, 1983, p. 328).

Inversement, selon les conceptions standard, l'information est quelque chose qu'un acteur transmet par un émetteur, pour être véhiculé par un vecteur, puis capté par un autre acteur. La théorie de l'autopoïèse bouscule même les versions les plus avancées de la théorie de l'information (pour lesquelles l'information est non seulement signe mais aussi sens) puisque :

“To assume in these fields that information is some **thing** that is transmitted, that symbols are **things** that can be taken at face value, or that purposes and goals are made clear by the systems themselves is all, it seems to me, nonsense. The fact is that information does not exist independent of a context of organization that generates a cognitive domain, from which an **observer community** can describe certain elements as informational and symbolic. Information, **sensu strictu**, does not exist. Nor do, by the way, the laws of nature.” (Francisco Varela, 1981, p. 45, voir aussi Francisco Varela, 1989, p. 182, Niklas Luhman, 1986, p. 175)

Selon Varela, la notion de l'information comme une chose que l'on transmet provient d'une perspective organisationnelle basée sur la commande. Elle n'a plus de sens quand on part de la perspective de l'autonomie :

“C'est pourquoi, lorsque nous passons de la perspective de la commande à celle de l'autonomie, ce que nous nommons l'information est très différent de ce que nous nommons ainsi dans la “gestalt de l'ordinateur”. Toute information renvoie au maintien de l'identité du système et ne peut être décrite que par rapport à cette identité, puisqu'il n'y a pas d'architecte qui ait conçu ce système. En ce sens, on ne recueille et on ne transmet jamais d'information, et, dans l'environnement d'un système, il n'y a aucune différence entre des entités informationnelles et des entités non informationnelles.” (Francisco Varela, 1989, p. 11)

La notion de clôture opérationnelle permet de mettre en valeur et de projeter un nouveau regard sur les raisons des problèmes “de communication” au sein et entre les organisations :

“Social systems use communication as their particular mode of autopoietic reproduction. Their elements are communications which are recursively produced and reproduced by a network of communications and which cannot exist outside of such a network. Communications are not “living” units, they are not “conscious” units, they are not “actions”. Their unity requires a synthesis of three selections : namely, information, utterance and understanding (including misunderstanding). This synthesis is produced by the network of communication, not by some kind of inherent power of consciousness, or by the inherent quality of information. Also - and this goes against all kinds of “structuralism” - communication is not produced by language. Structuralists have never be able to show how a structure can produce an event. At this point, the theory of autopoiesis offers a decisive advance. It is the network of events which reproduces itself, and structures are required for the reproduction of events by events.” (Niklas Luhman, 1986, p. 174).

## B. La notion de couplage structurel

Varela et Maturana ont défini un système autopoïétique comme un système auto-référentiel, sans inputs ni outputs. La question qui surgit est donc, pourquoi avoir introduit l'élément de l'environnement, pourquoi avoir introduit cette affaire de limites? Comment peut-il y avoir à la fois auto-référence et un environnement? Quelle est donc la relation entre le système autopoïétique et son environnement? Comment les systèmes autopoïétiques interagissent-ils avec leur environnement?

En premier lieu Varela rappelle que l'environnement d'un système autopoïétique peut être constitué d'autres systèmes de même nature, ou par des systèmes allopoïétiques. Le système et son environnement doivent être perçus par un observateur. Les relations entre l'environnement et le système autopoïétique pourrait alors être décrit comme suit :

“1. Il est possible de manipuler des machines autopoïétiques au sein d'un système plus vaste, capable de fournir les événements indépendants qui les perturbent. Comme nous l'avons remarqué ci-dessus, on peut considérer ces perturbations comme des entrées et les transformations opérées par les machines pour compenser ces perturbations comme des sorties. Et cela revient à intégrer ces machines autopoïétiques comme composants allopoïétiques au sein de ce système plus vaste, sans pour autant altérer la nature autopoïétique de leur organisation.

2. Il est possible d'analyser une machine autopoïétique à partir de ses composants matériels et de traiter tous les mécanismes partiellement homéostatiques comme des machines allopoïétiques. Comme ces machines sont des composants d'une machine autopoïétique, elles sont définies par les relations auxquelles elles satisfont au sein de l'organisation autopoïétique.” (Francisco Varela, 1989, p. 47)

Par définition, un système autopoïétique a besoin de son environnement. Entre le système autopoïétique et d'autres systèmes des relations s'établissent. Dans la vision standard dominé par la perspective de la commande, ces relations se perçoivent comme étant des relations d'intrants-extrants. Dans le cas de systèmes autopoïétiques Varela et Maturana introduisent la notion de perturbation :

“Quelle différence y a-t-il entre un **input** et une **perturbation** (“a trigger”)? Un **input** spécifie la seule façon dont une transformation d'état donnée peut avoir lieu. Une **perturbation** ne spécifie pas l'agent, elle ne prend en compte que son effet sur la structure de l'unité.

En d'autres mots, un input fait partie intégrante de la définition d'une unité. Une perturbation peut être couplée à une unité, elle ne fait pas partie de sa définition. Les différentes façons dont une perturbation donnée peut avoir lieu sont en nombre indéfini. Un input donné ne peut avoir lieu que de façon spécifique (c'est la raison pour laquelle on l'a défini).” (Francisco Varela, 1989, p. 192) “

La différence entre ces deux notions conduit à distinguer deux manières de percevoir la relation (ou le couplage) entre le système et son environnement : le couplage par input (c'est la vision standard à partir de la perspective de la commande) et le couplage par clôture (notion que proposent Varela et Maturana dans le cas de systèmes autopoïétiques) (Francisco Varela, 1989, p. 193)<sup>238</sup>.

“Lorsque nous parlons de couplage par **input**, nous supposons que les **points de contact** entre les deux séries indépendantes d'événements (l'unité et ce qui n'est pas elle) peuvent servir de fil conducteur pour comprendre l'évolution de la dynamique du système. Lorsqu'il est question de systèmes autonomes, c'est l'inverse qui est vrai : **les transformations internes** sont le fil conducteur qui nous permet de comprendre la dynamique du système, et les points de couplage n'interviennent que dans la mesure où certains événements imprévus ou circonstances nous aident à mieux comprendre tel ou tel chemin particulier de transformations.” (Francisco Varela, 1989, p. 192)

Une chaîne d'interactions de cette nature entre un système autopoïétique et son environnement génèrent alors une relation de couplage structurel :

“In these interactions, the structure of the environment only **triggers** structural changes in the autopoietic unities (it does not specify or direct them), and vice-versa for the environment. The result will be a history of mutual congruent structural changes as long as the autopoietic unity and its containing environment do not disintegrate : there will be a **structural coupling**. Structural coupling : We speak of structural coupling whenever there is a history of recurrent interactions leading to the structural congruence between two (or more systems).” (Humberto Maturana, Francisco Varela, 1992, p. 75). “Les systèmes autopoïétiques peuvent interagir les

uns avec les autres dans des conditions qui entraînent un couplage structurel (comportemental). Au sein de ce couplage, le comportement autopoïétique d'un organisme A devient une source de déformations pour un organisme B, et en retour le comportement compensatoire de l'organisme B devient une source de déformations pour A; puis, le comportement compensatoire de A devient à nouveau une source de déformations pour B, et ainsi de suite de façon récursive jusqu'à ce que le couplage soit interrompu. Une chaîne d'interactions emboîtées se développe donc.” (Francisco Varela, 1989, p. 77)

Ainsi, lorsqu'on perçoit un domaine où le comportement d'une unité est une fonction du comportement d'autres unités, on dira que ces unités sont couplées dans ce domaine :

“En effet deux systèmes autopoïétiques ne peuvent interagir l'un avec l'autre sans perte d'identité que dans la mesure où leurs trajectoires respectives d'autopoïèse

---

<sup>238</sup> Mongin applique la distinction de Varela entre couplage par l'input (les modèles Keynésiens) et couplage par clôture (les modèles monétaristes)(Philippe Mongin, 1983, p. x).

constituent des sources réciproques de perturbations qu'ils peuvent compenser. Les trajectoires individuelles d'autopoïèse de deux systèmes deviennent des sources de spécification réciproque de l'environnement de l'un et de l'autre. Ces systèmes autopoïétiques, en raison de leur organisation, peuvent se coupler et former une nouvelle unité si leurs perturbations réciproques ne dépassent pas leurs seuils de tolérance." (Francisco Varela, 1989, p. 81) "En résumé, les interactions continues d'un système structurellement plastique au sein d'un environnement, source de perturbations récurrentes, produiront une sélection continue au sein des structures possibles du système. Cette structure déterminera, d'une part, l'état du système et le domaine des perturbations permises, d'autre part elle lui permettra de fonctionner, sans se désintégrer, au sein de cet environnement. (Francisco Varela, 1989, p. 64)

A partir de cette analyse, les auteurs proposent une typologie de domaines de modifications et d'interactions particulièrement pertinente dans le cadre de notre étude : a) le domaine de toutes les interactions possible; b) le domaine des modifications d'état possibles sans perte d'identité; c) le domaine des modifications destructives (celles qui mettent en cause l'identité du système; d) le domaine des perturbations (c'est à dire, toutes les interactions qui produisent (trigger) des modifications d'état; e) le domaine des interactions destructives (c'est-à-dire toutes les perturbations qui résultent en modifications destructives) (Humberto Maturana, Francisco Varela, 1992, p. 97).

Par définition un système autopoïétique n'a ni intrants ni extrants. Ce que le système sait, se base sur le domaine des interactions et la variété des comportements adaptatifs possibles. Comme le domaine des interactions change à

travers les couplages structurels de différente nature, le domaine cognitif du système évolue avec l'histoire<sup>239</sup>.

"(...)Thus explained, the second principle tells us how an operationally closed system rich in eigen behavior, can actually endow a world of perturbations with a meaning as its own world." (Francisco Varela, 1984, p. 25-27)

### C. La notion d'auto-référence

La notion auto-référence découle de cette définition du domaine cognitif. De par la nature même du système autopoïétique,

---

<sup>239</sup> "Le domaine d'interactions d'un système autopoïétique est son **domaine cognitif**. Autrement dit, le domaine cognitif d'un système autopoïétique est composé de l'ensemble des descriptions qu'il peut formuler. Le mode particulier d'autopoïèse de tout système autopoïétique détermine donc son domaine cognitif et la diversité de son comportement. Ainsi, le domaine cognitif d'un système autopoïétique change au cours de son ontogenèse, en fonction de son couplage structurel." (Francisco Varela, 1989, p. 77).

“It cannot avoid operating within a “world” of its own. Societies constitute worlds. Observing themselves, that is, communicating about themselves, societies cannot avoid using distinctions which differentiate the observing world from something else. Their communication observes itself within its world and describes the limitation of its own competence. Communication never becomes self-transcending. It never can use operations outside its own boundaries. The boundaries themselves, however, are components of the system and cannot be taken as given by a “pre-constituted world.” (Niklas Luhman, 1986, p. 179).

Sur la base des études de Harold Lasswell, la notion d’auto-référence<sup>240</sup> avait été appliquée de la manière suivante par Karl Deutsch :

“The basis of autonomy, it was suggested earlier, consists in a particular pattern of treating information. Since much of this information is transmitted by means of symbols, autonomy involves certain ways of treating such symbols. If there are strong tendencies toward eventual failure inherent in all autonomous organizations, and particularly in governments- as many pessimistic theories of politics allege- then such difficulties of governments can perhaps be traced to their propensity to prefer self-referent symbols to new information from the outside world.”<sup>241</sup> (Karl Deutsch, 1966, p. 214).

Harold Lasswell avait ainsi précisé le phénomène d’auto-référence :

“Each wave of new exposure induces a wave of self-reference; and those who control or explain interaction effects need to take this into account in foreseeing the psychological mechanisms by which men become accustomed to new identifications with their fellows. It suggest, too, how tendencies incompatible with the making of new and more inclusive identifications can be held in check by elites that are strategically situated to control mass media or geographical mobility. But those who favor expanded identifications need not be discouraged at the upsurge of parochialism that accompanies enlarging contact, since self-reference is an indispensable part of broadening identifications.” (Harold Lasswell, 1965, p. 68).

Lasswell avait de même précisé la notion **d’auto-référence intense** (“intense self-reference”):

“Intense self-reference appears to be a means by which the individual overcomes the uncertainties and the anxieties that arise in the presence of the unknown”. (Harold Lasswell, 1965, p. 67).

---

<sup>240</sup> Dans un entretien avec Guitta Pessis-Pasternak, Jean-Pierre Dupuy avait suggéré la suivante image : “On trouve ici l’idée auto-référence : le territoire n’admet pas d’autre carte que lui-même.” (Guitta Pessis-Pasternak, 1991, p. 106).

<sup>241</sup> Deutsch mentionne la source suivante : Harold D. Lasswell, *The World Revolution of our Time : A Framework for Basic Policy Research*, Stanford, Stanford University Press, 1951, p. 30-32.

La notion d'auto-référence intense permet de mettre en valeur les effets ambigus d'une perturbation, d'une crise ou plus précisément de l'adversité sur le comportement des acteurs. Une crise peut produire une bifurcation positive et amener un acteur vers une ouverture, de nouvelles voies de communication et donc vers de nouveaux comportements (avec ou sans un changement d'identité)(Luhman 1984). Mais elle peut aussi produire l'effet inverse :

“A crisis, obviously, has a “therapeutic” effect only if it forces adaptations previously avoided, including the revision of knowledge. On the other hand, macro-actors, like individuals, may react to a crisis by “regressing”, by adhering more closely to the same course of action, ritualistically repeating their earlier moves, often with increased rigidity.”(Amitai Etzioni, 1968, p. 140).

C'est ce qui explique pourquoi, dans de nombreux cas où prédominent des organisations ayant la tendance vers un comportement autopoïétique, la stratégie conflictuelle domine la stratégie de recherche de consensus :

“Macro-actors have a greater capacity than other actors to alter their environments, and hence, rather than adjusting their knowledge to social reality, they can often change the reality to fit their preconceptions or misconceptions. Nations, for example, may generate wars to confirm their perceptions of hostile neighbors.” (Amitai Etzioni, 1968, p. 140)<sup>242</sup>

La notion d'auto-référence et l'idée selon laquelle toute organisation fonctionne en fait avec une combinaison de plusieurs comportements (allopoïétiques -, autonomes et autopoïétiques), permettent d'expliquer pourquoi certaines organisations peuvent continuer à subsister et à se transformer malgré les crises et l'adversité. Chacun des comportements peut générer des images différentes du monde et de lui-même. L'organisation peut alors survivre sans changement d'identité, même en ayant des images conflictuelles, pourvu que ces comportements ne perturbent pas de manière destructive le domaine des interactions (Amitai Etzioni, 1968, p. 141).

La tendance à l'auto-référence s'exprime de nombreuses façons dans la vie des organisations notamment par la préoccupation de générer et de préserver la “culture d'organisation” amplement traitée par Peter Checkland (1984, p. 102) et Claude Ménard (1990, p. 79). De même Stafford Beer montre comment l'auto-référence introduit des blocages mortels au sein de l'organisation (Stafford Beer, 1975, p. 356). Kenneth Arrow signale comment auto-référence empêche les

---

<sup>242</sup> “When faced with serious problems of understanding and apparent misunderstandings, social systems very often tend to avoid the burden of argumentation and reasoned discourse to reach consensus - very much to the dismay of Habermas. Rather, they tend to favour the rejection of proposals and to embark on a course of conflict. However this may be, the communication contradiction, controversy and conflict seems to function as a kind of **immune system** of the social system. ” (Niklas Luhman, 1986, p. 185).

centres décisionnels de percevoir l'importance des variables de décision potentielles (Kenneth Arrow, 1976, p. 53)<sup>243</sup>.

Il existe une relation paradoxale entre le processus de prise de décision et le comportement autopoïétique. Nous avons vu que le processus de décision implique la clôture face aux éléments qui peuvent encore le perturber. Une tendance vers auto-référence intense peut contribuer à une prise de décision inadaptée conduisant ainsi au sur ou au sous-pilotage.

“In combination, these properties of human cognition induce individual to underrate the complexity of their environment. In drawing plans or perceiving policies, humans evaluate only a few alternatives; once an alternative is chosen, evidence of in support of that alternative is sought, while contradicting evidence is suppressed; benefits related to the chosen alternative are likely to be exaggerated while costs are likely to be underrated; opportunity costs are likely to be related not to one's own steering activities but to circumstances, while the reverse happens with opportunity benefits. As a consequence, a bias towards oversteering is to be expected, regardless of the political system, the **Zeitgeist** or fashion cycles.” (Michael Masuch, 1986, p. 97).

L'autopoièse limite alors sensiblement les capacités d'apprentissage :

“Just as a game theory ordinarily does not allow for changes in the performance characteristics of particular elements, so it does not provide ordinarily for changes in the rules of the game. Taken together these two restrictions seem to cut it off from the description of much of the process of social learning.” (Karl Deutsch, 1966, p. 57)<sup>244</sup>.

Koppenjan et Hufen résumant d'une manière pertinente la contradiction entre l'apprentissage et l'autopoièse :

“Autopoiesis : an anti-learning approach? Problems concerning directing societal change are, according to the autopoietic perspective, not the result of a lack of knowledge or inadequate applications of instruments as learning theories suggest. Failures in governmental steering are the result of intrinsic features of the social subsystems that build up society. Social subsystems are considered to be closed :

---

<sup>243</sup> L'autopoièse constitue dans de nombreux cas une explication aux phénomènes tels que la résistance au changement, car auto-référence contribue à la sélection chaque fois plus étroite des variables, contribue à prêter cas aux signaux impertinents (par exemple : dépenses équivalent à succès); l'apprentissage de fond est remplacé par l'apprentissage conjoncturel : on assiste à la perte de la stratégie ( J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 175).

<sup>244</sup> “Learning is not a rational, linear process of knowledge building. Every organization has the drive to continuously refer to older wisdoms of the organization rather than to new developments in the environment. This self-referentiality of organizations or systems prevent them from learning by feedback and learning across subsystems.” (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 180).

there is no input or output. Changes in internal operations of subsystems are not determined by external stimuli. Mechanisms such as self-observation, self-description, self-reflection and self-steering replace the idea of the subsequence : input, throughput and output. This line of thought seems to lead to the conclusion that directed societal change is difficult if not impossible. The objects of administrative action are condemned to interpret governmental initiatives in their own language. It is not possible for these organizations to understand the meaning of the message of government, even if this would be profitable for them. Furthermore, the political system can be interpreted as an autopoietic system that does not understand the reactions of the objects that are to be influenced. Governments are hardly capable of learning from previous experiences and failures. Knowledge of the internal processes and reaction in non-governmental systems is no more than an interpretation and reflection of the internal operation of the interpreting system, according to autopoiesis theorists. the basis of autopoietic thought seems to be expressed in two key concepts : closure and self-referentiality." (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 176).

### III. Conclusions du Chapitre 5

La théorie de l'autopoièse met en valeur le thème de la régulation par l'autonomie, ce qui remet en cause certaines idées bien ancrées sur le fonctionnement des organisations et les origines des "dysfonctionnements" ou de l'adversité. La théorie de l'autopoièse questionne fondamentalement les prétentions de certaines des approches de gestion en milieu complexe et oblige à repenser notre manière d'aborder le pilotage face à des organisations ayant une tendance au comportement autopoiétique. En particulier, la théorie de l'autopoièse remet en question notre conception de ce qu'est l'information et de l'effet qu'elle peut produire dans les organisations autopoiétiques.

La théorie de l'autopoièse et les débats auxquels elle a donné lieu permettent de jeter un nouveau regard sur la problématique des limites, non seulement celles de l'organisation, mais aussi sur le problème des "limites" de la gouvernabilité. Ces limites, qui est-ce qui peut s'en rendre compte? A quelles conditions?

La notion auto-référence permet de mieux comprendre les causes de phénomènes tels que "la résistance au changement", "l'inertie organisationnelle"<sup>245</sup> et le

---

<sup>245</sup> "One possible translation leads to an ultimate conservatism of bureaucracy, or more precisely, to dynamic conservatism. That is a system which possesses the valued features of flexibility, adaptiveness, changeability, but uses them only to preserve its own existence. Change of policy objectives, change of

déficit d'apprentissage. Elle permet de mettre en doute la valeur des nombreuses injonctions que ces phénomènes ont suscité. La théorie de l'autopoïèse remet ainsi en cause la validité, dans le cas d'organisations autopoïétiques, des approches de gestion par objectifs ou par extrants (sur laquelle se fonde l'approche par ailleurs stimulante de "réinventer le gouvernement" de David Osborne et Ted Gaebler, 1992) : comme ces organisations sont closes, leurs décisions sont dérivées de logiques intérieures, et ne perçoivent ni extrants ni intrants, les "récompenses" pour les "résultats" seront perçues comme d'autant de perturbations.

Un organisme sans système de clôture adéquate peut être submergé par la complexité. Le processus de clôture organisationnelle qui va de pair avec auto-référence constitue un mécanisme de défense de l'organisation face à la complexité grandissante dans son environnement.

La notion de clôture opérationnelle permet de mettre en valeur le caractère paradoxal des relations entre la commande, l'autonomie, l'apprentissage et l'autopoïèse. Pour apprendre, il faut de l'autonomie, c'est-à-dire loi propre au milieu d'interdépendances, régies à leur tour par diverses combinaisons de commande et d'autonomie. Ces interdépendances contribuent à la richesse de l'apprentissage puisque celui-ci dépend en partie de nouveaux intrants. Mais, plus il y a d'apprentissage, plus il y a de transformations qui peuvent menacer l'identité (ou loi propre du système). Le désir de préserver l'autonomie (c'est à dire l'identité du système) peut amener une organisation vers une stratégie de réduction des interdépendances, et tendre ainsi vers un comportement autopoïétique. L'auto-référence et la clôture organisationnelle peuvent conduire à l'appauvrissement des mécanismes d'apprentissage et d'innovation et donc affecter considérablement le domaine de l'adaptation. Elles peuvent conduire à la permanence de comportements déphasés par rapport aux changements intervenus dans l'environnement<sup>246</sup>. Un comportement autopoïétique **interne** d'une organisation peut se produire simultanément à une régulation par la commande **vers et perçue comme telle par les autres acteurs**. Un comportement autopoïétique autoritaire représenterait "une étape de transition" possible mais non nécessaire ni inévitable entre l'autonomie et la commande.

La notion de couplage structurel permet de mieux comprendre les nombreuses situations de permanence de conflits : dans certaines situations, les acteurs

---

functions and instrumental change all preserve the existence of the institution. The continuance of the institution, the organization, is the ultimate or only goal. Whatever happens, be it policy change or budgetary cutbacks, the bureaucracy will never die." (W.J.M. Kickert, 1991, p. 203).

<sup>246</sup> Un cas extrême pourrait être celui relaté par André Raspaut, rescapé de l'horreur, qui décrit à la fin de son livre hallucinant comment les prisonniers de Buchenwald se refusaient d'en franchir les limites, continuaient à suivre la routine du camp au milieu d'un désordre grandissant, alors que les gardiens allemands avaient déjà abandonné les installations et que les troupes alliées avaient repris le contrôle du territoire (André Raspaut, 1946).

paraissent incapables d'arrêter des interactions destructrices, parce qu'elles ont transformé ces perturbations en sources respectives de leur survie. La notion de couplage structurel permet de mieux comprendre pourquoi certains systèmes ainsi couplés dans une étreinte fatale peuvent perdurer au delà des limites de notre entendement. Quelles sont les implications de la théorie de l'autopoïèse, et en particulier de la notion de couplage structurel pour la compréhension des structures organisationnelles?

La notion de couplage permet aussi de mettre en valeur l'existence d'interactions et de composantes capables de contribuer à de nouvelles interactions, nécessitant dans certains cas une transformation de l'organisation, de ses limites et son identité. La théorie de autopoïèse, qui émerge du concept d'homéostasie et du feed-back et donc de la préoccupation des premiers cybernéticiens pour la stabilité, prétend étudier le dynamisme des interactions et modifications dans un système donné, avec une identité donnée. Mais que se passe-t-il quand il y a des perturbations destructrices telles, qu'il y ait un changement d'identité? Varela et Maturana déclarent le problème de la transformation identitaire hors de leur champ d'étude.

Ce changement identitaire pourrait-il être lui aussi régi par un meta-système combinant des mécanismes de régulation allopoïétiques et autopoïétiques? Ce mécanisme de changement mettrait-il de nouveau en jeu les contradictoires notions d'autonomie, de commande, d'apprentissage et d'autopoïèse? L'autonomie, c'est à dire la capacité de réflexion intentionnelle, peut-elle permettre à un acteur de se rendre compte et de sortir de son comportement autopoïétique?

Si une organisation contient toujours une combinaison de deux modes de régulation, la commande et l'autonomie, et qu'elle est donc constituée à la fois de sous-systèmes allopoïétiques et autonomes (dont certains autopoïétiques), quelles seraient les implications de ces diverses combinaisons de régulation pour la conformation et l'évolution des structures organisationnelles? Quelles seraient les conséquences de ces différentes combinaisons de sous-systèmes allopoïétiques et autonomes/autopoïétiques pour l'étude des **limites** organisationnelles ?

## Chapitre 6

### Les stratégies et les combinaisons de régulation passées marquent les structures organisationnelles de manière quasi indélébile

#### I. Introduction

S'il existait une "archéologie des organisations", on pourrait interpréter une organisation comme une superposition enchevêtrée et plus ou moins oblitérée d'une variété de structures inter et intra-organisationnelles, produites par les diverses stratégies et modes de régulations présents et passés.

Une organisation peut être caractérisée de manière adéquate par les suivantes paires de propriétés : **récurtivité et émergence; hiérarchie et hétéarchie; et centralisation et décentralisation**. Ces notions sont dérivées des mécanismes de la régulation par la commande et par l'autonomie, ce qui délimite leur champ d'application et leurs nombreuses interrelations<sup>247</sup>. Nous montrerons que ces notions ont des conséquences considérables pour la théorie et la pratique du pilotage.

---

<sup>247</sup> La discussion des notions de récurtivité et de récurtivité a un sens dans le cadre de l'analyse d'une même organisation ou d'une même partie de l'organisation, caractérisée par au moins deux centres décisionnels de même ou de différent niveau organisationnel. La discussion de la notion de hiérarchie à un sens dans une organisation (ou une partie de l'organisation) caractérisée par la présence de systèmes allopoïétiques, c'est-à-dire dans le monde de la commande; alors que la discussion de la notion de hétéarchie (ou polycentricité) a un sens dans une organisation (ou une partie de l'organisation) caractérisée par des systèmes autonomes (monde de l'autonomie). La discussion des notions de centralisation/décentralisation a seulement un sens dans une organisation (ou une partie de l'organisation) constituée de systèmes allopoïétiques (monde de la commande). Une structure ne peut être à la fois hiérarchique et hétéarchique, même si une organisation est généralement constituée des deux types de structures. Une structure ne peut avoir à la fois la propriété d'émergence et celle de récurtivité, même si une organisation cherchera à développer des sous systèmes ayant ces propriétés respectives. Les propriétés de centralisation / décentralisation sont complémentaires et représentent les deux faces de la structure d'une organisation allopoïétique.

## II. Réflexions sur les propriétés essentielles des structures organisationnelles

### A. Les notions de récursivité et d'émergence

Les notions complémentaires de "récursivité" et "d'émergence" furent développées dans les années soixante dans le cadre de la théorie des systèmes, de la cybernétique et de la théorie de la complexité<sup>248</sup>. Comme une organisation est constituée d'au moins deux acteurs, une organisation possède au moins deux centres de décision, qui peuvent être situés au même - ou à différents - niveau(x) organisationnel(s).

Si certains phénomènes de régulation se manifestent dans un centre décisionnel, et se (ré)produisent de manière analogue dans un autre centre décisionnel ou vice versa, on dira qu'il y a "*récursivité*"<sup>249</sup>. La propriété de récursivité implique que les relations entre les deux centres décisionnels (ou niveaux d'organisation) soient régulés par la commande.

Par contre, si certains phénomènes se manifestent dans un centre décisionnel et ne se (ré)produisent pas de manière analogue dans un autre centre décisionnel ou vice versa, on se trouvera face à la propriété "*d'émergence*". Il y a propriété d'émergence quand au moins l'un des centres décisionnels constitue un système autonome.

**La notion de récursivité** se trouve associée au phénomène de la commande et prédominera dans les situations où les organisations ont un degré avancé d'organicité. Sur la base de l'idée initiale de Roger Conant et Ross Ashby ("Every good regulator of a system must be a model of that system", 1970), Stafford Beer avait formulé le "théorème du système récursif" de la suivante manière :

"Si un système viable contient un système viable, alors la structure organisationnelle doit être récursive." (Stafford Beer, 1979, p. 233).

En conséquence :

"In general, for all complex self-organizing systems the function, purpose or sense of any layer is to be understood from the selection conditions of the next layer above, from the hyper-system. (R. Riedl, 1984 p. 55).

Et :

---

<sup>248</sup> Le développement de la théorie générale des systèmes et des notions spécifiques telles que la récursivité s'inscrivent dans la tradition de réflexion philosophique d'origine aussi bien occidentale qu'orientale. Ainsi, la notion de récursivité a de profondes racines, en particulier dans la théorie et la pratique de l'acupuncture (ou l'oreille ou le pied sont interprétés comme un modèle du corps entier ou de la société toute entière).

<sup>249</sup> Il y aura "transitivité" si on peut dire "et" vice-versa.

“The fundamental point is that no control system can work if it is addressed to a level of complexity below that of the thing it is supposed to control.” (Ian Mitroff, 1988, p. 172-173).

Les définitions de la récursivité peuvent être utilisées de manière rigoureuse si l'on définit le sens du terme “good” dans la formule de Conant et Ashby et du terme “viable” dans la formule de Beer.

Dans la pratique, l'idée de la récursivité a été utilisée dans une interprétation assez ample, notamment pour analyser les effets de la “globalisation” sur la gestion publique et privée. La notion de “globalisation” est intimement associée à celle de complexité, puisqu'elle se réfère au double phénomène d'enrichissement des interactions :

- entre centres de décision organisationnels de même niveau (globalisation horizontale liée à une extension dans l'espace), et :
- entre centres organisationnels appartenant à différents niveaux d'organisation (globalisation verticale à travers la hiérarchie de centres décisionnels). La notion de globalisation implique en général (mais pas nécessairement) que les développements auxquels on se réfère traversent les frontières de la nation.

Nous proposons de parler de la dimension horizontale du processus de globalisation quand on appréhende par exemple, la complexification des relations entre l'Etat et la société civile, ou entre deux partis, ou entre deux entreprises privées, situés ou non dans différents pays. Par contre, quand on aborde la complexité croissante des interactions entre centres de décision de niveau local, régional, national et supranational nous parlerons de la dimension verticale du processus de globalisation.

La notion de récursivité est alors utilisée pour se référer à la dimension horizontale du processus de globalisation, afin de montrer que les dysfonctionnements au niveau de l'Etat ou au niveau de sa relation avec la société civile ne peuvent être considérés de manière isolée. La notion de récursivité est utile pour argumenter qu'il est vain de réclamer la réforme du seul Etat pour faire revivre l'économie, car

il est probable que les entreprises connaissent aussi des dysfonctionnements graves<sup>250</sup> :

---

<sup>250</sup> "L'analyse permet aussi de faire apparaître que l'Etat ne doit pas être considéré en soi, mais dans ses relations avec la société." (Michel Crozier, 1987, p. 69).

“Presumably, no one would suggest that administrative institutions are solely responsible for these problems; nor would it be denied that solutions are beyond scope and capacity of the administrative system alone. The totality of the social system, including the whole political-governmental structure and process, is involved.” (Marvin Meade, 1971, p. 17).

Le problème du pilotage ne se pose pas au seul niveau des gouvernements : il se pose à de nombreuses autres organisations :

“The complexity of the problems has been compounded by the number and complexity of the actors : political parties, trade unions, corporations, nongovernmental organizations as well as pressure groups of all kinds including informal groups which may be short-lived and nevertheless intense and effective in their mobilization on a particular issue. These various groups contribute to governance through their proposals and protests. Governance is no longer the monopoly of governments and intergovernmental bodies and its effectiveness will depend on the capacity of leaders to selectively include in their decision making these new actors, which are in fact their partners in governance.” (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 189).

D’autre part, la propriété de récursivité permet d’aborder la dimension verticale des processus de globalisation. Ainsi :

“The governability of a society at the national level depends upon the extent to which it is effectively governed at the subnational, regional, local, functional, and industrial levels.(...) The weakening of authority throughout society thus contributes to the weakening of the authority of government.” (Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, 1975, p.163).

De même, Dominique Genelot constate que :

“La plupart des grandes organisations deviennent ingouvernables. Nos villes, nos entreprises, nos économies, nos institutions sociales, nos systèmes monétaires, nos organisations internationales échappent à notre contrôle.” Dominique Genelot, 1992, p. 26)<sup>251</sup>.

La notion de la récursivité est certainement pertinente pour comprendre certains aspects de la problématique éco-politique en Amazonie Colombienne : le mode de régulation d’un important secteur de la Société Civile (l’apparition et l’opération des groupes en armes, que ce soit d’origine politique ou maffieuse) répond en partie à la crise du système de régulation au sein de l’Etat (dimension horizontale de la globalisation). De même le mode de régulation au niveau de la production locale de la pâte de coca est en intime relation avec le mode de régulation d’un marché mondialisé de la cocaïne (dimension verticale de la globalisation).

---

<sup>251</sup> Voir Jean-Luc Mélenchon, qui se réfère à la ville de Massy comme "le nouveau far-west français" (1991, p.134).. On pourrait ajouter à cette liste de niveaux d’organisation : “nos quartiers”, “nos familles”...

La notion de récursivité invite à ne pas réduire le problème de la gouvernance à l'une des organisations impliquées (le gouvernement). Dans de nombreux cas, les O.N.G., les organisations de base et les entreprises privées souffrent des mêmes problèmes signalés au niveau de l'Etat : manque de personnel qualifié, manque de capacité de gestion et surtout, manque de légitimité.

Il faut rappeler que dans l'Amazonie Colombienne, le "développement" et les graves problèmes qui l'ont accompagné, ont été le fait de puissants acteurs de la Société Civile (commerçants, acteurs liés aux cultures illicites, organisations politiques armées, grands propriétaires, églises et missions, compagnies multinationales). Les plus grandes détériorations environnementales ont été le fait d'entreprises privées agissant dans le cadre de marchés licites ou illicites.

L'Etat, en particulier l'appareil technique administratif, a joué un rôle secondaire et souvent indirect. L'appareil technique administratif de l'Etat s'est intéressé à la problématique quand la plupart des acteurs étaient déjà en place ou en route pour l'Amazonie. La problématique sociale et environnementale amazonienne ne sera pas résolue au niveau de la seule "modernisation" de l'Etat colombien<sup>252</sup>.

Cependant, il est fréquent de rencontrer des applications hors contexte de la notion de récursivité. A titre d'exemple, dans certains textes de gestion récents, les notions spécifiques aux organisations militaires telles que guerre régulière, guerre de guérilla, contourner l'ennemi, etc., ont été abusivement utilisées pour expliquer le comportement des acteurs dans des contextes de conflits de nature non pas militaire mais politique ou commerciale.

De la même manière, nous avons constaté que l'Union Patriotique (UP), le mouvement politique issu de las FARC (la plus ancienne des forces de guérilla colombiennes) appliquait un discours géopolitique essentiellement militaire au moment de mettre en oeuvre sa gestion "civile" au niveau des municipalités amazoniennes. Or, ce discours n'a que très peu de sens ou d'utilité hors des contextes hiérarchiques militaires, puisqu'il ne peut rendre compte de la richesse et variété de types de conflits et de stratégies de la "vie civile". Le pouvoir et la force y sont certes utilisés, mais par de multiples centres décisionnels, ce qui donne lieu à une extrême variété de stratégies de la part des acteurs publics et privés. Certains secteurs de l'Etat ont refusé aux élus UP le temps d'apprendre à gouverner en situation de paix.

De plus, il existe des phénomènes spécifiques de régulation au niveau du fonctionnement de l'Etat qui ne se retrouvent pas au niveau de la société civile, ou vice versa : en Colombie, tous les comptes ne se règlent pas au pistolet dans tous les procès en justice, même si l'on y a assassiné beaucoup de juges; toutes les

---

<sup>252</sup> "Recognizing the importance of sound development management, the Bank's emphasis in recent years has shifted rapidly from its own interventions to the overall country context within which those interventions are taking place." (IBRD, 1991, p. iii)

relations de marché ne se reproduisent pas au sein des organisations, même si on y vend et si on y achète des produits et des services entre divisions de la même entreprise; tous les aspects de la démocratie parlementaire ne se retrouvent pas nécessairement au sein des entreprises ou des organisations syndicales, même si on y parle, et même si on peut y trouver de la participation.

Si beaucoup d'organisations paraissent "hors de contrôle", c'est peut-être à cause de l'application abusive de la notion de récursivité qui possède un champ de validité précis. Probablement, ces organisations ou niveaux d'organisation sont caractérisées par des règles de jeu que nous ne pouvons comprendre avec cet outil. Nous explorerons la notion complémentaire d'émergence et la mesure dans laquelle elle peut favoriser la compréhension de ces phénomènes .

**La notion d'émergence** se trouve associée aux phénomènes de l'auto-organisation Elle est fondée sur le principe selon lequel "le tout" peut être moins, ou plus que, en tout cas différent de, la somme de ses parties (voir Edgar Morin, 1977, p. 108-115). Ce principe a conduit au développement, au cours des années soixante et soixante-dix, de l'approche dit de "management synthétique" ou "global", par opposition au management "analytique". Russell Ackoff, un des pionniers de l'approche systémique dans la gestion, caractérise ainsi le principe de base de cette approche :

"There are considerable differences between what might be called analytical and synthetic management.(...) One such difference is worth noting here. It is based on the following systems principle : **if each part of a system, considered separately, is made to operate as efficiently as possible, the system as a whole will not operate as effectively as possible.**" (Russell Ackoff, 1981, p. 18).

Si la notion d'émergence s'applique, un niveau d'organisation donné pourrait avoir des caractéristiques de pilotage qui lui seraient particulières. Ainsi, Karl Deutsch mettait en doute la possibilité qu'un système autonome, composé de systèmes autonomes, pouvait être complètement transitif<sup>253</sup>. De même, Dwight Waldo argumente que certaines formes de régulation comme celle de la participation directe peuvent fonctionner de manière adéquate au niveau local de l'entreprise ou de la commune, mais pas au niveau de la société dans son ensemble (Dwight Waldo, 1971, p. 263).

L'émergence peut se produire aussi bien dans une perspective horizontale (par exemple, certains processus de gestion publique ne se produisent guère dans le privé et vice versa), que dans une perspective verticale (les problèmes de gestion au niveau d'une mairie, ne sont pas les mêmes que ceux d'une nation). La propriété d'émergence prédominera dans les situations où les organisations sont caractérisées par l'hétéarchie.

---

<sup>253</sup> "In point of fact, it might be worth investigating whether any decision system that has autonomy, that is, self-steering and self-control, can be completely transitive." (Karl Deutsch, 1966, p. 55).

## B. Les notions de hiérarchie et de hétéarchie (ou polycentricité)

La notion de hiérarchie (connue) décrit les effets de la régulation par la commande sur la structure organisationnelle. Les notions de hétéarchie (ou de polycentricité) (moins connues) décrivent les effets de la régulation par l'autonomie sur la structure organisationnelle.

L'idée de polycentricité avait été développée par Polanyi. Comme nous l'avons mentionné, Polanyi réfléchissait sur les tâches polycentriques (celles qui requièrent de l'action conjointe ou du moins coordonnée entre plusieurs centres décisionnels). Puisqu'une tâche polycentrique peut être seulement réalisée par un système d'ajustements mutuels (Michael Polanyi, 1951, p. 184), Polanyi analyse ainsi les implications en matière de structure décisionnelle de l'organisation :

“The solving of polycentric tasks of this kind is a characteristic ability of living beings and of animals in particular. On the lowest levels it may be identified with the capacity for homeostasis or purposive action, while its higher forms manifest man's power of intelligent judgment. In either case the balance is achieved by an organism reacting to the whole range of impulses that reach it from the “centers” which it jointly takes into account. The organism evaluates their joint significance, whether reflexively or consciously, and, thus guided, produces a solution of the polycentric task, or achieves, at any rate, a measure of success in this direction. (Michael Polanyi, 1951, p. 176).

L'activité qui consiste à concevoir et mettre en oeuvre un système polycentrique génère un ordre polycentrique et constitue en soi une tâche polycentrique<sup>254</sup>. La notion de hétéarchie est très proche de - sinon similaire à - celle de polycentricité. Elle a été mise en valeur par Mc Culloch<sup>255</sup>, à partir de l'identification du mécanisme de commande potentielle.

“In a self-organizing managerial system each participant is also a manager of this system. Such a system is called a “heterarchy” (heteros = the other, and archein = to rule), for at any time it may be one of your neighbors who is making the decisions, at another you, as the neighbor of others. (Heinz von Foerster, 1984, p. 8).

La notion d'hétéarchie implique une modification considérable de la conception du pilotage, puisqu'elle remet en question qui est le pilote, et qu'est-ce qu'il pilote. Deux caractéristiques essentielles apparaissent. D'une part le pilote n'est pas au dessus du système à piloter, il en fait partie (Russell Ackoff, 1974, p. 51,

<sup>254</sup> “The mutual displacement of the pin-points in the loaded framework possess “polycentricity”, i.e. the pin-points are so displaced that the displacement of each in respect to every other is related in a prescribed manner to the displacement of every one of these to each of the others- and so on indefinitely. I shall say that the totality of these displacements represents a case of **polycentric order**. The task of ordering a number of elements polycentrically will be called a **polycentric task**.” (Michael Polanyi, 1951, p. 170).

<sup>255</sup> Warren McCulloch : “A Heterarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets” (...). (in Embodiments of Mind, MIT Press, Cambridge, 1965) (cité par von Foerster, 1984, p. 8).

Heinz von Foerster, 1984, p. 3; Matus, 1987a, 1990; R.J. in't Veld, 1991, p. 12 ; J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 23). D'autre part, la fonction globale de pilotage est répartie à travers tout le système (Stafford Beer, 1979, p. 19 ; H. Ulrich, 1984, p. 86).

La notion de hétérarchie (polycentricité) met en doute les interprétations standard à la base de la gestion publique. Dans une série de domaines, un Etat démocratique devrait être au dessus des acteurs de la société (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 172) et l'on peut effectivement identifier de nombreuses situations où l'Etat se perçoit (de par la loi) comme étant au sommet d'une pyramide dominant le reste de la société.

Cependant, dans les faits, de par la capacité de gestion des autres, il se retrouve comme un centre décisionnel de plus dans un réseau polycentrique animé par de nombreux autres acteurs (Matus, 1987a). La distance entre l'image que l'acteur se fait de sa position peut l'inciter à adopter des modes de régulation inefficaces. Polanyi critique la planification économique centrale car elle se fonde exclusivement sur un mécanisme de commande inadapté face à la nature de tâches polycentriques :

"I affirm that the central planning of production - in the rigorous and historically not unwarranted sense of the term - is strictly impossible; the reason being that the number of relations requiring adjustment per unit of time for the functioning of an economic system of  $n$  productive units is  $n$ -times greater than can be adjusted by subordinating the units to a central authority." (Michael Polanyi, 1951, p. 111)

Il justifie alors un modèle organisationnel caractérisé par un système d'ajustements mutuels (système auto-coordonné) :

"I shall show that the span of control (i.e. the number of adjustable relations) is much larger within a system of mutual adjustment than under the authority of a corporate body (p.115) (...) Overall self-co-ordination of the activities performed at each economic center results from the same logic as for the team of calculators described before. The scope of evaluation by self-co-ordination is vastly greater than that of evaluation by central direction; it will succeed over a wide range of polycentricity in which central direction is completely impracticable." (Michael Polanyi, 1951, p. 183).

Les notions de hiérarchie et de hétérarchie (polycentricité) sont complétées par les notions de centralisation / décentralisation.

### C. Les notions de centralisation et décentralisation

On observe de fréquentes confusions au moment d'aborder le thème de la centralisation / décentralisation. Aborder ce thème a un sens si, et seulement si l'on se situe dans la composante allopoïétique des organisations (là où règne la régulation par la commande). Elle n'est guère applicable si l'on se situe dans la

composante autonome, puisque par définition, il n'y a ni centre ni périphérie, ni haut ni bas : il y a polycentricité, c'est à dire libre jeu entre centres de décision variés. Cette confusion semble à l'origine des déboires des processus de décentralisation stimulés par les organismes multilatéraux<sup>256</sup>, qui n'ont peut être pas perçu les implications de la régulation par l'autonomie, ni vraiment voulu en jouer le jeu.

Si l'on se situe donc dans la composante allopoiétique de l'organisation, on peut constater que, du fait de la récursivité et du fait de la commande :

“La régulation du tout ne peut être effectuée, à partir du bas, par un niveau de régulation inférieur agissant selon ses propres finalités.” (René Passet, 1979, p. 220)

Le fait que l'on reste sur le terrain de la commande suscite aussitôt la discussion sur le niveau adéquat de décentralisation (c'est-à-dire le niveau adéquat de délégation de décision). René Passet décrit ainsi le principe de subsidiarité :

“Le principe (de la décentralisation par niveaux d'organisation) paraît être que toute décision devrait être prise “au” et “par” le niveau d'organisation où elle développe ses conséquences; “plus” et “moins” sont également néfastes.” (René Passet, 1979, p. 233)

D'autre part, la discussion de centralisation et décentralisation prend un sens du moment que l'on précise l'organisation considérée et ses différents niveaux. Qu'est-ce qu'on identifie comme centre : est-ce les instances mondiales, est-ce la nation? Qu'est-ce qu'on définit comme périphérie?

“A further critical area is that of the appropriate levels of decision making. The current situation is somewhat of a paradox. The complexity and highly technical nature of problems encourages centralization for their analysis and solution which it would be difficult for regional and provincial bodies to replicate. Also the global coverage of so many of the problems demanding attention on the world scale would seem to require centralized national decisions. At the same time there is an increasing clamor for decentralization, regional autonomy and greater participation of the individual citizen in decisions which affect them closely.” (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 193)

---

<sup>256</sup> “In some Latin American countries, rapid decentralization has outstripped systems of accountability and civil service institutions at provincial and local government level, fueling already unsustainable deficits.” (IBRD, 1991, p. 2) Decentralization is sometimes seen as the means of reducing an overload of central government responsibilities by relying on local decision making, micro-level accountability and through participation of beneficiaries in the design and monitoring of service deliveries. However, decentralization must be managed with care if it is not to result in fiscal imbalances, wastage and corruption due to a lack of adequate oversight from national authorities, weak administrative capacity at local levels and the risk of capture of institutions by local elites.” (IBRD, 1991, p. 9).

Si la discussion sur les notions de centralisation / décentralisation est seulement pertinente dans les systèmes allopoïétiques, il faut noter qu'un effort conscient de décentralisation dans une organisation fortement dominée par la commande, peut permettre de générer intentionnellement l'émergence de comportements autonomes recherchés<sup>257</sup>. C'est là que les multiples recommandations en matière de décentralisation puisent leur signification<sup>258</sup>. Un effort décidé de décentralisation permet de rompre la routine des organisations régies par la commande, devenues trop compliquées et trop rigides face à un environnement changeant (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 360 note 18). La décentralisation permet aussi, au sein d'organisations majeures régies par la commande, de créer des perturbations vers des sous-systèmes ayant une tendance vers l'autopoïèse. Elle permet alors d'exploiter les avantages de l'autonomie et de la polycentricité<sup>259</sup>.

"Closely related to this is the role of decentralized societal guidance. This is intended to avoid the problems which attend blind evolution (incrementalism, muddling through, chance) and central planning (inflexibility, inefficiency, external costs) by providing a forum for determining common objectives and then facilitating processes of self-regulation and self-commitment in the pursuit of these objectives. The aim of such procedures is to enhance the sensitivity of operationally closed systems to their environment and to take account of their resource dependence, functional interdependence and contextual interpretation whilst safeguarding their operational autonomy." (Bob Jessop, 1990, p. 331)<sup>260</sup>

L'idée de décentralisation permettrait alors de favoriser l'auto-organisation par des structures organisationnelles flexibles, qui s'adaptent selon les situations

---

<sup>257</sup> "Décentraliser et augmenter les degrés de liberté." (Dominique Genelot, 1992, p. 205).

<sup>258</sup> "From a more practical standpoint, the implications of Lindblom's model carry the following three prescriptions : 1) Decentralize decision analysis to many small actors, none of whom controls a very big slice of the total action. 2) Give each actor substantial autonomy over decisions. 3) Improve the network of communication between all actors in the system." (John Friedmann, 1987, p. 131).

<sup>259</sup> "En décentralisant, en augmentant les degrés de liberté des individus, on les met en position favorable pour percevoir ces signes infimes, mais qui peuvent être annonciateurs de grands changements. En développant l'information de tous les acteurs, leur capacité à réagir aux sollicitations extérieures, la rapidité et la pertinence de leurs réflexes, c'est la capacité d'ensemble du système à faire face aux fluctuations déstabilisantes, ou au contraire à amplifier certains changements recherchés, que l'on décuple. (Dominique Genelot, 1992, p. 205).

<sup>260</sup> "Certaines entreprises, dont la culture est forte au point de figer les évolutions, ont comme politique explicite de recruter un certain nombre de personnes atypiques par rapport à leur culture dominante. Toutes sortes de dispositifs volontaristes peuvent être mis en place pour introduire de la différence dans un corps social considéré comme trop uniforme, et de ce fait pauvre en contexte." (Dominique Genelot, 1992, p. 205).

rencontrées. Cependant, rien n'indique que l'auto-organisation produise toujours des solutions parfaites<sup>261</sup>. Il en est ainsi pour la décentralisation :

“Ce plaidoyer en faveur de la décentralisation ne veut pas dire qu'elle doive devenir le seul mode de gouvernement. Au contraire, il convient là aussi de diversifier et combiner les méthodes. Comme dans un organisme humain, certaines fonctions de l'entreprise doivent être centralisées, d'autres décentralisées, et d'autres encore doivent être centralisées autour de pôles eux-mêmes décentralisés. C'est dans une combinaison de “centrisme, d'a-centrisme et de polycentrisme” (Edgar Morin) qu'on trouvera les réponses les mieux adaptées à la complexité. (Dominique Genelot, 1992, p. 205)

C'est pourquoi il est important de rappeler que la centralisation et la décentralisation représentent deux conceptions “complémentaires et non antagonistes” (René Passet, 1979, p. 233). De fait, comme le rappelle Dwight Waldo en faisant référence au mot pertinent de Paul Appleby :

“That which is to be decentralized must first be centralized. (...) I take this to mean that until a condition of order and control exist, one cannot meaningfully speak of decentralization -chaos cannot be decentralized.”. (Dwight Waldo, 1971, p. 258)

Il en conclut :

“In the presence of the turbulence created by contesting forces, prudent, constructive action by public administration will start from two premises. One is that neither centralization nor centralization is right or wrong, but that both are right *and* wrong. The other is that the application of *any* dogmatic solution will not solve problems of the present level of complexity. We need more centralization and more decentralization. We also need less of both. The arduous task, the urgent necessity, is to find the particular combinations that will “work” for our time.” (Dwight Waldo, 1971, p. 260)

De même, dans son style devenu familier, Stafford Beer défend ainsi son concept de système viable :

“This concept is integrative and organic.

It does away with sterile models

of institutions as being for instance

---

<sup>261</sup> “How, then are institutions and policies to be designed? The answer, according to Lindblom, is “by social processes of interaction that substitute for conclusive analysis” (Lindblom, 1977, 253). Suppose, he says, a large society wants to decide how to allocate its resources. In centrally planned systems, an elite would study the question in an attempt to find correct decisions. In polyarchies like the United States, it would establish an interaction process that would make a diagnostic study unnecessary : “the market system is the obvious example” (ibid.). (...) However “it is not assumed that interactions produce perfect solutions to problems, only that they will often be superior to the solutions produced by the intellect. Either can be a disaster.” (John Friedmann, 1987, p. 132).

centralized or

decentralized

since any viable system is both at once." (Stafford Beer, 1975, p. 388)

### **III. Les caractéristiques des structures et leurs implications pour la nature des limites organisationnelles**

#### **A. Toute organisation est constituée de composantes allopoïétiques, autonomes et autopoïétiques**

Alors que par régulation on devrait comprendre : "régulation par la commande ou/et par l'autonomie", la plupart des modèles de gestion publique et privée continuent à se fonder sur une idée partielle en assimilant la régulation à l'une de ses variantes : la commande<sup>262</sup>.

Dans son analyse magistrale de la crise des missiles russes à Cuba, et défendant des thèses très proches de Michel Crozier (1961), Graham Allison avait avancé l'idée qu'il faudrait plusieurs modèles d'interprétation de ce qu'est l'organisation (comme si l'on pourrait successivement installer des objectifs différents sur une caméra photographique). Il développe trois modèles : celui de l'acteur unitaire rationnel (modèle I), celui de l'organisation comme ensemble de processus de nature procédurale et routinière (modèle II), et celui de l'organisation vu comme la résultante de stratégies bureaucratiques de pouvoir politique provenant de multiples composantes ou d'acteurs individuels au sein de l'organisation (modèle III) (Allison, 1971, p. 4-5, 10-38, 67-100, 144-184).

Nous voudrions développer la réflexion de Graham Allison, d'une part en parlant de modèles "*réels*" (ou de typologies de composantes d'organisation) plutôt que de modèles "*d'interprétation*"; d'autre part en introduisant le thème des différents *modes de régulation* (par la commande, l'autonomie et l'autopoïèse); et finalement en introduisant le thème du *changement identitaire* (est-ce que les organisations peuvent volontairement passer d'un mode de régulation à un autre? -ou, en termes de Allison- est-ce qu'il peut y avoir une modification *volontaire* entre les différents modèles de comportement organisationnel?).

Nous avançons alors l'idée selon laquelle toute organisation est en fait constituée de sous-systèmes qui suivent des logiques de régulation différentes : les uns répondent aux ordres qu'un niveau supérieur leur donne (elles fonctionnent selon la logique de régulation par la commande), les autres répondent à leur

---

<sup>262</sup> "The visualization of leadership as an interactive process between superiors and subordinates thus completely fails to seize the essence of the control processes, as does the conception that it is a question of controlling a group." (H. Ulrich, 1984, p. 84-85).

logique propre (autonomie) et ne se laissent que rarement coordonner (autopoïèse).

L'image de la régulation par la commande contribue à certaines formes d'organisation bien spécifiques : organisations centralisées, hiérarchisées, divisées fonctionnellement par tâches "précises" et caractérisées par la récursivité. Bien que l'on retrouve ces caractéristiques aussi bien dans le secteur public que dans les entreprises, les syndicats et les NGO, ce sont les organisations de l'Etat qui souffrent le plus l'emprise de l'image de la régulation par la commande (l'image de la commande domine en effet de nombreuses Constitutions, même si elles introduisent un certain niveau de hétéarchie en séparant les trois branches de l'Etat).

Cette forme d'organisation n'est pas appropriée dès lors que l'on doit affronter des situations complexes, caractérisées par des tâches polycentriques, et au milieu de nombreux acteurs comptant - et sachant travailler - avec des combinaisons variées d'autonomie et de commande<sup>263</sup>. Il en résulte une obsolescence accélérée des modèles standard de l'organisation publique<sup>264</sup> :

"Face aux crises, la réponse classique est pourtant d'affirmer toujours le principe d'une autorité unique. La perspective est bien sûr attrayante, du moins sur le

---

<sup>263</sup> "Ce nouvel état de notre environnement oblige à de véritables ruptures dans les schémas traditionnels du mode de gestion de nos organisations. Ces derniers ont le plus souvent été pensés pour des contextes relativement stables, à incertitude modérée et circonscrite, dans lesquels les conséquences d'une défaillance étaient limitées tant en ampleur qu'en gravité. Nous sommes aujourd'hui dans un tout autre univers. La "solution" n'est pas une crispation sur les modèles archaïques : centralisation, uniformisation, hiérarchisation stricte, cloisonnement, secret, .... dont l'avantage certain est de permettre une attribution aisée des blâmes pour les échecs auxquels on se résigne. Bien au contraire, et les travaux sur les grands systèmes complexes le confirment (y compris militaires) le soulignent : la réponse à la complexité doit être recherchée dans la différenciation organisationnelle et la coordination; la réplique à l'incertitude ne peut être qu'un faible degré de rigidité et de centralisation : l'incertitude appelle des structures plates, non des modèles pyramidaux." (Patrick Lagadec, 1991, p. 310). A ce sujet, on pourrait noter que les BMD continuent à élaborer leurs projets sur la base d'une interprétation limitée (modèle I de Allison) de ce que sont les organisations publiques (qui contiennent en fait des sous-systèmes organisationnels fonctionnant selon de multiples logiques : la commande, l'autonomie et l'autopoïèse).

<sup>264</sup> "The challenge of the 1970s will be to confront the difficult problems of proper institutional arrangements, to establish effective *total* systems for environmental management and enhancement." (Harvey Lieber, 1971, p. 109). "Aujourd'hui, il faut reconsidérer toute notre façon de gouverner, ce qui implique en retour de reconsidérer **toute l'organisation traditionnelle qui la soutenait.**" (Stafford Beer, 1979, p. 7). De même : "Le défi pour la gouvernabilité : "design governments and institutions that are congruent with an interdependant world." (Ian Mitroff, 1988, p. 185). "Increasing obsolescence is thus a major characteristic of governance today. Its structures were in the essentials designed more than a century ago to meet the needs of much simpler societies than the present. (...) In general government structures consist essentially of a series of vertical ministries for sectors such as agriculture, industry, education, health, defense and foreign affairs together with the central financial and economic mechanisms. This system has worked moderately well hitherto, but today many of the problem areas are "horizontal" and sprawl untidily across the whole vertical edifice of government. Hence elements of these issues tend to be tackled piecemeal, sector by sector." (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 190).

papier : “Un objectif, un chef, une stratégie, des moyens.” L’argument a la force du bon sens : “Pour faire face à la complexité, il faut mettre un peu d’ordre et de rigueur; mettre les récalcitrants au pas.” Par derrière se profile le mythe militaire : une armée marchant au pas, capable de terrasser l’ennemi. Certaines situations ne pourront que renforcer le dirigeant dans cette volonté d’en finir avec les résistances de tout bord : elles sont absolument intolérables en temps de crise - non seulement au regard des textes bien sûr, mais d’abord et avant tout pour les nerfs du responsable.” (Patrick Lagadec, 1991, p. 168-169).

Un comportement essentiellement allopoïétique est certes nécessaire afin de générer une certaine organicité mais peut en soi créer un risque pour la survie de l’organisation, surtout quand la capacité de synthèse est déficiente :

“When the synthesizing capacity of an actor is low, the greater his input of knowledge, the greater we expect his disorientation to be. The actor’s view of the world, of himself, and of the processes and changes will be splintered-clear in spots but vague in its totality.” (Amitai Etzioni, 1968, p. 145).

Nous avons vu que l’autonomie constitue une autre forme vitale de régulation. L’autonomie constitue la source de l’innovation organisationnelle. D’autre part, l’autopoïèse constitue dans de nombreux cas une logique de régulation nécessaire à la survie organisationnelle. Sur la base des travaux de Nichlas Luhman, Bob Jessop indique la nécessité de l’auto-référence au sein des organisations :

“Without such a simplified self-description, the political system would be overwhelmed by its internal complexities” (Bob Jessop, 1990, p. 326)<sup>265</sup>.

Contrairement à l’opinion de Jean Luc Mélenchon<sup>266</sup>, il est difficile de manière générale ou absolue, d’établir une connotation éthique ou de valeur à ces divers modes de régulation. Trop de commande et c’est la hiérarchie, la rigidité, l’autoritarisme. Trop d’autonomie et on en arrive à la désintégration<sup>267</sup>,

---

<sup>265</sup> La même idée de la nécessité de clôture a été ainsi développée par de Bruijn et ten Heuvelhof : “Wanneer een organisatie gesloten is, **hoeft ze de turbulentie en complexiteit van haar omgeving niet volledig te verdisconteren in de eigen activiteiten**. Ze kan er een “bounded rationality” op na houden en reduceert daardoor de onzekerheid die van omgevingsvariabelen uitgaat.” (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 33).

<sup>266</sup> “Le chaos, qui gagne par brusques embardées au coeur de l’ordre ancien, ne prédétermine aucune issue d’avance. A mes yeux, il multiplie les occasions de reconstruire le monde sur d’autres bases. C’est pourquoi je lui dis la bienvenue.” (Jean-Luc Mélenchon, 1991, p. 270). De même : “Le chaos est le territoire de la gauche.” ((Jean-Luc Mélenchon, 1991, p. 244).

<sup>267</sup> “Certes, je continue à trouver très riche l’idée que plus c’est complexe, plus c’est divers, plus il y a d’interactions, plus il y d’aléas, c’est-à-dire que la très haute complexité débouche à la limite sur la désintégration. Je continue à penser que les systèmes de haute complexité qui tendent à se désintégrer, ne peuvent lutter contre la désintégration que par leur capacité à créer des solutions aux problèmes. Mais j’ai sous-estimé sans doute la nécessité de contraintes, c’est-à-dire d’ordre imposé.” (Edgar Morin, 1990b, p. 142). De même : “Il y a donc une ambiguïté de lutte, de résistance, de collaboration, d’antagonisme et de

l'informalité des pauvres, la précarité, la survivance, la loi du plus fort, si ce n'est pas l'autopoièse.

L'analyse des organisations devrait alors partir d'un fait essentiel : puisque toute organisation sociale humaine est régulée à la fois par le mécanisme de la commande et par le mécanisme de l'autonomie, toute organisation contient des combinaisons variées de systèmes allopoiétiques ou autonomes (dont certains avec une tendance vers le comportement autopoiétique); partant, toute organisation contient des combinaisons variées de toutes les propriétés : centralisation, décentralisation, hiérarchie, hétérarchie, récursivité et émergence. Une organisation autonome entière ou certains de ses sous-systèmes autonomes peuvent avoir une tendance au comportement autopoiétique.

Les espaces de l'organisation qui sont régulés par la commande, et donc caractérisés par la récursivité, la hiérarchie et la haute organicité (réseaux hiérarchiques), contribuent à des limites organisationnelles **clairement établies**. Par contre les espaces de l'organisation régulés par l'autonomie et donc caractérisés par l'émergence, l'hétérarchie et la basse organicité (réseaux plats) contribuent à des limites organisationnelles **floues**. Toute organisation aura une combinaison variée de types de limites (floues et clairement établies).

Le problème des limites floues des organisations avait été abordé depuis les années soixante-dix. Ainsi, dans un essai sur "l'Etat cybernétique", Allen Schick avait indiqué que les limites entre le secteur public et le secteur privé étaient de plus en plus rongées ( Allen Schick, 1971,p. 223)<sup>268</sup>, thème repris par Lester Salamon :

"In a sense, the public management problem has spilled beyond the borders of a public agency. It no longer involves simply the running of a public agency and the management of public employees. It also involves the manipulation of a complex network of players and institutions over which the public manager has only imperfect control, yet on which he or she must depend to operate an agency's program." (Lester Salamon, 1989, p. 12) <sup>269</sup>.

---

complémentarité nécessaire à la complexité organisationnelle. Se pose alors le problème d'un excès de complexité qui, finalement, est déstructurant." (Edgar Morin, 1990b, p. 124).

<sup>268</sup> "1). The state is a specific institutional ensemble with multiple boundaries, no institutional fixity and no pre-given or substantive unity. 2.) The formal unity of the capitalist state could be established around such abstract and formal norms as law, money, time and space.(...) (Bob Jessop, 1990, p. 267).

<sup>269</sup> A ce sujet, il convient de noter que dans la littérature récente, on constate un usage de plus en plus fréquent et peu rigoureux de la notion de réseau : "The network perspective and the configuration theory can be seen as examples of the pluricentric view on public policy. The network perspective in policy science was developed in the 1970s, and was a reaction to the unicentric view of policymaking that then dominated the field of public policy analysis. The network perspective emphasizes the variety of actors involved in policy making, and also stresses the relatively autonomous position of those actors. On the other hand, however, the network perspective focuses on the interdependencies of these relatively autonomous actors. Generally this interdependency is conceptualized as a resource dependency." (E.H. Klijn, G.R. Teisman, 1991, p. 102).

Le thème de la pénétration de l'exécutif par le législatif, ou du judiciaire par l'exécutif, autres exemples de limites toujours plus diffuses, avait été abordé par Stafford Beer (1975, p. 410)<sup>270</sup>.

Les caractéristiques des structures organisationnelles et celles des limites ont une influence décisive pour l'étude de la problématique de gouvernance. Dans la pratique, suite au défaut de considération de ces spécificités dans les approches standard, les problèmes de gouvernance se posent particulièrement dans les espaces organisationnels régulés par l'autonomie et là où les limites de l'organisation sont floues.

## B. La notion de multi-stabilité et son utilité pour aborder les processus de changement identitaire

Les voies fondamentales de régulation identifiées (commande, autonomie) et sa variante autopoïétique se traduisent en processus de conservation

---

Cependant un réseau n'est qu'un autre mot pour désigner une composante de la structure organisationnelle, définie par les stratégies d'acteurs, les mécanismes de régulation et les propriétés qui en découlent. Il y aura donc autant de formes de réseaux que de structures organisationnelles. Le réseau polycentrique "plat" est seulement une forme de réseau. Une structure organisationnelle hiérarchique produira des réseaux de même forme. Les injonctions en matière de réseaux ("construisez des réseaux" (Guy Benveniste, 1989, p. 156) paraissent aussi déplacées que les attentes dont elles font l'objet : "Un réseau ne serait en somme qu'une forme de l'intelligence collective, qu'un processus d'émergence, qu'un moyen qu'une communauté se donne pour construire son devenir!" (Dominique Genelot, 1992). De même : "The actors in a network have greater flexibility and more opportunity to adapt than in a system with more hierarchical control. Networks can facilitate the intertwining of the goals of several actors and are therefore capable of producing satisfactory solutions for difficult problems." (E.H. Klijn, G.R. Teisman, 1991, p. 106).

<sup>270</sup> "The third conclusion I draw is that the issue of political penetration into the executive arm of government and its administration needs a thoroughgoing cybernetic analysis. Assume that a party, democratically elected, really stands for change- and the abandonment of the surrogate world. In Britain, the permanent civil service is readily able to put a quick end to any such nonsense. It does not change : the minister is on his own. In the United States many changes are made, and the penetration is deep. Yet the surrogate world seems to hold up very well. In other countries, there are various degrees of political penetration into the government machine when a new party comes to power. Trying to understand the effects of these system-theoretic terms is very difficult. We have to take out historical factors which may make the differences more apparent than real; we have to discount spurious changes which are simply "cobs for the boys"; and we must cope with the possibility that none of the alternative governments actually **wants** to change anything. Nevertheless, the whole world of government is a laboratory for such investigation. The concern is about the rate of perturbation and the inertia of the established system - Beer's hypothesis, with which I began. Since we can measure the rate of technological change and its diffusion, since we have various measures of societal change too, we ought to be able to provide a **measure of required metabolism** that would shift the surrogate world towards reality. I am suggesting, then, that the degree of necessary penetration is susceptible to scientific calculation." (Stafford Beer, 1975, p. 411). A ce sujet King et Schneider mentionnent les effets ambigus de la création du service civil dans de nombreuses administrations publiques : les fonctionnaires du service civil peuvent aussi bien constituer la garantie du savoir-faire et de la connaissance que les majeurs adversaires des changements à opérer (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 194).

(centripètes)<sup>271</sup> et de remise en question (centrifuges). La combinaison de ces deux processus contradictoires apparaît comme vitale pour le fonctionnement de l'organisation puisqu'ils génèrent des degrés variés de consensus<sup>272</sup> et de conflit, nécessaires à l'innovation et à la survie organisationnelle. Les acteurs disposent de multiples moyens d'action pour préserver ou amplifier le champ de leur autonomie. L'un de ces moyens découle de leur condition d'appartenance à de multiples autres organisations (la famille, l'entreprise, le parti, l'association professionnelle, l'église), dans lesquelles ils constituent autant de centres de décision potentiels, c'est à dire de niveaux d'organisation, à partir desquels les acteurs peuvent exprimer et satisfaire des niveaux différents et même contradictoires de désirs et de besoins<sup>273</sup>.

L'amplification du champ d'autonomie des acteurs à l'intérieur de l'organisation crée des nouvelles tensions, auxquelles l'organisation ne peut résister qu'en se complexifiant (Passet, 1979), c'est à dire en redéfinissant les structures d'interactions. Si les modifications entrent dans le domaine des interactions destructives, l'organisation peut disparaître, mais souvent les acteurs qui la constituent sont capables de redéfinir de nouvelles finalités, limites, et modes de régulation internes et externes. Les organisations sociales humaines, acquièrent ainsi une qualité d'adaptation spécifique, basée sur la conscience et sur la volonté de maintenir la **viabilité** en se modifiant, et c'est cette qualité qui les différencie des systèmes asservis physiques (Morin, 1977, 1990b; Crozier, 1987)<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup>"A la limite, l'organisation elle-même n'existe qu'à travers les objectifs et rationalités partielles des individus ou groupes en son sein. S'il en est ainsi, si une organisation est bien ce lieu d'affrontement et de conflit que nous avons décrit, alors son existence même, en tant que cadre d'action collective, devient précaire et problématique. Car, contrairement à ce que semblent supposer certains tenants de l'analyse "systémique" en assimilant abusivement des organisations à des systèmes "organiques" ou "cybernétiques" autorégulés, ni l'intégration ou la cohésion d'une organisation ni, à plus forte raison, sa persistance ne sont des données naturelles et automatiques. L'une et l'autre sont, au contraire, constamment menacées par les tendances centrifuges introduites par l'action motivée de ses membres qui, dans la poursuite de leurs stratégies personnelles toujours divergentes sinon contradictoires, cherchent tout naturellement à protéger, voire à élargir leur propre zone de liberté en réduisant leur dépendance à l'égard des autres, ou - dit autrement - en limitant et restreignant l'interdépendance qui les lie aux autres parties en présence. A la limite, on pourrait dire qu'une organisation existe non tant à cause que malgré l'action de ses membres." (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977).

<sup>272</sup> "Consensus is a congruence in the perspectives of two or more actors." (Amitai Etsioni, 1968, p. 469).

<sup>273</sup> Ainsi, Kenneth Arrow note que : "...à tout instant un individu est nécessairement placé devant un conflit opposant ses propres désirs et les revendications de la société. J'écarte donc l'idée qu'une unité absolue, une identité complète de sentiments entre les contextes collectifs et individuel soient possibles." (Kenneth Arrow, 1976, p. 30).

<sup>274</sup> "La machine artificielle peut s'arrêter de fonctionner sans se désintégrer aussitôt. Les autres machines non. La régulation y est donc un aspect de la production-de-soi. Elle en est la face négative, c'est-à-dire annulant les perturbations et les déviations. (...) Ici réapparaît la ligne de faille qui sépare radicalement la machine artificielle de la machine vivante. En effet, une machine artificielle non régulée peut éventuellement continuer à exister, même si elle ne peut plus fonctionner, alors qu'un être vivant sans

Pour échapper à la tendance à l'autopoièse, l'autonomie apparaît de nouveau comme facteur essentiel. Mais (auto)imposer l'ouverture, implique un certain niveau de commande... On se retrouve face au ballet incessant entre la commande et l'autonomie mentionné par Varela et Maturana. Cette capacité d'adaptation inhérente contribue à ce que les organisations ne seront jamais entièrement réglées, et que leur comportement (ni celui des acteurs individuels) ne pourra être prédéterminé (Crozier et Friedberg, 1977<sup>275</sup>; Malik et Probst, 1984<sup>276</sup>). En ce sens, Robert Boyer mentionne la subtile alchimie qui fonde la transformation d'un mode de régulation en un autre (Boyer, 1995, p. 532) et indique l'existence d'un redoutable problème méthodologique :

---

homéostasie, c'est à dire dénué de son complexe de rétroactions régulatrices, se désintègre en tant que machine et en tant qu'être. La différence entre l'homéostasie vivante et la régulation de machine artificielle révèle deux niveaux de différence organisationnelle. Premier niveau, la machine artificielle résiste à la dégénérescence par la qualité physique des matériaux dont elle est constituée; ces éléments sont choisis et façonnés pour disposer au maximum de fiabilité, robustesse, durée. Par contre, "l'organisme constitué de matériaux très peu fiables", caractérisés par leur extrême inconsistance et instabilité, "maintient sa constance dans des conditions qui devraient raisonnablement la perturber profondément"(Canon, 1932)." Edgar Morin, 1977, p. 193-194). De même : "Von Neuman inscrit le paradoxe dans la différence entre la machine vivante (auto-organisatrice) et la machine artefact est constituée d'éléments extrêmement fiables (un moteur d'auto, par exemple, est constitué de pièces vérifiées, et constituées de la matière la plus durable et la plus résistante possible en fonction du travail qu'elles ont à fournir). Toutefois dans, la machine, dans son ensemble, est beaucoup moins fiable que chacun de ses éléments pris isolément. En effet, il suffit d'une altération dans l'un de ses constituants pour que l'ensemble se bloque, entre en panne, et ne puisse se réparer que intervention extérieure (le garagiste). Par contre, il en va tout autrement de la machine vivante (auto-organisée). Ses composantes sont très peu fiables : ce sont des molécules qui se dégradent très rapidement, et tous les organes sont évidemment constitués de ces molécules; du reste, on voit que dans un organisme, les molécules, comme les cellules, meurent et se renouvellent, à ce point qu'un organisme reste identique à lui-même bien que tous ses constituants se soient renouvelés. Il y a donc, à l'opposé de la machine artificielle, grande flexibilité de l'ensemble et faible fiabilité des constituants." (Edgar Morin, 1990b, p. 43-43). Voir aussi Crozier : "A la différence des systèmes physiques qui ne peuvent comporter que des régulations automatiques, les systèmes sociaux sont plus ouverts, beaucoup moins "asservis" : la présence en leur sein de phénomènes de pouvoir et de conscience les rend plus vulnérables, mais, en même temps, plus capables d'adaptation." (Michel Crozier, 1987, p. 123).

<sup>275</sup>Contre ces nouvelles illusions scientifiques et/ou technocratiques, on ne répétera jamais assez cette constatation fondamentale : il n'y a pas de systèmes sociaux entièrement réglés ou contrôlés.(Note 23 : Des praticiens des organisations - pour peu qu'ils veuillent bien regarder la réalité en face - pourraient à cet égard tranquilliser bon nombre de chercheurs et intellectuels toujours tentés d'attribuer aux grandes organisations un pouvoir conditionnant qu'elles n'ont guère en réalité). Les acteurs individuels ou collectifs qui les composent ne peuvent jamais être réduits à des fonctions abstraites et désincarnées. Ce sont des acteurs à part entière qui, à l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose "le système", disposent d'une marge de liberté qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 29).

<sup>276</sup>"The system of actions, events, relationships, regulations, etc., that is known as a "firm" is not entirely the result of conscious intention or logical planning. Although, possibly, nothing happens in a firm without human activity and although to that extent the situation concerned may be exclusively the result of human action, it is however usually not the result of human intention or design. Reducing it to a simple formula, one can say that the result of human action corresponds at best partially to the intentions of goals which determined the activity, and that quite often something results which was desired neither by any single individual nor by the whole group." (F. Malik, G. Probst, 1984, p. 111).

“(…) le chercheur doit-il attendre que la poussière de l’histoire soit retombée et que les affrontements aient dégagé une nouvelle architecture institutionnelle, ou peut-il tenter d’expliquer quelques résultats généraux concernant les propriétés gouvernant un tel processus? Dans le premier cas, il se verra accuser d’être savant post-factum, c’est-à-dire de décrire plus que de théoriser. Dans le deuxième cas, on dénoncera son ambition à vouloir percer les lois de l’histoire, effort prométhéen, dont on connaît les avatars (…)” (Boyer, 1995, p.532).

Nous suggérons que la notion **d’équilibre multistable** permet d’aborder la problématique des modifications des modes de régulation. Les processus de génération d’accord et de remise en question des finalités représentent à la fois un résultat et une **condition sine qua non** de phénomènes d’auto-organisation et contribuent à un **équilibre multi-stable**. Cet équilibre multi-stable, difficile à cerner, contribue à (ré)créer l’autonomie des acteurs, même dans le cas des organisations les plus marquées par la contrainte. L’organisation dépend du développement des nombreuses pratiques auto-organisationnelles de la part d’acteurs **individuels**, souvent beaucoup plus habiles à s’adapter et à anticiper intelligemment le dénouement de crises potentielles ou réelles<sup>277</sup>. Même quand elle est soumise à de nombreuses pressions externes ou internes, l’organisation est capable de résister à de multiples formes de désordre (Juillard Carr, 1948<sup>278</sup>; Morin, 1977<sup>279</sup>).

Rappelons que Varela et Maturana ont débuté leur étude à partir de la notion d’homéostasie (système stable ou ultrastable, qui retourne à l’équilibre malgré les perturbations)<sup>280</sup>. Par contre, la notion de “multi-stabilité” ou aussi appelée “résilience” a été développée dans les travaux de Holling et autres pour essayer

---

<sup>277</sup>"In politics, wide ranges of information most often are at the command of slow bureaucracies, while quick-thinking individuals are hampered by a lack of crucial ranges of knowledge. The autonomy, complexity, and range of the self-steering performance of the individual human personality is thus vastly greater than the steering performance of any social organization, even though the larger organizations may perform some particular limited functions more effectively" (Karl Deutsch, 1966, p. 241).

<sup>278</sup>"In other words, institutional organizations, once going, have a definite and strong tendency to persist as interaction systems. This tendency is wholly due to the way in which individual humans behave. No social organization or interaction system has any skeletal, muscular, or nervous system of its own; hence no interaction system can possibly act or do anything. All action is action of individuals." (Lowell Juillard Carr, 1948, p. 64).

<sup>279</sup>"Ainsi constituée, l'organisation demeure relativement stable, même lorsque la boîte (expérience des aimants de von Foerster) continue à être agitée des mêmes secousses que celles qui l'ont produite. D'où ce trait remarquable : une fois constitués, l'organisation et son ordre propre sont capables de résister à un grand nombre de désordres. L'ordre et l'organisation, nés avec la coopération du désordre, sont capables de gagner du terrain sur le désordre." (Edgar Morin, 1977, p. 54).

<sup>280</sup> "Ce dont le système a besoin, et tout ce dont il a besoin, c'est d'une façon de mesurer sa propre tendance interne à s'éloigner de la stabilité, et d'un ensemble de règles pour expérimenter des réponses qui tendront à le ramener à l'équilibre interne." (Stafford Beer, 1979, p. 23).

de comprendre la manière dont un écosystème passe d'une situation d'équilibre à une autre, en modifiant son identité<sup>281</sup>.

La notion de multi-stabilité a ensuite été appliquée dans les travaux sur les organisations et les institutions. Etzioni donne une description remarquable de ce passage qualitatif de la notion d'homéostasie à celle de multi-stabilité (ou "transformability" en termes de Etzioni) :

"A social unit is **homeostatic** so long as it is able to generate forces that allow it to maintain its boundaries and pattern within a given limit of variability and in the face of environmental challenges. It is **ultra-stable** if it is able to change some of its mechanisms for maintaining itself when confronted with challenges that would strain to the breaking point its homeostatic mechanisms as previously set. A societal unit has **transformability** if it also is able to set - in response to external challenges, in anticipation of them, as a result of internal developments - a new self-image which includes a new kind and level of homeostasis and ultra-stability, and is able to change its parts and their combinations as well as its boundaries to create a new unit. This is not a higher order ultra-stability but an ability to design and move toward a new system even if the old one has not become unstable. It is an ability not only to generate adaptive changes or to restore new stability to an old unit, but also to bring about a new pattern, new parts, and hence a new society." (Amitai Etzioni, 1968, p. 120)

A partir de l'économie des organisations, Ménard analyse ainsi la capacité spécifique des organisations :

"A la différence des organismes vivants, toutefois, le déclin d'une organisation économique est rarement inéluctable et intégral. La dissolution d'une organisation se traduit plutôt par la reprise de certains de ses éléments par d'autres organisations, donc par son remembrement. En outre, il arrive très fréquemment qu'une organisation ne se dissolve pas, mais se régénère par modification de ses structures, de sa technologie, de ses composantes humaines, de ses stratégies (voir Kotter (1978) [- cité par Ménard - NdA]). Ainsi naît une "nouvelle" organisation, et redémarre un cycle de vie." (Claude Ménard, 1990, p. 110) <sup>282</sup>

La notion d'équilibre multi-stable permet de rendre compte à la fois des périodes relativement stables, qui se retrouvent précédées et suivies par des périodes de

---

<sup>281</sup> "In contemporary ecological theory, as propounded by Holling, May, Ewing and others, resilience is contrasted with simple stability. "Stability" is the ability of the ecosystem to return to a steady state after temporary disturbance; the more rapidly it returns and the smaller its fluctuations form the norms of its steady state, the more stable the system. However, another property termed "resilience" appears more important from the viewpoint of the long-term persistence of ecosystems : resilience is a measure of the ability of the systems to absorb change and disturbance and find steady-state solutions even over a wide range of fluctuations." (Ervin Laszlo, 1986, p. 157).

<sup>282</sup> "Here too "living" is considered a binary property : an organization is either alive or dead. In reality gradual change in government organizations occurs much more often than the formation of entirely new organizations (birth) or the total abolition of organizations (death)." (W.J.M. Kickert, 1991, p. 204).

crise et d'adversité difficilement prévisibles<sup>283</sup>, plus ou moins concentrées ou prolongées dans le temps et plus ou moins concentrée ou étendues dans l'espace.

#### IV. Conclusions du Chapitre 6

Les principales faiblesses des approches de pilotage peuvent provenir de :

- la sous-estimation de l'importance de la distinction entre la régulation par la commande, par l'autonomie et par sa variante l'autopoïèse;
- la méconnaissance des différentes propriétés qui en découlent;
- la méconnaissance des effets des systèmes de régulation et des propriétés organisationnelles sur les structures des organisations.

Ainsi par exemple, la principale limitante de l'approche de négociation de l'École de Harvard peut être expliquée du fait qu'elle suppose des organisations régies par la commande, la hiérarchie et la récursivité (il suffit de négocier, et "bien" négocier avec le niveau adéquat de décision). L'approche de négociation de Harvard a une applicabilité restreinte sinon nulle dans le cas d'organisations ou d'espaces organisationnels caractérisés par l'autonomie (ou par l'autopoïèse), et par l'hétéarchie et des limites diffuses.

Une organisation peut être parfaitement gouvernable, être viable à long terme et réaliser ses fins, en faisant coexister des niveaux d'organisation ou des centres de décision caractérisés par la prédominance de la commande, avec d'autres caractérisés par l'autonomie. C'est cette particularité qui contribue à l'extrême variété des structures organisationnelles. Ce "désordre" peut être la condition même de sa viabilité.

Mais une prédominance inadéquate de l'un ou l'autre des mécanismes de régulation peut affecter la viabilité de l'organisation ainsi que la nature de ses limites. Nous doutons profondément que l'on puisse, face à la complexité, recommander l'une ou l'autre forme d'organisation. Une structure polycentrique

---

<sup>283</sup>Socio-cultural systems have multiple feedback loops which maintain structure and correct deviations from established norms. During periods of relative stability, the systems are "governed" by means of set of rules (or laws) and an established hierarchic structure of power. There is sufficient determinism in such periods to permit predictions within a limited range of events - for example, likely responses to certain types of inputs or perturbations. The social sciences would be impotent without the existence of such regularities; there is no science of a random series of events. Whether in the economy, in politics, in the sphere of the family or that of the community, the feedback loops operate with sufficient regularity to allow the various disciplines to postulate "laws" (of market forces, dominance structure, kinship relations and the like) and deduce consequences from antecedents. However the situation changes in certain periods of turbulence. While the particular outcome of "revolutions" and other sudden changes and transformations can always be explained retrospectively, they can hardly be predicted." (Ervin Laszlo, 1986, p. 164).

peut être utile dans certaines circonstances, inadaptée dans d'autres : elle peut impliquer des coûts de négociation et de fonctionnement tels que l'intérêt de participer à l'organisation diminue et se traduit en désintégration ou du moins affaiblissement de sa base de ressources.

Il est probable que plus la structure d'une organisation est variée, c'est à dire plus ses propriétés seront multiples, plus les résultats des efforts de régulation de la part d'autres organisations seront incertains, surtout si leurs bases de ressources sont comparativement étroites. Cependant, maintenir des structures trop variées demande un effort de pilotage considérable et exerce une demande extrêmement élevée sur la base de ressources de l'organisation.

Cela explique la divergence des intérêts des acteurs face à la "stabilité" ou aux programmes de "stabilisation". Un état donné de stabilité peut être adverse pour une organisation donnée. Elle sera alors inclinée à modifier cet état. Paradoxalement, passer d'une situation d'équilibre à une autre situation est un exercice précaire : l'acteur n'est pas sûr de déboucher sur une situation d'équilibre "meilleure", il n'est même pas sûr d'arriver à une nouvelle situation qui soit "d'équilibre". Cet exercice est d'autre part extrêmement exigeant en ressources rares et demandera une capacité d'adaptation démesurée, en particulier des acteurs dont la base de ressources est insuffisante. Les acteurs les mieux pourvus en ressources tendront à profiter de leur situation privilégiée, aussi bien au moment de l'instabilité qu'au moment du passage de l'instabilité vers plus de stabilité.

Une organisation peut-elle modifier intentionnellement les structures organisationnelles en adaptant les stratégies et les systèmes de régulation? Dans quelles circonstances? A quelles conditions? Comment alors mieux comprendre le fonctionnement et les interactions des différents niveaux organisationnels?

### Troisième partie Les limites du pilotage

**“Le livre traite de problèmes de philosophie et, comme je le crois, montre que la formulation de ces problèmes repose sur un malentendu de la logique de notre langage. On pourrait résumer tout le sens du livre en ces mots : tout ce qui peut être dit doit être dit clairement ; et ce dont on ne peut parler on doit le taire. (...)Le livre, en conséquence, tracera des limites à la pensée, ou plutôt - non à la pensée, mais à l’expression des pensées, car pour tracer une limite à la pensée, nous devrions être capables de penser des deux côtés de cette limite (nous devrions donc être capables de penser ce qui ne peut être pensé).” (Ludwig Wittgenstein, 1961, p. 27)**

**“But what are the right decisions? When are they in time? How much wasted effort can be tolerated? What is the nature of support and how much is essential? If we have to go over each policy and each program of government and of society and determine its dearing upon these problem areas, we will reach a judgment that will be revealing, and have a high degree of validity; but it will be nearly as laborious as governing itself.” (Graham, 1960, p. 64).**

Les situations caractérisées par des bases de ressources inadéquates, la complexité, l'incertitude, le conflit et l'adversité, la variété des systèmes de régulation (commande, autonomie, et sa variante l'autopoïèse), la variété des structures organisationnelles (composantes allopoïétiques, autonomes et autopoïétiques) et la variété des niveaux d'organisation contribuent à limiter sérieusement la capacité de gouverner. Peut-on y faire face? Peut-on mieux s'y préparer? Peut-on mieux s'organiser? Comment un acteur donné peut-il étendre le domaine de la gouvernabilité. Comment gouverner aux confins?

Sur la base des travaux de René Passet, Yezehkel Dror et Carlos Matus nous proposons une modélisation des niveaux et des systèmes de régulation organisationnelle. Nous verrons que reconnaître l'existence de différents niveaux de régulation n'implique aucunement l'attribution d'une quelconque relation d'autorité ou de hiérarchie entre les niveaux de "micro", "macro" ou "mega-régulation" : l'analyse de l'opération de ces systèmes nous renvoie à nous-mêmes, acteurs individuels. La question posée par Karl Deutsch reste alors d'une extrême actualité : quelle régulation politique est suffisante et nécessaire<sup>284</sup> pour que le mécanisme de régulation du marché (qui possède des avantages certains) puisse subsister sans détruire la viabilité de la société dans son ensemble?

**"Instead of looking simply for a "strong central power" to prevent conflicts- a power that conceivably may become precarious in certain domestic political conflicts and that in international politics not as yet exists- we might rather ask how much central authority together with what distribution of autonomous organizations and what levels of efficiency in self-steering would be required to keep the frequency and intensity of group conflicts below the danger level for the whole system."** (Karl Deutsch, 1966, p. 208)

Les chemins de la viabilité sont nombreux, et c'est la capacité et la rapidité d'adapter les formes de gestion et d'organisation qui compte (avec ou sans gestion formelle des crises, avec ou sans ateliers de gestion stratégique, de cercles de qualité et de centres d'innovation). Nous tenterons de préciser les caractéristiques du domaine mouvant de l'autonomie relative. Quels peuvent

---

<sup>284</sup> Voir aussi Bob Jessop : "Thus the modern political state is caught in a dilemma. As a force whose vocation is to create order, it operates by setting no limits to politics. And thereby it reproduces hopes and expectations which it must inevitably disappoint. It survives only because the nature of the demands made upon it constantly change and because it successfully maintains the myth that change of party, regime or constitution will alter things (Luhman 1986 : 169; cf. Marx 1844). Indeed the openness of the modern political system to new demands is both a source of flexibility (especially where there is real competition between government and opposition forces) and of a potential for overload (because the system becomes too open and internalizes the complexities and disorders of its environment.) In turn this generates various strategic dilemmas and contradictions concerned with managing the uneasy balance between openness and closure (Luhman 1984b : 112, 118)" (Bob Jessop, 1990, p. 322).

alors être les critères de la viabilité? Quel est le domaine des interactions viables? Quelle serait la nature du système régulateur qui permettrait de modifier les systèmes de régulation et de gouverner la transformation identitaire? Comment amplifier le domaine de ce qui est gouvernable? La problématique de gouvernance émerge dans le cadre de processus multi-stables (constitués à la fois de successives et enchevêtrées situations de stabilité et de crise). La notion de multi-stabilité permettrait d'étendre le domaine des réflexions sur les modes de régulation autonome, autopoïétique et par la commande. Quels serait alors leur rôle dans les transformations identitaires?

Tout au long de ce travail nous avons tenté de forger un outil adéquat d'analyse et de compréhension des phénomènes de gouvernance dans une région convulsionnée de la Colombie. A l'aide des outils de réflexion proposés au cours des chapitres précédents nous tenterons de mettre en valeur certaines caractéristiques de l'évolution de la situation de gouvernance en Amazonie colombienne, durant la période 1975-1990. Cela nous conduit à distinguer trois périodes.

La première (1975-1981) est dominée par l'illusion que tout peut être résolu par la régulation par la commande. Elle est marquée par l'intervention directe du niveau national (en particulier à travers la tutelle exercée par le Département Administratif des Intendances et Comisariats DAINCO) et est caractérisée par des réponses exclusivement réglementaires et technologiques face aux problèmes environnementaux et une prééminence des options déterminées par le secteur militaire de l'Etat face à la problématique socio-politique;

La deuxième période (1982-1987) est caractérisée par la prise de conscience de la complexification des problèmes de développement et par les tentatives de respecter et d'augmenter les espaces d'autonomie. Cette période est marquée par l'essai d'une solution politique face aux problèmes socio-politiques, et une tentative de rapprocher la recherche de solutions technologiques avec les intérêts directs des acteurs, en passant par l'engagement actif des entités territoriales décentralisées et l'établissement de dialogues régionaux et locaux sur les options d'utilisation du territoire.

La troisième (1988-1990) se caractérise par l'abandon des alternatives de régulation et par un double processus : à la fois un retour aux illusions de la régulation de la commande et une forte tendance vers un comportement autopoïétique au niveau de l'Etat. La période 1988-1990 marque le retour à une approche formelle et procédurale des problèmes d'environnement à la fois que le retour à une réponse militaire face aux conflits socio-politiques. Celle-ci débouche sur une crise aiguë des institutions politiques et de la société colombienne dans son ensemble.

Nous avons choisi de réaliser cette analyse du point de vue de l'Etat, organisation que nous avons connue de plus près, mais des analyses similaires pourraient être réalisées du point de vue d'autres acteurs. Les nombreux travaux existants nous

évitent d'entrer dans les détails et nous ne prétendons aucunement épuiser le sujet. Nous dégagerons les grandes lignes des événements les plus marquants aux fins de notre étude.

Cet exercice de réflexion a posteriori possède de sérieuses limitations. Nous en sommes conscients : en général, faire des commentaires sur ceux qui gouvernent est plus facile que gouverner; faire des commentaires après coup est encore plus commode. Bien que la méthode choisie mette en valeur des comportements ou des décisions qui paraissent inadaptés ou erronés, par rapport aux connaissances et de l'expérience dont nous disposons aujourd'hui, notre intention première n'est pas de disqualifier ni de juger, sinon d'apprendre.

Nous développerons le point de vue selon lequel, dans la plupart des cas observés en Amazonie Colombienne, les difficultés d'adaptation et d'innovation dans le cadre d'un **équilibre multi-stable**, constituent en fait les éléments fondamentaux de la problématique de gouvernance dans cette région. Notre définition du champ d'étude de la gouvernance s'oriente vers les conditions propices aux changements nécessaires (Fals Borda, 1965, p. 44), chez l'acteur même et chez les autres acteurs. Mais il est fréquent d'observer qu'un acteur propose des changements qui vont soit en deçà, soit au delà de son autonomie relative. Un comportement autopoïétique interne d'une organisation pourrait se produire simultanément avec une régulation par la commande vers (et perçue comme telle par) d'autres acteurs. "L'autopoïèse autoritaire" représenterait alors une "étape de transition" possible mais nullement nécessaire ni inévitable entre l'autonomie et la commande.

## Chapitre 7

### Les différents niveaux et systèmes de régulation organisationnelle

#### I. Introduction : les niveaux de régulation suggérés pour l'étude de la gouvernance

Une organisation possède au moins deux centres de décision et au moins un niveau de régulation. Si l'on considère cette organisation élémentaire dans son environnement, constitué d'autres organisations sociales, les institutions qu'elles ont créées et la biosphère, nous concevons en fait un système majeur d'organisations avec plusieurs niveaux de régulation. Pour tenter de comprendre ce système majeur, nous nous inspirons d'une part de la modélisation initiale suggérée par René Passet (1979, p. 11) concernant la relation entre la sphère des activités économiques, la sphère plus ample des activités humaines et la biosphère, et d'autre part de la proposition de Yehezkel Dror de différencier plusieurs niveaux d'adversité<sup>285</sup>. Nous distinguerons alors les suivants niveaux organisationnels et leurs systèmes de régulation correspondants :

- au niveau des interactions intra-organisationnelles, nous distinguons les systèmes de **micro-régulation** organisationnelle;
- au niveau des interactions inter-organisationnelles, souvent mais pas toujours régies par les institutions et le marché, nous distinguons les systèmes de **macro-régulation** organisationnelle, tant de nature politique qu'économique;
- au niveau des relations entre grands ensembles organisationnels, nous distinguons les systèmes de **mega-régulation** organisationnelle avec deux dimensions, à savoir la mega-régulation politique et économique (par exemple la Communauté Européenne, les Nations Unies, le GATT, les institutions financières multilatérales) et la mega-régulation au niveau de la biosphère.

Les mécanismes de régulation par la commande et par l'autonomie se trouvent à la base des systèmes de régulation, quelque soit le niveau d'organisation. Nous supposons ainsi un certain niveau de récursivité, sauf au niveau de la mega-régulation de la biosphère, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons. Nous essayerons de mettre en valeur les particularités de la régulation à différents niveaux (car nous supposons en même temps l'existence de la propriété

---

<sup>285</sup> "Adversity can be endogenous to governance, in the sense of being inherent in features of the political system itself; or can be exogenous, being related to phenomena external to the political system, up to extrasocietal, in the sense of being caused by variables external to the considered society and its territory." (Yehezkel Dror, 1986, p. 19).

d'émergence).



## II. Les systèmes de micro-régulation organisationnelle

### A. Le jeu incessant entre l'autonomie, l'autopoïèse et la commande

A l'intérieur de l'organisation, comment établir la coordination entre acteurs? Qui établit la coordination entre niveaux de l'organisation? Qui fixe les buts à atteindre? Qui pilote? Comment? Qu'est ce qui maintient l'organisation en dépit des tendances à la désintégration? Quels sont les mécanismes qui évitent que les jeux de pouvoir ne mettent perpétuellement en cause l'existence de l'organisation? Pourquoi et à quelles conditions les acteurs préfèrent-ils l'ordre des organisations plutôt que "l'ordre spontané"<sup>286</sup>?

"Paradoxalement, la question du contrôle, et donc de la maîtrise intra-organisationnelle, a jusqu'à maintenant été abordée, au plan théorique, essentiellement par son envers, la perte de contrôle, qu'on peut interpréter comme la limite de la dispersion des décisions. (...) Il s'agit pourtant d'un problème essentiel, pour comprendre les caractéristiques des formes organisationnelles, pour pouvoir comparer leurs performances respectives, et pour saisir un des facteurs clés expliquant pourquoi il y a une limite à la taille des organisations." (Claude Ménard, 1990, p. 36).

<sup>286</sup> Michael Polanyi a amplement développé les avantages et désavantages du "Spontaneous Order compared with Corporate Order". (Michael Polanyi, 1951, p. 114).

Au moyen de distinctes combinaisons de contrainte (coercition) et de recherche de légitimité (consensus) (voir Antonio Gramsci, 1975; Nicos Poulantzas, 1968<sup>287</sup>) les acteurs (ré)construisent, rétablissent et maintiennent un certain consensus sur leurs appréhensions respectives des situations et, ce faisant, sur les finalités et les limites de l'organisation<sup>288</sup>. La caractérisation de ces deux mécanismes de régulation est ainsi ré-interprétée par Michel Crozier et Erhard Friedberg :

“Toute entreprise collective - on ne nous démentira pas sur ce point - repose sur un minimum d'intégration des comportements des individus ou groupes, bref, des acteurs sociaux concernés, qui poursuivent, chacun, des objectifs divergents, voire contradictoires. Très schématiquement, cette intégration peut être réalisée de deux façons. Ou bien par la contrainte ou son corollaire, la manipulation affective et/ou idéologique, bref par la soumission imposée ou consentie des volontés “partielles” des participants à la volonté et aux objectifs de l'ensemble. Ou bien par le contrat, c'est-à-dire la négociation et le marchandage, qui peut se dérouler de façon explicite aussi bien qu'implicite” (Michel Crozier et Erhard Friedberg, 1977, p. 21-22).

Dans le même sens, Claude Ménard différencie deux formes de coordination dans les organisations, à savoir le contrôle<sup>289</sup> (un transfert non volontaire de pouvoir lié à la hiérarchie<sup>290</sup>) et l'autorité<sup>291</sup> (un transfert volontaire de pouvoir) (Claude Ménard, 1990). Selon Kenneth Arrow, l'exercice de l'autorité est non seulement nécessaire pour canaliser des conflits, sinon qu'il sert aussi à réguler la quantité d'information circulant à l'intérieur de l'organisation, et donc à réduire la complexité :

---

<sup>287</sup> Sur les concepts de légitimité et de coercition comme moyens d'intégration entre acteurs, voir les travaux de Poulantzas (1968) basés sur Gramsci (1975).

<sup>288</sup> "However, purposeful social systems do not originate by themselves but as a result of human aims and purposes. Although the spontaneous formation of new systems also plays an important role in society, social systems must be intentionally designed by human beings for human purposes. The goal is not "self-generated" system behavior but rather one that is intended to fulfill the desired aims. From this point of view, social systems are "made" by human beings and are not nature-given systems." (H. Ulrich, 1984, p. 81).

<sup>289</sup> "Par contrôle, on entend, dans une relation d'ordre partiel strict, l'ensemble des procédures que doit mettre en oeuvre un supérieur hiérarchique par rapport à ses subordonnés, pour assurer sa maîtrise des décisions et leur exécution." (Claude Ménard, 1990, p. 35).

<sup>290</sup> “ (...) on dira qu'il y a hiérarchie entre deux sous-ensembles de participants A et B quand le sous-ensemble B se réfère aux objectifs du sous-ensemble A plutôt qu'aux siens propres lorsqu'il prend une décision, et subordonne sa décision à celle de A lorsqu'il y a conflit." (Claude Ménard, 1990, p. 32).

<sup>291</sup> "Par autorité nous entendons le transfert du pouvoir de décision, de façon explicite ou implicite, d'un agent ou d'une classe d'agents à d'autres agents." (Claude Ménard, 1990, p. 31).

“L’autorité est nécessaire pour réaliser la coordination des activités des membres de l’organisation.(...)”

1. Puisqu’il y a interaction des activités des individus, dans la mesure où ce sont tantôt des compléments tantôt des substituts, puisque ces activités se disputent souvent des ressources limitées, une décision centrale sur le choix des activités individuelles sera supérieure à des décisions distinctes.

2. La décision centrale optimale dépend de l’information répartie entre les membres de la société.

3. Puisque la transmission de l’information est coûteuse, dans la mesure où elle utilise des ressources, notamment le temps des individus, il est plus avantageux et plus et plus efficace de transmettre tous les éléments d’information une fois pour toutes à un organe central plutôt que de faire connaître chacun d’eux à tous les individus.

4. Pour les mêmes raisons d’efficacité, il peut être plus avantageux pour un décideur ou un organe central de prendre la décision collective et de la transmettre plutôt que de retransmettre toute l’information sur laquelle elle repose”. (Kenneth Arrow, 1976, p. 84-85).

De même, il peut être nécessaire de respecter l’autorité acquise par certains centres de décision si l’on veut éviter les tendances à l’auto-blocage, assez fréquentes au sein des organisations (Beer, 1975; E.H. Klijn, G.R. Teisman, 1991, p. 108).

Toute tentative de pilotage de la part d’un acteur implique l’existence de certaines règles, que ces règles soient connues par les autres acteurs et qu’ils sachent les appliquer. En d’autres mots, tout pilotage suppose un certain préapprentissage : tous les acteurs doivent avoir intériorisé certaines règles s’ils veulent rester efficaces au sein de l’organisation. Même vouloir sortir des règles établies demande le respect de certaines règles, sous peine d’échec...

Cette intériorisation de règles se traduit par le respect de routines et de procédures permettant d’éviter le conflit ou de le canaliser de manière productive, que ce soit dans un contexte de commande hiérarchique ou dans un contexte d’autogestion<sup>292</sup>. D’autres procédures ou routines évitent le recours permanent à la force <sup>293</sup>. Les règles de base (plus ou moins formalisées)

---

<sup>292</sup> "Power is thus neither the center nor the essence of politics. (...) because routines make the use of power unnecessary." (Karl Deutsch, 1966, p. 124).

<sup>293</sup> "Plus encore : la rationalité "bornée", limitée, des agents les conduit nécessairement, puisqu’ils ont des intérêts propres et que, rationnellement, ils savent les autres agents assujettis à des limites analogues, à avoir des comportements "opportunistes". Il y a là pour eux une source de gains. Mais il en résulte un univers de conflits, enracinés dans la rationalité même des agents. L’organisation apparaît alors comme

augmentent la prévisibilité de certaines relations, en particulier les rôles espérés et les marges de manoeuvre ou d'interaction des acteurs et donc la "structure" de l'organisation. L'ensemble de ces règles définit aussi les marges de manoeuvre de l'organisation vis-à-vis de son environnement.

## B. Le domaine des adaptations possibles au sein des organisations

On peut identifier deux points de vue contraires sur le degré de flexibilité des organisations. Selon Claude Ménard, les organisations sont d'une grande flexibilité en tout cas par rapport au marché<sup>294</sup>. Or, nous avons vu au moment d'aborder les problèmes d'apprentissage (en particulier interactif), que s'il est relativement aisé de relâcher le respect des règles, les rétablir ou en inventer de nouvelles est à la fois laborieux, coûteux et expose l'organisation à de multiples résistances. Cela est encore plus fortement le cas quand ces règles impliquent aussi l'environnement de l'organisation (c'est à dire d'autres organisations ou institutions, ou la biosphère).

"Passer d'un pouvoir discrétionnaire à des règles, n'est pas, comme on le prétend quelques fois, la solution miracle; notamment dans le domaine de la politique économique : 1) établir des règles dans des situations complexes est coûteux; 2) l'information pour fixer les règles ou une stratégie conditionnelle est coûteuse. Par suite, l'autorité discrétionnaire ou personnelle, peut être critiquée à bon droit." (Kenneth Arrow, 1976, p. 96)

De plus, la capacité d'apprentissage et d'adaptation peut être limitée par un comportement autopoïétique. La contradiction s'explique alors par le fait que l'on n'a pas en tête la même composante de l'organisation. Une composante allopoïétique montrera sans doute une faible propension à l'adaptation (puisqu'il faut de l'autonomie pour apprendre et s'adapter). Une composante autonome montrera probablement une facilité d'adaptation majeure. Les adaptations possibles dans la composante autopoïétique dépendront de son domaine d'interactions sans perte d'identité. Une organisation autopoïétique n'apprendra pas par imitation.

Même dans les organisations où la régulation par la commande prédomine, l'autorité ne constitue pas une donnée. Il convient de prendre en compte et d'évaluer la capacité des autres acteurs de reconstruire des espaces autonomes. Kenneth Arrow insiste ainsi sur le fait que l'exercice de l'autorité est limité et

---

un moyen de réduire les conflits par le recours à des procédures propres (motivations liées à la présence d'une hiérarchie, etc.)." (Claude Ménard, 1990, p. 24).

<sup>294</sup> "Cela explique largement une caractéristique des organisations, susceptible de leur assurer en maintes occasions une supériorité par rapport aux marchés : leur **flexibilité**, c'est à dire la capacité à **modifier les règles du jeu interne**, parfois dans de très courts délais." (Claude Ménard, 1990, p. 20).

même remis en jeu à cause du risque permanent de la désobéissance. Ce risque oblige le centre de décision revêtu de l'autorité à intérioriser la responsabilité :

“La désobéissance, organisée ou non, impose des limites à l'autorité, la crainte de cette désobéissance constituera une intériorisation de la responsabilité. (...)La démission et la mise à pied ne sont pas des mécanismes satisfaisants pour accroître le flux d'information nécessaire pour prendre les décisions dans une organisation.” (Kenneth Arrow, 1976, p. 99-101).

Au sein de l'organisation, dans certaines situations, notamment de crise ou d'action urgente, la régulation par l'exercice de l'autorité devra probablement prévaloir, dans d'autres, elle nuira à l'efficacité de l'action :

“Certes dans le cours de la crise, il sera nécessaire de faire preuve d'autorité au sens le plus étroit du terme - et cela pourra parfois donner les résultats escomptés. Certes, il est indispensable de clarifier les responsabilités pour stabiliser un système qui partirait à la dérive s'il n'y avait ni ossature bien définie, ni clé de voûte - et cela pourra aider.

Mais il faut bien réaliser que, globalement, face aux crises complexes, mettant en scène de multiples organisations, le modèle de l'ordre mécanique n'est pas le plus pertinent. La crise va généralement mettre aux prises de très nombreux centres de pouvoir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation, qui seront jaloux de leur indépendance.

A l'extérieur de sa propre organisation, on peut rarement donner des ordres. Plus on cherchera à imposer un mode de fonctionnement fait d'obéissance stricte et de commandement unique, plus on lèvera de résistances. Chaque acteur répondra bientôt par une liste de d'impossibilités techniques sur lesquelles le responsable n'aura aucune prise.” (Patrick Lagadec, 1991, p. 169).

Ainsi, même dans le cadre de d'organisations dominées par la commande, exercer l'autorité peut conditionner les actions des autres acteurs au sein de l'organisation, mais ne jamais les déterminer (Michael Polanyi, 1951, p. 114)<sup>295</sup>. De même, pour minimiser les risques de désobéissance et pour maximiser l'efficacité de la moindre quantité possible de contrôle, on a de tous temps invité à insérer le plus possible et le plus souvent possible les “administrés” dans les processus de décision (stratégie de coopération). Dans ce sens, de Bruin et ten Heuvelhof notent que la plupart des acteurs publics tendent à aller d'un pilotage de nature plutôt impérative vers un pilotage plus interactif, qui prend en compte la volonté et la capacité de réactions des différents acteurs concernés (J.A de

---

<sup>295</sup> "Chaque niveau n'a pas à détenir un "pouvoir" sur l'autre, mais à s'associer à lui pour que fonctionne harmonieusement l'ensemble par rapport à l'environnement. Mais pour que chaque niveau d'organisation puisse s'intégrer fonctionnellement à l'ensemble et qui plus est, nous l'avons vu, qu'il puisse participer au choix de cette finalité." (Henri Laborit, 1974, p. 118).

Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 45)<sup>296</sup>. Néanmoins, les mêmes auteurs remarquent qu'un pilotage qui se dirige exclusivement vers l'obtention du consensus peut renforcer les tendances au conservatisme (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 173).

En vue de maintenir la viabilité de l'organisation, les systèmes de micro-régulation réels fluctuent de manière permanente entre des niveaux plus ou moins élevés de contrôle (grâce à l'autorité) et d'autogestion (ou du moins de participation notamment grâce à l'intériorisation de la responsabilité). Quelle est la nature du système qui permet à l'organisation, en vue de maintenir sa viabilité, de faire fluctuer les combinaisons adéquates de commande, d'autonomie et d'autopoïèse? Est-ce un système autonome? Ou est-ce qu'il s'agit aussi d'un système constitué de composantes allopoïétiques, autonomes et/ou autopoïétiques? Quel serait alors la nature de l'activité de pilotage?

### III. Les systèmes de macro-régulation économique et politique

#### A. Le système de macro-régulation économique et les limites de la notion de marché autorégulateur

La réflexion sur les contraintes de la micro-régulation nous invite à aborder quelques similitudes mais surtout les spécificités de la macro-régulation, qui met en jeu les interactions *entre organisations* ainsi que les interactions entre celles-ci et les *institutions* économiques et politiques.

Les formes de régulation essentielles (commande, autonomie et autopoïèse) s'enchevêtrent à travers les organisations, les institutions et le marché (il en est ainsi de la notion d'autorité, par exemple quand nous parlons d'autorité monétaire, ou d'autorité de l'Etat en général) et de la notion d'auto-organisation (quand nous parlons de la liberté politique ou de la liberté d'entreprendre).

Mais très rapidement, on se verra confronté aux difficultés particulières de l'analyse des systèmes de macro-régulation. Celles-ci proviennent de plusieurs faits : d'une part, la régulation par l'autonomie tend à prédominer au niveau de la macro-régulation économique et politique. En conséquence, les limites des

---

<sup>296</sup> "Such participation has "involving", motivating effects which improve performance. Participation also increases the quality of organizational decisions by decentralizing them to those points in the organization where the real expertise and best information are located. Participative doctrine also takes the position that members at the lowest levels of the organization possess resources of creativity and capabilities for making worthwhile contributions to the management of the organization. Moreover, as mature (or potentially mature) personalities, these individuals desire to enlarge their scope, to realize their full potential, and therefore they see and will respond to the opportunity of meaningful participation. From all this comes the general prescription that organizations benefit from increasing worker participation in organizational affairs, including certain management or administrative decisions." (Marvin Meade, 1971, p. 170-171).

organisations deviennent plus floues. Certains centres de décision jouent même plusieurs rôles à la fois. D'autre part, dès que l'on sort des limites de l'organisation, on confronte la complexité **de son environnement** (constitué par les autres organisations, les institutions et le marché - par l'intermédiaire desquels se régulent les interactions avec ces autres organisations -, et la biosphère). Dans le cadre de l'économie mixte, des **organisations** maîtrisent la régulation dans le cadre de deux mécanismes spécifiques : les "**institutions**" et "**les marchés**".

- Dans le cadre de l'économie des organisations, les "**institutions**" ont été ainsi définies par Claude Ménard (1990) :

"Par institutions, on entendra un ensemble de règles socio-économiques, mises en place dans des conditions historiques, sur lesquelles les individus ou les groupes d'individus n'ont guère de prise, pour l'essentiel, dans le court et le moyen terme. Du point de vue économique, ces règles visent à définir les conditions dans lesquelles les choix, individuels ou collectifs, d'allocation et d'utilisation des ressources pourront s'effectuer. En ce sens, les institutions, à la différence des marchés ou des organisations, ne sont pas des mécanismes de coordination à proprement parler; elle contribuent à définir les conditions socio-historiques dans lesquelles ces mécanismes peuvent s'instaurer." (Claude Ménard, 1990, p. 16).

- Le **marché** se différencie à la fois des organisations et des institutions :

"Dans la littérature récente en économie des organisations, le marché apparaît essentiellement comme un mécanisme de transfert des droits de propriété. On peut ainsi le différencier à la fois des institutions, qui concernent les règles préalables à ces transferts, et des organisations, dont les opérations internes se caractérisent justement par l'absence de tels transferts (sauf, de manière fictive, par la création de pseudo marchés internes).

Plus précisément encore, on parlera de marchés, et d'économie de marché, pour désigner les opérations de transferts non contraintes, volontaires : de là l'importance de la prise en compte des comportements des agents. Et c'est en raison du caractère "spontané" que la question de la coordination, de la compatibilité entre plans des agents, acquiert une telle importance." (Claude Ménard, 1990, p. 18).

- Les **organisations** sont variées : à côté des organisations de production de biens et services à fin lucrative<sup>297</sup>, directement confrontées à d'autres

---

<sup>297</sup> Notre champ d'étude des organisations est plus ample que celui de Ménard qui restreint l'organisation aux entreprises : "L'économie des organisations a pour objet les unités économiques, considérées comme des ensembles structurés; les caractéristiques de cette structuration jouent un rôle essentiel dans la

organisations du même type dans les différents marchés et exposées directement à ses logiques, il existe de nombreuses autres organisations, qui n'ont pas nécessairement de but lucratif, telles que celles liées au fonctionnement de l'Etat (organisations de caractère politique, légal, administratif, technique, policier ou militaire), les organisations qui dictent et font respecter la loi, les partis politiques, les syndicats, les organisations communautaires, les organisations liées à la culture et l'éducation, etc.

Durant les années quatre-vingts, au moment fort des thèses ultra-libérales, les centres de décision financiers mondiaux (au niveau des systèmes de mega-régulation) ont exigé, au cours de leurs dialogues avec les gouvernements, en particulier dans les pays de la périphérie, que ceux-ci réduisent la taille de l'Etat et son ingérence dans les cycles de production et de commercialisation des biens et services. Moins d'Etat permettrait un meilleur fonctionnement du marché en libérant sa capacité d'autorégulation. Moins d'Etat permettrait aussi de libérer la capacité d'autorégulation du système politique.

Dans cette perspective, vouloir améliorer la gouvernabilité, en particulier la capacité de bien gouverner de la part de l'Etat, peut paraître incongru. En effet, il peut sembler paradoxal de vouloir augmenter la capacité de pilotage, en particulier de la part de l'Etat, dans le contexte de systèmes économiques et politiques censés être autorégulés. Ralf Dahrendorf résume le dilemme depuis une perspective libérale :

"Governability presumably refers to the ability of governments to give direction to the economies, societies, and political communities in which they govern, and to do so effectively. Could it be argued that one of the traditional characteristics of democracies is that we do not ask governments to give direction to the economies, societies, and political communities, at least not to the extent to which nondemocratic societies are doing this? Might it not be argued, therefore, that by raising the question of governability in relation to democracies, one is in fact raising the question whether the power of government should be increased rather than the question of whether the power of government should be restored? Is it not misleading to imply that governments in democracies had all those powers in the past which are now demanded for them? Should we not perhaps check ourselves every now and then and remember that one of the things democracy is about is to enable people and groups to operate in what might be called a market environment rather than an environment which is largely determined by directives issuing from government and political institutions? (Ralf Dahrendorf in : Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki, 1975, p. 188).

Les économistes classiques avaient émis de nombreuses hypothèses sur la nature "autorégulatrice" du marché sans jamais prétendre en percer le secret<sup>298</sup>. Le

---

compréhension de la nature même de ces unités et de leurs relations, et donc dans notre compréhension de ce qu'est un système économique." (Claude Ménard, 1990, p. 5).

<sup>298</sup> Pour une révision du thème de l'autorégulation chez les classiques voir Pipitone (1978) et Passet (1979).

même thème était devenu par la suite la principale source d'inspiration pour les économistes néoclassiques. Puis Keynes et les néokeynesiens avaient indiqué que si des formes d'adaptation "automatique" existent, celles-ci ne se produisent toujours ni de manière parfaite<sup>299</sup>, ni au moment requis. La nature des stratégies d'acteurs, leurs interactions croisées, la taille de leurs organisations, l'indivisibilité des investissements expliquent **les failles** des réponses et **des temps** de réponse imprévisibles, qui se traduisent par des crises plus ou moins graves sur les différents marchés. Keynes et ses défenseurs postérieurs ont ainsi étayé la thèse selon laquelle l'intervention de l'Etat était requise, pour corriger et même maintenir le fonctionnement du marché<sup>300</sup>. En limitant les soubresauts de la conjoncture, l'Etat agit comme "maître des horloges", grâce même à sa lenteur (Philippe Delmas, 1991):

"L'Etat est le gardien des horloges, le pourvoyeur de la lenteur nécessaire, inaccessible aux marchés parce que contraire à la rapidité qui fait leur force. C'est ce sens de la lenteur qui permet d'empêcher que ne se déchire le tissu social au cours des mutations qui l'écartèlent; c'est lui aussi qui amène la collectivité publique, au Japon, en Allemagne ou en France, à créer des moyens sur mesure pour le financement des PME ou la conversion de certaines activités. Ce sens du temps est une arme redoutable. Il permet de faire de l'investissement un véritable mode de concurrence en allongeant les délais de rentabilité jusqu'à les rendre insupportables aux concurrents prisonniers des horizons temporels des marchés." (Philippe Delmas, 1991, p. 27)<sup>301</sup>.

De même Michel Crozier observe :

<sup>299</sup> "How, then are institutions and policies to be designed? The answer, according to Lindblom, is "by social processes of interaction that substitute for conclusive analysis" (Lindblom, 1977, 253). Suppose, he says, a large society wants to decide how to allocate its resources. In centrally planned systems, an elite would study the question in an attempt to find correct decisions. In polyarchies like the United States, it would establish an interaction process that would make a diagnostic study unnecessary: "the market system is the obvious example" (ibid.). (...) However "it is not assumed that interactions produce perfect solutions to problems, only that they will often be superior to the solutions produced by the intellect. Either can be a disaster." (John Friedmann, 1987, p. 132).

<sup>300</sup> "Le marché, en effet, n'est pas un état de nature que viendraient troubler ça et là des interventions extérieures abusives, c'est un construit humain très délicat qui, pour émerger, s'affirmer et se développer, demande d'énormes efforts collectifs. Il n'est pas de grand marché abstrait correspondant à la vision, utile mais non réaliste, des théoriciens de l'économie classique, mais des marchés concrets, très nombreux, très divers, très complexes dans leurs interrelations. A côté des mécanismes automatiques qui les fondent, ces marchés comportent toujours d'autres régulations, assurées par des règles écrites ou non écrites, certaines édictées par la puissance publique, d'autres coutumières, d'autres même à peine conscientes." (Crozier, 1987, p. 123).

<sup>301</sup> De manière complémentaire Paul Ladrière et Claude Gruson voient un rôle central de l'Etat en ce qui concerne la création, la maintenance et l'adaptation des "structures lourdes", notamment des systèmes adéquats d'information économique et sociale, sans lesquelles les intervenants sur les marchés ne pourraient fonctionner de manière satisfaisante (Ladrière et Gruson, 1992, p. 207).

“Paradoxe : plus la liberté des participants au jeu social est grande, plus il faut d’organisation. Les tenants du néolibéralisme semblent incapables de comprendre cette règle fondamentale : il faut beaucoup d’organisation pour assurer davantage de liberté à un plus grand nombre de personnes. On me dira que cette organisation indispensable au développement de la liberté n’a nul besoin d’être une organisation étatique. J’en conviens, et c’est souvent heureusement encore le cas quand des systèmes informels assurent la régulation d’un ensemble d’activités. Mais j’observe que partout, la demande supplémentaire d’organisation se présente d’abord comme une demande d’intervention publique.” (Michel Crozier, 1987, p. 71).

D’autre part, les pionniers de l’économie de l’environnement ont argumenté avec pertinence que les marchés répondent à de nombreux signaux extra-économiques et envoient à leur tour des signaux qui ont des effets bien au-delà des marchés, et bien au-delà même des seuls phénomènes économiques (Passet, 1979, p. 45). René Passet critique à juste titre “l’illusion que le tout peut être réglé par le sous-système du marché” (Passet, 1979, p. 221). Sur le même thème Henri Bartoli se demande “comment incorporer au système des prix une information simple sur les effets complexes des processus de production et de l’usage des produits sur le milieu multidimensionnel, et d’abord, sur les ressources naturelles? Comment “internaliser” correctement ce qui n’est quantifiable ni physiquement, ni monétairement?”

Ainsi, s’il existe bel et bien des mécanismes d’autorégulation au fonctionnement plus ou moins heurté au sein du marché, celui-ci n’est pas à strictement parler un mécanisme totalement auto-régulé (autonome) puisque d’autres mécanismes de régulation fonctionnent simultanément et en étroite relation avec lui (relation de commande).

L’intérêt du marché provient du fait qu’elle “**maintient une certaine perméabilité entre l’organisation et son environnement**, grâce à la pression de la concurrence.” (Claude Ménard, 1990, p. 112) : les organisations se soustraient au marché, mais en même temps ont besoin du marché, du système politique parlementaire et de la biosphère pour se laisser agresser; l’organisation apparaît alors “à la charnière des institutions et du marché” (Claude Ménard, 1990, p. 20) . Grâce au marché, les organisations économiques sont obligées de s’adapter. En citant Paul Goodman, Ménard développe ainsi deux dimensions de l’adaptabilité des organisations économiques :

“Cet auteur propose (1982), de distinguer deux grandes catégories de changements : les changements planifiés, décidés de l’intérieur de l’organisation en fonction d’une modification de ses objectifs, d’une transformation de la coalition dominante etc.; et les changements par adaptation, impulsés par une modification des conditions dans les relations de l’organisation avec les composantes de son environnement, essentiellement les autres organisations et le cadre institutionnel, sous réserve que ces modifications soient suffisamment significatives pour l’obliger à réagir et à transformer son architecture interne.”(Claude Ménard, 1990, p.).

Mais le marché ne suscite qu'une partie des préoccupations et arrangements internes chez les entreprises : les organisations économiques tendent à réduire leur environnement aux seuls consommateurs et aux autres organisations économiques. Une organisation sociale d'un niveau différent (l'Etat) doit rompre chez ces acteurs un comportement autopoïétique face à la nature. De même, on peut dire que la démocratie parlementaire, si elle fonctionnait comme prévu, maintiendrait une certaine perméabilité entre les intérêts diffus des citoyens, la société civile, les partis et l'Etat. Mais qui rompra chez les partis politiques le comportement autopoïétique face à la nature? D'autres organisations politiques, le FMI, les Banques multilatérales?

Comment articuler les deux formes de régulation fondamentales (commande versus autorégulation) ? La construction de la réponse passe par un examen du fonctionnement et des limites du système de macro-régulation politique et des institutions et organisations qui y sont associées.

## **B. Le système de macro-régulation politique**

Comme le marché, les organisations, les institutions et l'Etat sont le résultat de longues séries d'interactions. Si des marchés ont été générés en marge des Etats et même quelques fois sans l'existence simultanée d'Etats formels et si des Etats ont pu se développer sans l'existence de marchés formels, le fait est que par l'intermédiaire des lois, d'actives interrelations se sont établies entre l'Etat et les marchés. Ces interrelations ont été l'objet d'une attention renouvelée de la part de l'économie institutionnelle.

Ainsi Kapstein (1994) rappelle que, s'il y a "mondialisation" de l'économie, celle-ci se réalise à l'intérieur des structures politiques des Etats-Nations. Le marché est ainsi le résultat de constants et intenses efforts de gouvernance de la part de nombreux acteurs privés et publics, dont les principales marges de manoeuvre sont régulées par les Constitutions des pays respectifs.

Comme le marché, le système parlementaire est caractérisé par certaines formes d'autorégulation<sup>302</sup>, sans être en soi un système auto-régulé, puisqu'il est régi par

---

<sup>302</sup> Cette idée a été initialement abordée par Wright Mills qui parle d'une "économie automatique" et d'une vie politique caractérisée par des multiples équilibres qui maintiennent le système (pouvoirs et contre-pouvoirs). De même il explique que "Parallel to the market-economy, there is the leaderless democracy in which no one is responsible for anything and everyone is responsible for everything; the will of men acts through the impersonal workings of the electoral process" Mills, 1963, p. 17). C'est David Easton qui a, sur la base de l'application de la théorie cybernétique en science politique, développé le thème des processus d'autorégulation à l'intérieur du système politique, processus d'autorégulation marqués par des heurts et alimentés par des stress permanents (Easton, 1965).

la Constitution<sup>303</sup>, elle-même régulée par la volonté des citoyens (du moins formellement, dans le cas de la plupart des Constitutions).

Par analogie à la définition de marché proposée par Ménard (1990), on pourrait dire que ce qui caractérise le système parlementaire, c'est la cession volontaire, de la part des citoyens, d'une partie de leurs droits de pilotage (de gouvernance) aux représentants des organisations politiques et des fonctionnaires qui remplissent les fonctions de dirigeance et d'exécution au niveau du pilier législatif, exécutif ou judiciaire.

L'offre de régulation consiste en un ensemble de mesures législatives et politiques ainsi que des investissements publics. Ces actes de régulation peuvent être de nature restrictive / coercitive ou de nature distributive / consensuelle (Gramsci, 1975; Easton, 1965, p. 343). Par cette offre variée le système politique traduit et répond face aux nombreuses demandes plus ou moins diffuses (Easton, 1965 p. 37-152). Celles-ci sont exprimées par les citoyens individuels et générées, transmises et transformées par les diverses organisations économiques, politiques et sociales (associations de travailleurs, groupes civiques, entreprises individuelles ou associations patronales, partis politiques et associations de consommateurs).

Les demandes se trouvent marquées fortement par les visions du monde (les systèmes culturels) à la base des différents acteurs, et elles peuvent être exercées directement par des votes ou par d'autres moyens d'expression telles que les grèves, les manifestations, les diverses formes de pression ("lobbies") donnant lieu à des négociations directes. Elles peuvent aussi être formées, transformées et transmises par des organisations intermédiaires telles que les experts, les intellectuels et les média audiovisuels qui sont à la fois influencés par et influencent l'émergence de visions du monde et les prises de décision (voir les très suggestifs modèles cybernétiques de Easton, 1965, p. 374; Beer, 1975, p. 410; Etzioni, 1968, p. 187; voir aussi Morin, 1991, et son analyse de la vie des idées).

Comme le marché, le système parlementaire a de nombreux mérites mais autant de limites. D'une part les processus d'adaptation entre l'offre et la demande de lois, de mesures et d'investissements dans les systèmes caractérisés par l'Etat de droit sont souvent imparfaits.

A mode d'exemple, la nature des droits reflète souvent les profondes et réelles inégalités d'accès aux piliers du système politique. Même si les Constitutions définissent en principe les limites plus ou moins claires entre lesquelles peuvent

---

<sup>303</sup> Bob Jessop (1990, p. 282) cite Dearlove qui recommande plus d'attention à la théorie Constitutionnelle : "For the latter deals with "the structure of relationships within the state -on the way it hangs together- and on the relationship between the state and the other organizations and associations in society". Because each Constitution is unique, it helps deal with the historical specificity of states (Dearlove J. : 1989, "Bringing Constitutions Back In", Political Studies, 37 (4), p. 521-39)."

évoluer les mécanismes “d’auto-régulation” du système politique parlementaire et du marché, de nouveaux droits de fait peuvent surgir sous la pression de certains acteurs qui ont le pouvoir de les faire respecter. Pour les mêmes raisons, d’autres droits, établis dans ces textes, ne sont pas ou ne sont plus respectés. Le droit appliqué n’est pas toujours celui de l’Etat de droit.

Les incertitudes et les marges d’action ainsi générées forment à la fois des possibilités d’innovation sociale constructive et la source de jeux de pouvoir destructeurs. S’il y a problème de gouvernance c’est parce que les mécanismes de régulation du marché et du système politique sont flous, imparfaits et surtout moins “automatiques” que certains auteurs et acteurs ont voulu les présenter<sup>304</sup>.

Les Constitutions et leurs amendements définissent formellement les droits et devoirs des citoyens, la nature du système politique, la nature et les devoirs des organisations (en particulier celles liées à l’Etat) et l’existence même du marché (à travers la reconnaissance du droit de propriété et du libre transfert de ces droits). Les Constitutions définissent aussi la nature du régime politique (démocratie parlementaire, présidentiel, autoritaire) et constituent le texte régulateur central vis-à-vis de chaque acte législatif et des actes essentiels de gouvernement.

Cependant, dans les systèmes politiques à régime parlementaire, l’Etat joue un rôle spécifique vis-à-vis de la Constitution et vis-à-vis des marchés<sup>305</sup>, et c’est là qu’on aborde les principales difficultés de l’analyse de la macro-régulation politique.

La Constitution définit le rôle de l’Etat, sa structure organisationnelle, et les règles qui la régissent vis-à-vis de la Société Civile. Mais l’Etat, défini par la Constitution, doit en même temps la faire respecter, en tant que garant du fonctionnement des systèmes politiques, administratifs et techniques de l’Etat, des appareils de la force publique et de son système de justice. L’Etat constitue le noyau du système politique parlementaire et de ses trois piliers (plus ou moins séparés selon les Constitutions) : le judiciaire, le législatif, l’exécutif. Ces sous-systèmes sanctionnent le respect de la Constitution mais peuvent aussi la

---

<sup>304</sup> A manière d’exemples : les citoyens, base du système politique sont à la fois partie intégrante de différentes organisations, entre autres celles qui opèrent sur le marché; une symbiose s’établit entre certaines organisations économiques et les commandes de l’Etat; les limites entre les piliers exécutif, législatif et judiciaire deviennent difficiles à tracer; une même entité, à savoir l’Etat, joue en fait plusieurs rôles, et n’est donc pas aussi facile à différencier qu’un centre d’autorité au niveau d’une organisation individuelle.

<sup>305</sup> “In this sense the state is a collective fiction, a semantic artifact, which serves as the self-reference of political responsibility within what is really a complex circuit of power (Luhman 1984d : 626)” (Bob Jessop, 1990, p. 323).

façonner : en défendant leurs intérêts propres, les différents piliers de l'Etat peuvent contribuer à affaiblir l'esprit même de cette constitution<sup>306</sup>.

D'autre part, comme garant de la Constitution, l'Etat sanctionne l'existence du marché dans les systèmes parlementaires. Dans les économies de marché, l'Etat exerce un rôle de macro-régulateur non seulement vis-à-vis du marché, mais aussi vis-à-vis des autres organisations au sein de la Nation. Keynes avait insisté sur la nécessité, pour l'Etat, d'intervenir activement pour corriger les imperfections du marché et permettre de maintenir ses systèmes d'autorégulation (voir Pipitone, 1978 et René Passet 1979). Gramsci avait signalé qu'une politique de "libéralisation de l'économie" implique "une réglementation, de caractère étatique, introduite et maintenue par voie législative et coercitive" (Gramsci, 1975, p. 54)<sup>307</sup>.

L'Etat est une organisation de nature particulière. L'Etat est un ensemble institutionnel sans unité fixe et caractérisé par des multiples et changeantes frontières définies formellement par des normes abstraites telles que les lois, la monnaie, le temps et l'espace (Bob Jessop, 1990, p. 267).

Comme le signale Claude Ménard, l'Etat "est à la fois institution et organisation (ou, plus exactement, assemblage articulé d'organisations)" (Claude Ménard, 1990, p. 113)<sup>308</sup>. L'Etat n'est alors pas seulement institution, c'est à dire, le gardien des structures, des règles, "le gardien des horloges" (selon l'expression déjà citée de Philippe Delmas, 1991), rôle par lequel il réduit l'incertitude, il agit aussi comme organisation, comme acteur à part entière, pour les modifier et pour redéfinir le comportement des autres acteurs. Alors que l'Etat-institution contribue à réduire l'incertitude, l'Etat-organisation la réintroduit et régénère ainsi sa base de pouvoir face à d'autres acteurs. De ce fait, comme les autres acteurs, l'Etat dispose d'une autonomie relative (Nicos Poulantzas, 1968), sur laquelle nous reviendrons au cours du prochain chapitre.

Les principales fonctions de l'Etat moderne sont rappelées par Pierre Rosanvallon. Selon lui, le rapport entre l'Etat et la société prend quatre

<sup>306</sup> "Declining Legislatures. (...) The executive branches further reduce the power of the legislatures by monopolizing much of the state-collected information and analysis, which they present selectively to the legislatures. The legislatures have only very small knowledge-producing units of their own and few funds for the purchase of information from independent sources." (Amitai Etzioni, 1968, p. 488).

<sup>307</sup> Cela explique pourquoi, en Colombie, où les derniers gouvernements ont défendu avec vigueur les thèses libérales, tant d'attention a été donnée au thème de la réforme constitutionnelle et à la modernisation de l'Etat. En fait, comme l'indique Philippe Delmas "La découverte de l'Etat n'est pas un nouveau renversement de dogme mais simplement un retour au réel." (Delmas, 1991).

<sup>308</sup> Claude Ménard suggère que : "En économie publique, l'interprétation de l'Etat comme structure à double face : **institution** qui produit des règles du jeu, et **organisation** qui intervient comme joueur dans la production de biens et services, devraient permettre une compréhension renouvelée de la logique des "économies mixtes"." (Claude Ménard, 1990, p. 121).

dimensions essentielles : l'Etat régalien (l'Etat assure l'ordre intérieur, administre la justice, gère la sécurité nationale); l'Etat instituteur du social (il garantit l'organisation de la nation, la "mise en forme" de la société, et est le producteur d'identité collective); l'Etat de droit "réducteur d'incertitudes" (l'Etat fixe les règles, les fait appliquer et délimite ainsi les jeux d'acteurs); l'Etat régulateur de l'économie (l'Etat interventionniste traditionnel se double peu à peu d'un Etat propriétaire et d'un Etat gestionnaire de l'économie globale)<sup>309</sup>. Rosanvallon indique avec raison que "Ces Etats dans l'Etat n'ont ni la même histoire, ni le même avenir". (Pierre Rosanvallon, 1992, p. 63).

Comme l'ont signalé de nombreux auteurs, la question essentielle n'est plus s'il faut plus ou moins de régulation de la part de l'Etat<sup>310</sup> (thème central des thèses néo-libérales durant les années quatre-vingts), mais *comment* réguler, de manière à préserver le développement durable des nations<sup>311</sup>. Penser l'Etat, implique alors penser de nombreuses formes et nuances de régulation. De fait, loin de diminuer la capacité d'intervention globale de l'Etat, certains gouvernements adeptes des thèses néo-libérales n'ont fait que continuer à mettre en oeuvre les sages préceptes Keynésiens, en mettant l'accent sur certaines formes de régulation étatique plutôt que d'autres<sup>312</sup>. En analysant les limites du marché, on peut identifier les domaines dans lesquels, la régulation de l'Etat restera essentielle (King et Schneider, 1991, p. 41; Olivennes et Bavarez, 1989, p. 72 et 75). Ce retour sur la question de l'Etat repose sur une explication fondamentale :

"On peut faire reculer l'Etat national, enrayer la progression de l'ensemble collectif; on ne peut pas s'en débarrasser. (...)Le libéralisme sauvage est impossible dans un

---

<sup>309</sup> Pour une typologie encore très actuelle des fonctions de l'Etat en économie mixte, voir aussi Lowell Carr (1948, p. 165), qui indique sept types de fonctions de l'Etat moderne.

<sup>310</sup> A ce sujet il convient de rappeler la différence entre réguler et réglementer : "On peut déréglementer sans déréguler." (Michel Crozier, 1987, p. 124).

<sup>311</sup> La question du comment réguler motive la récente préoccupation de la Banque Mondiale pour le thème de la gouvernance, qu'elle définit en ces termes : "The Bank's interest in governance arises from its concern for the effectiveness of development efforts it supports. A general definition of governance is the "exercise of authority, control, management, power of government.". A more relevant definition for Bank purposes is the "manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development". Governance, in general, has three distinct aspects : (i) the form of political regime (parliamentary / presidential, military / civilian, authoritarian / democratic); (ii) the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge governments functions." (IBRD, 1991, p. 1).

<sup>312</sup> La confusion entre ces formes d'Etat a été savamment entretenue lors des débats des années quatre-vingt sur le rôle de l'Etat. Ainsi, le cas du Chili sous Pinochet fût vanté comme un exemple de diminution draconienne du rôle de l'Etat, alors que seul l'aspect d'Etat propriétaire a été altéré. Les autres formes de régulation de l'Etat ont été renforcées, souvent au détriment des droits des citoyens.

monde d'une complexité sans commune mesure avec celle du XIXe siècle. Ce monde a besoin de services collectifs, sophistiqués et intelligents. Ces services ne doivent pas être nécessairement des services de l'Etat national, ils peuvent être assurés pour une large part par des collectivités locales ou des organes spécialisés autonomes, mais ils doivent absolument être assurés." (Michel Crozier, 1987, p. 58).

Dans un essai original datant du début des années soixante-dix, Allen Schick tente de caractériser les principales phases du développement de l'Etat aux Etats-Unis. Il distingue quatre types de configurations de l'Etat qui correspondent à quatre phases de développement de la relation entre Etat et société : l'Etat essentiellement "politique", l'Etat "administratif", l'Etat "bureaucratique" et l'Etat "cybernétique" (Allen Schick, 1971, p. 214). Il analyse en particulier la manière dont la brève mais claire Constitution des Etats-Unis a toléré et accompagné ces transformations sans modifications profondes (Allen Schick, 1971, p. 214). Ce qui nous intéresse plus particulièrement, c'est sa description de l'Etat "cybernétique", puisque celle-ci anticipe largement le débat sur les nouvelles formes (souvent combinées) de régulation de l'Etat<sup>313</sup>.

L'une de ces formes combinées de régulation concerne ce qui a été appelé le "gouvernement par des tiers" ("third-party government" (Salamon, 1988). Elle constitue une extension d'une ancienne pratique de contrats entre l'Etat et le secteur privé aux Etats-Unis<sup>314</sup>, où elle était appliquée depuis la deuxième guerre dans les relations entre l'armée, les banques, et les fournisseurs (donnant lieu au "complexe militaire-industriel"), puis étendue à de nombreux autres services (notamment les services culturels, la justice, l'éducation et la santé) durant les derniers gouvernements républicains. Ce qui fait la différence avec ces pratiques antérieures, c'est le fait que le "third-party government" implique la cession d'une partie de l'autorité de décision gouvernementale fédérale (nationale) à des tiers<sup>315</sup>, qui peuvent être les administrations territoriales régionales ou locales<sup>316</sup>,

---

<sup>313</sup> "In the post industrial cybernetic state, government functions as a servomechanism, conjoining the polity and the economy to achieve public objectives. (...) The cybernetic state, however is goal-oriented. It is concerned with the income of families, the condition of the economy, the health of mothers, the intelligence of children. Efficiency norms which are relevant to the internal operation of organizations no longer hold the commanding position they once had. Effectiveness criteria take their place as the guiding determinants of public policy. To achieve this perspective of looking outward, the cybernetic state must be systemic rather than sectoral-functional. For a goal-directed total-cybernetic institution, the functional form is an encumbrance, for it allows the interests of the functionalists to get in the way of the results." (Allen Schick, 1971, p. 222 et 225).

<sup>314</sup> Le "gouvernement par des tiers" recouvre en partie l'expérience française des contrats-Plan entre entreprises, banques, collectivités locales et l'Etat.

<sup>315</sup> "The federal government in particular does increasingly little itself, at least in the domestic sphere. Instead it operates through other entities-states, cities, counties, banks, industrial corporations, hospitals, nonprofit organizations, and a host of other nonfederal third parties. Indeed we have created an elaborate system of third-party government, in which government establishes priorities and generates funds but leaves the actual delivery of services and the operation of public programs to a variety of nonfederal third

des O.N.G. ou des entreprises privées. En d'autres termes le "gouvernement par des tiers" implique à la fois de la décentralisation et de la privatisation.

La formule a rencontré un certain succès, surtout aux Etats-Unis. L'explication la plus plausible est qu'il y existe une longue expérience avec de nombreuses formes d'associations<sup>317</sup>, combinée avec une grande réticence face à une présence trop visible, directe et souvent inefficace de l'Etat "propriétaire"<sup>318</sup>. Telle qu'elle a été exportée vers la Colombie (ou les O.N.G et les autorités territoriales locales ne sont que peu développées) la formule peut paradoxalement donner lieu à un regain de centralisme et de régulation directe de l'Etat<sup>319</sup>.

La discussion sur les nouveaux modes de régulation de l'Etat nous amène à aborder brièvement le problème des contraintes particulières de la macro-régulation dans les régimes de démocratie parlementaires à économie mixte.

### C. Les spécificités des mécanismes de macro-régulation économique et politique

Au cours du précédent chapitre nous avons argumenté que là où l'autonomie domine, les limites des organisations et les structures organisationnelles deviennent plus diffuses et les tentatives de régulation commencent à confronter des problèmes plus aigus. Ceci s'applique au niveau de la macro-régulation économique et politique : nous sommes en présence de problèmes complexes, mettant en jeu de nombreux marchés, d'Etats aux frontières indéfinies jouant souvent un double rôle comme organisation et comme institution, de multiples

---

parties. What is involved here is not simply contracting out for the purpose of clearly specified goods and services - a time-honored, traditional form of government action. The distinctive feature of third-party government is the sharing of a far more basic governmental function : the exercise of discretion over the use of public authority and the spending of public funds." (Lester Salamon, 1989, p. 9).

<sup>316</sup> Ce phénomène de délégation d'autorité à des instances territoriales s'observe dans de nombreux pays, notamment en France et en Colombie.

<sup>317</sup> Voir Graham, pour qui les organisations non gouvernementales génèrent des fonctions qui deviendraient ensuite "publiques" : "We are so familiar in the United States with a host of nongovernmental organizations which perform religious, educational, cultural, welfare, and civic functions that we take them for granted. These functions may be "privately" initiated and established; and some of them may be passed on to government eventually. The voluntary associations, in the latter case, then may become interest groups to see that governmental action carries on, and to shape and influence governmental decisions. There are always new voluntary associations to take the place of those which lapse or languish." (Graham, 1960, p. 29).

<sup>318</sup> Sur ce thème voir Lester Salamon (1989, p. 3).

<sup>319</sup> Le processus de récentralisation est bien la tendance actuelle dans le cas du Système National de Cofinancement en Colombie, créé en 1993.

formes d'intervention de l'Etat, d'un enchevêtrement de différents centres de décision privés et publics fragmentés<sup>320</sup>, de limites de plus en plus floues entre le secteur public et le secteur privé (notamment grâce à la diffusion des expériences de "third party government"<sup>321</sup>). Bref une basse organicité généralisée qui met en cause la capacité même de régulation de l'Etat, contrairement aux affirmations que Lester Salamon a d'autre part formulé<sup>322</sup>.

Face aux difficultés de pilotage au niveau de la macro-régulation, la discussion centrale porte sur la combinaison appropriée de commande et d'autonomie. Le thème touche directement le fonctionnement du système démocratique parlementaire, et partant le rôle des partis politiques. A partir de la question : "Does an increase in the vitality of democracy **necessarily** have to mean a decrease in the governability of democracy?", Samuel Huntington (1975, p. 64) se demandait quelle pouvait être la réponse face à la crise du fonctionnement des institutions démocratiques : faut-il introduire plus de démocratie formelle dans les universités et les entreprises? Dans quelle mesure? Quelles en seraient les conséquences pour la viabilité de ces organisations? Selon lui un mode de régulation qui fonctionne bien à un niveau ou dans un contexte donné, pouvait ne pas être adéquat à un autre niveau, ou dans un autre contexte; il reconnaissait ainsi l'existence du phénomène d'émergence ainsi que ses implications pour les différents niveaux de régulation<sup>323</sup>. Marvin Meade avait développé une

---

<sup>320</sup> Voir aussi Gilles Barrouch (1989).

<sup>321</sup> Les expériences de "third party government" contribuent à relâcher les possibilités de régulation : "The problem, of course, is that the two are in significant conflict : the more federal program managers are required to share program authority with non federal actors, the more difficult it is to hold them accountable for the results." (Lester Salamon, 1989, p. 12).

<sup>322</sup> "Despite its strains, more-over, this form of government action (n.d.a. : third-party government) has much to recommend it. Most important, it utilizes government for what it does best - raising resources and setting societal priorities through a democratic political process- while utilizing the private sector for what it does best- organizing the production of goods and services. In the process it reconciles the traditional American hostility to government with recent American fondness for the services that modern society has increasingly required government to provide." (Salamon, 1989, p. 10-11).

<sup>323</sup> "Al Smit once remarked that "the only cure for the evils of democracy is more democracy." Our analysis suggests that applying that cure at the present time could well be adding fuel to the flames. Instead, some of the problems of governance in the United States today stem from an excess of democracy - an "excess of democracy" in much the same sense in which David Donald used the term to refer to the consequences of the Jacksonian revolution which helped to precipitate the Civil War. Needed, instead, is a greater degree of moderation in democracy. In practice, this moderation has two major areas of application. First, democracy is only one way of constituting authority, and it is not necessarily a universally applicable one. In many situations the claims of expertise, seniority, experience, and special talents may override the claims of democracy as a way of constituting authority. (...) A university where teaching appointments are subject to approval by students may be a more democratic university but it is not likely to be better university. In similar fashion, armies in which the commands of officers have been subject to veto by the collective wisdom of their subordinates have almost invariably come to disaster on the battlefield. The arenas where democratic procedures are appropriate are, in short, limited." (Samuel Huntington, 1975, p. 113). De manière similaire on pourrait admettre que le ministre de la santé puisse être l'objet d'une

argumentation similaire en essayant de comprendre les raisons spécifiques pour lesquelles certaines pratiques de gestion plus participatives n'étaient pas appliquées au sein des organisations de l'Etat :

"In fact, acute consciousness of these relationships - of the public, political environment of the administrative process - may function to reduce public administration's receptivity to business-industrial concepts of internal democratic management. Built-in norms of efficiency and economy, reinforced by public pressures for same, can function as constraints against administrative freedom to experiment with "less efficient" management styles and processes. Similarly, a high degree of public accountability, both legal and political in nature, may be argued as a realistic limitation on managerial discretion to experiment. The risks may be seen too great by an agency executive already made wary by past slip-ups in a bureaucratic system expressly designed to protect against errors through multiple levels of review and clearance. As social scientists who have attempted to introduce participative management concepts into public organizations can attest, agency managers are not slow to point out that public-administrations organizations do indeed differ from industrial-production organizations in ways that make participative management or other innovative practices of the latter inapplicable or inappropriate to public agencies. (...) This precept of accountability has been called upon to constrain the power and "rights" of public-agency managers in ways not experienced in private industrial enterprises. Thus the argument has been that public employees, as servants of all the people, have no legal or moral claim to assert a voice in the management of the state's administrative organizations, especially where to do so might be seen as subordinating the interests of the masters (the sovereign public) to those of the servants (the public employees)." (Marvin Meade, 1971, p. 176)<sup>324</sup>

D'autre part, la force du système parlementaire, du moins en théorie, c'est que les élections régulières empêchent les partis politiques d'avoir des comportements trop autopoïétiques et les sortent de leur torpeur. Mais souvent, les partis maintiennent avec leurs "clients" ou "électeurs" une relation de couplage structurel, qui donne lieu à des relations mutuelles de résistance au changement et contribue au contraire à une crise ou du moins au lent dépérissement du

---

nomination de caractère politique, mais l'on préférerait que l'équipe de chirurgiens qui nous opère soit nommée selon leur capacité professionnelle. Cette distinction n'est guère respectée en Colombie, où la pratique des nominations politiques contribue à la croissante détérioration de la qualité des services techniques publics.

<sup>324</sup> Voir de même : "S'il est indispensable de mieux gérer l'Etat, la question de l'Etat ne se réduit pas à un problème de **management** (même si l'Etat accuse en ce domaine un sérieux handicap par rapport à bien d'autres grandes organisations). (...) Plus d'équité, plus de justice, plus d'impartialité signifient logiquement plus d'objectivité dans le traitement des situations et donc un caractère plus impersonnel de la gestion. Plus d'Etat de droit entraîne automatiquement plus de bureaucratie au sens technique et webérien du terme. Limiter le domaine de la règle, c'est automatiquement accroître le pouvoir et l'autonomie des fonctionnaires, donc ouvrir la porte à un certain risque arbitraire." (Pierre Rosanvallon, 1992, p. 71).

système politique. En Colombie il est fréquent que les électeurs cèdent leur parcelle formelle d'autonomie contre une faveur.

Face à ces problèmes de légitimité du système politique en général et des partis en particulier<sup>325</sup>, certains acteurs ont défendu les formes de représentation directe (voir entre autres Alain Touraine en France, Orlando Fals Borda en Colombie, Paolo Freire (1974) au Brésil, John Friedmann (1987) aux Etats-Unis)<sup>326</sup>. Force est de constater que ces formes de participation directe ont été bénéfiques, mais surtout pour les acteurs qui en avaient le moins besoin. Quelle participation directe pourront ou voudront exercer des acteurs (obligés de céder) ou cédant leur droit de vote? Elles justifient l'émergence des groupes de lobby et d'organisations de toute sorte plus ou moins armées, plus moins illégales (nous le voyons dans le cas de la Colombie), sans nécessairement résoudre le problème de la légitimité ni contribuer à la démocratie. De plus, l'offre de participation directe parfois crée par les programmes gouvernementaux ne correspond souvent pas à la demande de participation, surtout de la part des groupes sociaux préconisés par Alain Touraine et. al., et ce sont les groupes traditionnels qui s'engouffrent de nouveau dans la brèche ainsi générée.

L'argumentation **a contrario** de Jean Luc Mélenchon nous paraît plus appropriée. Selon lui une démarche qui tend à réduire la démocratie répond a une optique plus profonde selon laquelle "(...) la politique est une pollution dont il faudrait protéger le fonctionnement de l'Etat. Parce que l'ordre doit vaincre le chaos. Vaine illusion." (Jean-Luc Mélenchon, 1991, p. 192). Son raisonnement, pour le cas de la France, est le suivant :

"Comme le pouvoir politique s'est concentré dans l'exécutif, des ingérences étroitement partisans dans beaucoup de domaines ont pu se donner libre cours

---

<sup>325</sup> "Even today political parties remain indispensable to insure open debate over meaningful choices, to help aggregate interests, and to develop political leaders. To continue to perform these functions they will have to adapt themselves to the changed needs and interests of the electorate. (...) Mass parties emphasizing the defense of group interests and status positions prevent the aggregation of interests and the learning of compromise. Not only do they not train citizens for the difficulties of choice and the understanding of government, but they condition them to misunderstanding and to alienation. Nor do traditional parties of notables do a better job. They may emphasize aggregation much more in their action but keep themselves as narrow as possible and refuse to train citizens in real participation." (Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, p. 178).

<sup>326</sup> Allen Schick présente ainsi les arguments des défenseurs de cette thèse dans le cas des Etats-Unis : "Of primary importance is the need to find Constitutional support for the legitimacy of interest politics. Thus political writers rediscover Madison's *Federalist 10* and elevate it to a status superior to the Constitutional scriptures themselves. In addition to providing an intellectual justification for group politics, this discovery serves a number of useful purposes. It establishes a competition in the political arena as a desirable substitute for market competition. It enables social checks and balances to take the place of legal checks and balances; it provides a substitute for electoral representation; it satisfies the requirement for external control of administration -Congress doesn't do the job well any more, but the groups do. It distributes the benefits of public activity widely, at least among those within the ambit of group operations." (Allen Schick, 1971, p. 220).

sans contrôle depuis 1958. Le discrédit qui en est résulté aurait dû atteindre le mécanisme institutionnel qui avait rendu possibles de tels excès. C'est à l'inverse, la politique d'une façon générale qui a été tenue pour responsable. On a donc pu bricoler, avec un vif succès d'estime populaire, des "autorités administratives indépendantes", aux appellations aussi solennelles que possible : Conseil Supérieur de ceci, Haute autorité de cela, Commission nationale, etc. Outre le désaveu implicite que de telles institutions impliquent à l'égard de l'autorité des élus, elles contribuent fortement à renforcer la logique du contournement de la démocratie portée par la Ve République. Car une conception ouverte de la démocratie suppose qu'il y ait une absolue identité de l'Etat et des gouvernants, le premier étant à la disposition des seconds, lesquels sont, eux, l'expression de la volonté du suffrage universel. Dans cette conception, l'Etat est subordonné à la société. Mais si cette définition simple peut faire figure de manifeste utopique, je ne vois pas au nom de quel autre principe un démocrate peut fonder sa conception de l'Etat. A plus forte raison un socialiste. Or, la mise en place de ces autorités indépendantes réalise, sans que les citoyens en aient clairement conscience, une disjonction officielle entre la volonté démocratique et la machine destinée à la mettre en oeuvre. Un nouveau type d'Etat se met en place, faisant coexister plusieurs centres de décisions, dont certains sont proclamés libres de tout contrôle. Ceux-ci ne reçoivent ni ordres ni instructions d'aucune instance, inclus le Parlement. Pourtant leurs décisions s'appliquent à tous. Le comble est atteint sur le plan symbolique lorsque des parlementaires siègent au sein de telles autorités indépendantes. (...) Aux problèmes qui naissent de la société démocratique il ne peut y avoir de solutions durables que par l'extension du champ de la démocratie. Elle seule permet que toute la complexité du réel soit restituée dans la gestion de la complexité. Ce miracle est accompli par l'entremise du porteur de bulletin de vote qui prend sa décision en fonction de considérations bien plus diverses et donc plus réalistes que ne le fera aucun sage spécialisé". (Jean-Luc Mélenchon, 1991, p. 190 et 193).

Le raisonnement de Jean-Luc Mélenchon part sur des bases adéquates, mais ne résout pas le problème : quelles seraient les combinaisons de commande et d'autonomie qui permettraient de maintenir la viabilité du système? Qui définit ce qu'est la viabilité? Selon quels critères? Devraient-ils être créés au niveau de la macro-régulation? Pourraient-ils être appliqués s'ils sont définis au niveau de la macro-régulation? Les discussions des dernières années sur les accords politiques et économiques internationaux jettent à nouveau le doute sur le rôle réel que peuvent jouer les élus nationaux en matière de régulation.

#### **IV. Les systèmes de mega-régulation**

##### **A. Les systèmes mega-régulateurs économiques et politiques**

Au cours des chapitres précédents nous avons déjà abordé le thème de la globalisation. Cette globalisation contribue à la complexité de l'environnement, non seulement du point de vue des organisations privées et des sociétés civiles

mais aussi pour les Etats et les gouvernements qui les dirigent. Il existe un lien particulier entre le thème de la globalisation et les organisations politiques et économiques liées à la mega-régulation (voir Yves Saillard, 1995). Ces organisations peuvent être régionales (telles que la Communauté Européenne, l'Organisation des Etats Américains, les Banques Multilatérales de Développement (BMD) régionales), ou mondiales (telles que les organisations du Système des Nations Unies, le Fonds Monétaire International et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD - Banque Mondiale). Elles tirent une grande part de leur légitimité du processus de globalisation et y contribuent activement par leurs interactions avec les gouvernements nationaux.

La dirigeance des instances multilatérales est désignée par les gouvernements des pays membres, selon des systèmes de votation variés (une nation un vote, ou selon les apports financiers effectués). Les fonctionnaires sont désignés par les administrations des organisations, en suivant un système de quotas détaillé (souvent en relation avec la contribution des pays membres). L'origine des biens et services achetés grâce aux investissements consentis par ces organisations répond au même "souci d'équité". Les systèmes de mega-régulation et les organisations y associées montrent de nombreuses spécificités par rapport à ce qui a été analysé.

Au niveau de la micro-régulation, les centres de décision doivent intérioriser la responsabilité puisque la désobéissance constitue la sanction pour l'abus d'autorité. De même, au niveau de la macro-régulation, les organisations économiques sont sanctionnées par le marché et les organisations politiques sont sanctionnées par le vote, du moins en théorie. Rien ne sanctionne les instances de mega-régulation, même formellement.

Cela contribue à un comportement autonome fortement orienté vers l'autopoièse. Les échos des protestations de l'opinion publique représentent des perturbations qui ne mettent pas en danger le domaine des interactions. Comme êtres autopoiétiques, les instances multilatérales ne peuvent se tromper et ne font d'ailleurs jamais d'erreur (elles ne pourraient pas distinguer la différence entre ce qui constitue une erreur et ce qui n'en est pas). En conséquence, elles ne doivent et ne devront de réparations à personne ni à aucun Etat. Leurs constantes et profondes réorganisations, les changements de stratégies, maintes fois annoncés et magnifiés lors de réunions organisées avec la précision et l'ordre des meilleures messes, n'ont d'égal que la permanence de leurs pratiques. Une fois appris un discours, pas question d'en changer, du moins pas avant que l'organisation n'en ait décidé.

Décider est justement quelque chose d'assez particulier dans les organisations de la mega-régulation. En fait, on ne décide que très peu. Qu'une idée ou un projet passe ou ne passe guère, a tout à voir avec la situation précise des centres de décision autopoiétiques, qui ce jour là, à cet endroit, par un hasard plus ou moins

heureux, rencontrent ces “objets non identifiés” sur leur trajectoire immuable. Si Philippe Delmas qualifie l’Etat comme “le maître des horloges”, les organisations liées à la mega-régulation ne seraient rien de moins que “le temps” personnifié. Si leur trajectoire prévoit justement d’agir fortement en certaines circonstances, les organisations de la mega-régulation agissent auprès des gouvernements nationaux et même intensément, quelques fois sans relation avec la situation du pays impliqué.

Du fait du système de nomination des dirigeants et du personnel, de multiples relations de couplage structurel se développent entre ces organisations et les Etats. De fait, alors que les organisations jouent pleinement le jeu de la commande vers les autres Etats (autant que leurs propres bases de ressources et la faiblesse relative de leurs interlocuteurs le permettent) et transmettent maints messages d’austérité et d’efficience, certaines carences du niveau national se retrouvent amplifiés au niveau de la mega-régulation : l’étendue de la bureaucratie, la lenteur, les procédures et les organigrammes formels basés sur la commande.

La globalisation tant favorisée a des effets pervers qui menacent l’identité et les structures des institutions multilatérales. La globalisation coupe l’herbe sous le pied des organisations de la mega-régulation. D’une part, elle affaiblit les structures sociales et politiques dans les pays membres. Ce faisant, elle contribue à la détérioration de la légitimité des gouvernements nationaux dont elle modifie les possibilités de fonctionnement. A travers les relations de couplage structurels, ces Etats, à travers leurs représentants, commencent à demander des comptes. Nouvellement nommés, ils s’étonnent de la nature autopoïétique de ces organisations et réclament plus d’ouverture vers les pays, plus d’attention pour les besoins des clients, des résultats et de l’efficience. Ils demandent aux organisations de mettre en oeuvre chez elles, des principes qui ont affaibli leur légitimité quand eux les ont appliqué. Ce faisant on observe la destruction progressive de l’autorité morale et intellectuelle des instances de mega-régulation, qu’il faudra reconstruire sur des nouvelles bases.

La mise en place, par la commande, de règles globales produit aussi un effet contraire à celui cherché : la désintégration sociale, le renouvellement forcé des technologies, l’application rigoureuse d’une série de dogmes sur la décentralisation politique et administrative et la rupture des habitudes et de certains comportements autopoïétiques, produisent de nouveaux espaces d’autonomie, dont les acteurs les plus variés et les moins attendus (par exemple les acteurs liés à l’économie de la coca en Colombie) profitent pour reconstruire leurs terroirs, que les instances nationales, fortement affaiblies, n’arrivent plus à réguler.

L’issue de ce processus “auto-organisé” est ouvert, mais il remet de plus en plus en question le rôle des organisations chargées de la mega-régulation. Leur

légitimité politique et technique s'en trouve gravement affectée. Qui peut alors définir les critères de la viabilité? Qu'est-ce la bonne gouvernance?

## **B. Les systèmes mega-régulateurs de la biosphère**

Les systèmes de macro-régulation économique et politique fonctionnent dans l'environnement majeur, la biosphère, constitué de nombreux systèmes naturels, avec lesquels s'établissent de nombreuses interrelations (Passet, 1979). Ces interrelations sont spécifiques : la nature constitue un système autopoïétique sans conscience. A vrai dire, l'utilisation de la notion de système mega-régulateur de la biosphère constitue un abus de langage. Les systèmes naturels fonctionnent, vivent, s'adaptent, mais ils n'agissent pas. La nature ne réagit pas, elle s'adapte. Elle ne régule pas, elle régit. La nature n'est pas un acteur, elle constitue un système vivant mais muet. Ce n'est pas la biosphère qui définira les critères de viabilité, ou les combinaisons adéquates d'autonomie et de commande. La nature nous renvoie à nous-mêmes, et nous avons un comportement autopoïétique face à la nature.

La nature est perçue par les acteurs, selon leurs connaissances de l'environnement naturel, et selon la pratique quotidienne qu'ils développent avec les ressources naturelles. Pour certains acteurs la biosphère ne forme guère une entité externe mais au contraire le prolongement de leur organisation (cas de nombreuses sociétés traditionnelles).

Si les systèmes naturels peuvent se modifier par rapport aux perturbations émises par les organisations humaines, elle se modifie principalement selon ses lois propres, et selon le domaine de ces interactions possibles. Certaines composantes des systèmes naturels sont "domestiqués" et doivent la permanence de leur viabilité aux organisations humaines.

Néanmoins, la nature régit les organisations et joue ainsi un rôle primordial dans la gouvernance. Si les processus de travail de beaucoup d'organisations sont de plus en plus éloignés de la nature, la viabilité de toutes les organisations économiques dépend fondamentalement de l'existence et de la permanence de ces systèmes naturels. La qualité du patrimoine naturel, l'existence de processus aussi "élémentaires" comme les changements des climats, l'alternance des saisons et le lever du jour ou la tombée de la nuit, continuent à réguler non seulement le fonctionnement des nombreux marchés, mais peuvent de même modifier radicalement les perspectives de pilotage de toutes les organisations.

## **V. Conclusions du Chapitre 7**

Les notions de récursivité et d'émergence ont les implications suivantes pour notre étude. Quand on analyse les problèmes de gouvernance aux niveaux de la

micro, macro ou mega-régulation, certains sont de nature réursive (donc analogues), d'autres sont de nature émergente (donc spécifiques). La notion d'émergence constitue une invitation à la prudence et explique pourquoi (comme le signalent Barry Bozeman et Jeffrey Straussman, 1990), certaines innovations en matière de gestion privée ne seront jamais ou difficilement transposables au secteur public. Certains modèles de pilotage peuvent être utiles pour le niveau national de l'Etat mais totalement inadaptés face aux besoins des collectivités locales.

D'autre part, supposons que dans un cas donné on ait pu vérifier l'application de la notion de récursivité, cela n'implique aucunement qu'il existe une quelconque relation de causalité. Moderniser l'Etat n'implique pas nécessairement moderniser les entreprises et moderniser le niveau central de l'Etat n'a pas pour conséquence nécessaire la modernisation des collectivités territoriales. De même, les négociations réalisées à un seul niveau de régulation ne sont pas nécessairement déterminantes : il faut des stratégies cohérentes à plusieurs niveaux de régulation, selon la nature des problèmes confrontés. Cela explique en partie l'échec des négociations partielles ou régionales avec les groupes en armes en Colombie (le cas des tentatives récentes de négociation dans la région d'Uraba représente un tragique exemple).

La reconnaissance de l'existence de plusieurs niveaux de régulation permet d'identifier une nouvelle exigence posée aux acteurs qui prétendent améliorer leur capacité de pilotage : la capacité d'interagir activement non seulement à tous les niveaux de sa propre organisation, mais aussi aux niveaux de la macro et mega-régulation.

## domaine de l'autonomie

### I. Ce qui peut être gouverné correspond au domaine de l'autonomie relative

#### A. Le domaine mouvant de l'autonomie relative

Selon leur histoire, on pourrait identifier :

- des organisations de haute organicité : elles sont caractérisées par la prédominance de la régulation par la commande, la plupart des centres décisionnels ont une tendance au comportement allopoïétique, la notion de récursivité prédomine, les finalités et les limites de l'organisation sont clairement marquées);
- des organisations de basse organicité (caractérisées par la prédominance de la régulation par l'autonomie, certains des centres décisionnels ayant une tendance au comportement autopoïétique, la notion d'émergence domine, les finalités et les limites de l'organisation sont diffuses) et :
- des organisations dont certaines composantes soient de haute organicité (par exemple les centres décisionnels du centre) et d'autres de basse organicité (les centres décisionnels périphériques).

La représentation de l'organisation qu'un acteur ou groupe d'acteurs se construit (par exemple penser que l'organisation est hautement organique), peut ne pas correspondre aux caractéristiques réelles de l'organisation (qui pourraient être plus proches de celles de la basse organicité)<sup>327</sup>.

A l'intérieur des organisations, les centres de décision fluctuent plus ou moins fortement selon le degré de cohésion interne entre les différents acteurs, leur capacité et leur volonté d'action et selon la nature des décisions à prendre. La qualité et l'intensité du comportement "intégrateur" de différents centres de décision et de différents modes de régulation (commande ou autonomie) au sein de l'organisation, permettent d'apprécier la *viabilité*.

La où prédomine le mécanisme de commande, les limites de l'organisation seront plus claires et stables. Là où prédominera le mécanisme d'autonomie, les limites de l'organisation seront plus diffuses. La caractéristique de multi-stabilité permet de rendre compte comment les organisations passent de moments forts de stabilité (combinaison adéquate de commande et d'autonomie) à des moments

---

<sup>327</sup> Stafford Beer avait analysé la différence fréquente entre l'organigramme formel et l'organigramme réel au sein des organisations (1979, p. 206 et 210).

forts d'instabilité (combinaison inadéquate de ces deux mécanismes de régulation).

On pourrait alors avancer l'hypothèse selon laquelle une organisation viable réunisse nécessairement cinq conditions :

- une combinaison "adéquate" d'espaces de haute et basse organicité,
- la capacité d'adapter intentionnellement ces combinaisons selon les situations,
- l'image que se font les acteurs de l'organisation doit "coller" le plus possible aux conditions "réelles" de l'organisation, définies en partie par les stratégies des autres,
- la capacité de piloter le changement d'identité en situation d'équilibre multistable et
- la capacité d'utiliser l'espace d'autonomie relative et de l'agrandir sans détruire les interdépendances.

La nature des structures organisationnelles (plus ou moins variées et flexibles), leur perméabilité à l'influence d'autres acteurs, leur articulation avec les structures d'autres organisations, déterminent en grande partie les marges de manoeuvre du pilotage :

"C'est à ce niveau qu'interviennent les caractéristiques structurelles d'une organisation. Celles-ci structurent et délimitent le champ d'exercice des relations de pouvoir entre les membres d'une organisation, et définissent ainsi les conditions auxquelles ceux-ci peuvent négocier les uns avec les autres. Elles constituent les **contraintes** qui s'imposent à tous les participants." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, 78).

Les structures organisationnelles fixent ainsi certaines limites à l'intérieur desquelles les acteurs de l'organisation peuvent favoriser, utiliser, tolérer et digérer les jeux d'acteurs sans nécessité de se recomposer. L'histoire de l'organisation et la combinaison de caractéristiques de basse et haute organicité marque véritablement le domaine d'adaptation de l'organisation dans le contexte d'un équilibre multi-stable. La coexistence de ces formes organisationnelles variées au sein de toute organisation explique pourquoi les jeux de pouvoir ne désintègrent pas systématiquement les organisations.

"The foregoing remarks suggest that we may sometimes expect to find several organizations with limited autonomy vis-à-vis each other within a larger autonomous organization, which in turn may have some limited autonomy vis-à-vis some other large organization on its own level, and so forth. Politics indeed may be studied as the cooperation and conflict of such autonomous or semiautonomous groups. The widespread image of the political process as the pushing, pulling, and clashing of interest groups tends to slight, perhaps, this aspect of autonomy, and to leave unexplained the curious fact that there are not more bitter conflicts among all the different groups than we actually find in practice. It might, perhaps, be more

realistic to think of political parties and interest groups as organizations with at least limited ability to steer themselves, with leaders and decision-making facilities that permit them to take warnings from their environment, to receive signals concerning the limits of practicable or safe action, and to maneuver accordingly with the aim to avoid damaging collisions at least as much as to reach particular goals in a short time.

Political conflicts could then be studied not merely from the aspect of their having been desirable for one or another contender or necessary and irrepressible from the viewpoint of the system within which they occur, but they could also be studied in terms of the efficiency or the failures of the steering facilities, the limit signals, and the maneuverability of the organizations and groups involved." (Karl Deutsch, 1966, p. 208).

Si l'on accepte le principe de Canon (tout bon modèle de régulation doit être un modèle du système régulé), le mécanisme interne de régulation qui permettrait à l'organisation de passer d'un mode de régulation à un autre (d'une situation de basse à une situation de haute organicité ou vive versa) doit être soi-même un système caractérisé par certains éléments de commande et d'autonomie.

Par analogie, ce mécanisme pourrait être celui décrit par Mc Culloch, un spécialiste des systèmes neuro-biologiques, dont les propositions ont été utilisées par Stafford Beer dans ses études sur les organisations<sup>328</sup>. Le principe de commande potentielle fonctionne selon un mode heuristique de raisonnement (maintenir la viabilité de l'organisation) et est utile pour comprendre la fluctuation des centres de décision au sein des organisations (surtout celles qui préservent le mieux leur cohésion interne et leur stabilité). Mc Culloch se réfère à deux phénomènes précis.

D'une part, certains centres de décision sont mis (ou se mettent) en "sommeil" volontairement ou sous-consciemment, même s'ils sont potentiellement aptes à prendre des décisions, pour être mis (ou en se mettant) en alerte seulement dans certaines circonstances de crise spéciale (spécialisation par niveau d'alerte, définies par algorithmes).

D'autre part, certains centres de décision sont activés (ou s'activent) seulement dans certains cas de décisions (spécialisation par type de décision). Le principe de commande potentielle a servi de point de départ pour le développement du "modèle d'organisation viable" de Stafford Beer (1979) et a par la suite inspiré de nombreux spécialistes organisationnels<sup>329</sup>.

---

<sup>328</sup> Faisant référence au principe de commande potentielle de Mc Culloch, Beer précise : "Le centre de commande change d'un instant à l'autre. Sa position dépend de l'information qui détermine la concaténation pertinente, et définit ainsi le centre de commande". (Stafford Beer, 1979, p. 237)

<sup>329</sup> Voir l'analyse de Patrick Lagadec sur les changements (souvent non planifiés) qui se produisent dans les organisations, au niveau des modes de gestion et des leaders mêmes, afin d'affronter de la meilleure manière possible les successifs "temps calmes" et "crises" (Patrick Lagadec, 1991, p. 291). "Les grands

Aux fins de notre étude, il conviendrait d'élargir l'idée de la commande potentielle. Elle a été élaborée initialement dans le cadre étroit du maintien de l'identité du système. Elle explique ainsi la capacité de l'organisation d'alterner le centre de décision entre composantes de haute et basse organicité ou entre des centres décisionnels appartenant au même type de composante. Elle explique aussi la capacité potentielle de modifier la combinaison même de ces composantes à l'intérieur de l'organisation. Mais l'idée de commande potentielle pourrait aussi être repensée pour expliquer la capacité de gouverner les changements d'identité en situation d'équilibre multistable. L'autonomie peut arracher un acteur d'un comportement trop régulé par la commande comme elle peut arracher un acteur d'une trajectoire de comportement trop régulée par l'autopoièse.

## **B. Les variables qui définissent le domaine de l'autonomie relative**

Nous proposons alors de différencier deux dimensions de l'autonomie relative. D'une part, l'autonomie correspond au domaine des transformations possibles sans perte d'identité de l'organisation :

*"The elites are relatively free to set the societal course so long as such changes either entail only bit changes in the societal knowledge of the publics (especially the relatively active ones) or relate to areas in which public knowledge was previously unorganized. When, however, elites initiate changes that fall outside the boundaries of institutionalized contexts (especially in democratic pluralistic societies), the "backlash" is likely to be powerful, and consequently, elites, if they wish to remain in control, must either change the contexts or avoid contextual- i.e. fundamental - changes." (Amitai Etzioni, 1968, p. 163).*

D'autre part l'autonomie relative définit la capacité, pour une organisation donnée, de conduire intentionnellement (c'est-à-dire en suivant sa loi propre) le processus de transformation identitaire dans les situations d'équilibre multistable. Le domaine de l'autonomie équivaut alors au domaine de ce qui gouvernable pour un acteur donné.

Cette autonomie est auto-référentielle et relative et ne constitue pas une donnée fixe (Amitai Etzioni, 1968, p. 116). L'autonomie est auto-référentielle car chaque acteur la perçoit depuis sa perspective et ne peut pas toujours apprécier l'étendue du domaine d'autonomie d'un autre acteur; elle varie selon l'organisation et selon le niveau organisationnel auquel on se situe. Elle est relative (Poulantzas,

---

groupes privés fonctionnent comme les gouvernements. En situation de crise, les leaders prévus par l'organigramme ne sont jamais les leaders. Un grand manager, qui excelle par temps clame, sera souvent perdu lorsque tout son univers basculera dans l'imaginable - pour lui. Davantage : il faut alors des individus qui acceptent de s'exposer." (Patrick Lagadec, 1991, p. 291).

1968)<sup>330</sup> car elle varie selon le domaine d'autonomie relative des autres. On pourrait ainsi distinguer l'autonomie relative pour un acteur donné, pour un centre décisionnel au sein de l'organisation, pour l'organisation dans son ensemble et pour des ensembles structurés d'organisations; de plus, en tant que relation, elle dépend :

- de la base des ressources de l'organisation et de sa capacité de les discerner et de les utiliser (Etzioni, 1968; Crozier et Friedberg, 1977; Matus 1987a, 1987b)
- des systèmes de régulation (par la commande, l'autonomie et l'autopoïèse), des structures organisationnelles (combinaison de sous-systèmes hiérarchiques et hétérarchiques) et de la capacité de les modifier,
- des problèmes confrontés (Stafford Beer, 1975; Ackoff, 1974; Matus, 1982; Checkland, 1981; Flood, 1989),
- de la nature des capacités stratégiques des autres acteurs<sup>331</sup> (Ackoff, 1981; Dror, 1986; Matus, 1987a, 1987b; Benveniste, 1989)
- de la nature des relations de couplage structurels (Maturana et Varela, 1992; Zeleny, 1981)
- de la capacité globale de l'organisation de penser et de mettre en oeuvre les stratégies avec les méthodes les plus adaptées (Probst et Ulrich, 1989; Matus, 1990; Alter, 1990; Mintzberg, 1986, 1990, 1994) et
- de la nature même de ces stratégies et tactiques (Stafford Beer, 1975, 1979); Matus, 1990; Dror, 1986; Etzioni, 1968; Bob Jessop, 1990).

L'espace d'autonomie varie constamment en fonction de ces variables interdépendantes :

---

<sup>330</sup> Bob Jessop, qui ne cite pas les discussions entre Morin, Varela et Laborit sur le thème de la clôture-fermeture, n'arrive pas à se dépêtrer de son problème de définition de l'autonomie relative "If we are to continue using the term "relative autonomy", it must be defined clearly and defensibly. (...) In this sense it does, indeed, embody a **contradictio in adjecto** : either a system or a political agent is autonomous or it is not - autonomy cannot be relative." (Bob Jessop, 1990, p. 101-102).

<sup>331</sup> "The idea of the impotent elite, as we shall have occasion to see (...) is mightily supported by the notion of an automatic economy in which the power is solved for the economic elite by denying its existence. No one has enough power to make a real difference; events are the results of an anonymous balance." (Wright Mills, 1956, p. 17). Voir aussi Carlos Matus (1972, 1980, 1987) et Kickert : "Government is not the almighty controller of social processes. The control capacity of government is limited for a number of reasons : lack of legitimacy, complexity of policy processes, complexity and multitude of institutions concerned etc. (...) Other social institutions are to a great extent autonomous." (W.J.M. Kickert, 1991, p. 204) . De même voir de Bruijn en ten Heuvelhof : "Interdependenties veroorzaken specifieke barrières zoals : wederzijdse afhankelijk tussen sturende en te sturen actoren; actoren zijn onderling afhankelijk, eind resultaat van sturing is onzeker; autonomie wordt door interdependenties beperkt." (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 38).

“The role of power in societal decision-making can be empirically demonstrated when a change occurs in the relative power of the member-units; this tends to affect the decisions made by the system-elites. Societal decision-making is, therefore, not merely a thought-process that balances goals and means but also a political process that balances various power vectors. Each goal-and-means constellation has, in addition to its other relative merits, a different **political** weight. The relative autonomy and power of the elites and the values to which they adhere also affect the societal decisions.” (Amitai Etzioni, 1968, p. 301)<sup>332</sup>.

Si nous rappelons la différence introduite par Claude Ménard entre l’Etat institution et l’Etat organisation, l’autonomie de l’Etat organisation est différente de l’autonomie relative de l’Etat institution :

“This leads “state-centered” theorists to advance what they see as a radically different approach to the question of state autonomy. They draw particular attention to two dimensions of autonomy : (a) state autonomy as the ability of state managers to exercise power independently of (and even in the face of opposition from) social forces located in civil society - a power rooted in the state’s own specialized capacities and/or in the room for maneuver which state managers enjoy vis-à-vis a pluralistic universe of social forces, and (b) state capacities of “infrastructural” power, i.e. the state’s ability to penetrate control, supervise, police and discipline modern societies through its specialized capacities even when these are controlled directly or indirectly by forces beyond the state (Block 1980; Mann 1983; Skocpol 1985; Cerny 1990).- (Bob Jessop, 1990, p. 279)

Toute organisation est constituée à la fois de domaines régis par la commande et de domaines régis par des degrés plus ou moins grands d’autonomie. Une organisation viable est une organisation qui préserve et accroît son domaine d’autonomie relative sans destruction des interdépendances nécessaires à sa survie. De plus, les notions d’autonomie relative et d’autopoièse permettent de montrer comment le domaine d’autonomie relative d’un acteur est limité par le domaine d’autonomie relative d’un autre acteur.

Du point de vue global de l’organisation, l’étendue et la qualité de l’espace d’autonomie relative constitue un indicateur pertinent pour évaluer la viabilité des organisations, en particulier sa capacité d’intégrer ses différentes composantes (allopoiétiques, autonomes et autopoiétiques) et de préserver ses limites face aux intrants (de par le fait qu’elle est partiellement allopoiétique) ou perturbations venant de son environnement (de par le fait qu’elle est partiellement autopoiétique) :

---

<sup>332</sup> “For the same reasons however, its autonomy is not a fixed structural feature of each and every governmental system. Instead it differs over time. Not only does the scope for autonomous state action vary but so do the capacity and readiness of state managers to follow an independent strategy relative to non-state actors.- (Bob Jessop, 1990, p. 281-282).

“In this sense, the growth of human organizations is always the growth of several levels of autonomous systems, and the autonomous growth and enhanced self-determination of individuals is one of its touchstones. To a lesser but still very real degree, this may apply to the growth of lesser autonomous organizations within the system. The growth of the whole system may thus be “measured” in terms of progress in what some psychologists have called “integrative behavior”. Gains in the capacity for integrative behavior- which does not destroy the autonomy of the units integrated- may in turn be related to the ability of a society or state to deal with other societies or states without suicide or mutual destruction. A combined growth in power and in the awareness of limits; in depth memory and in openness to new ranges of information; in social, intellectual, and emotional resourcefulness and creativity; and in the capacity for integrative behavior; these, taken together, may well be the most conducive to survival in international politics” (Karl Deutsch, 1966, p. 253).

Est-il alors possible d’augmenter intentionnellement son domaine d’autonomie et de repousser ainsi les limites de la gouvernance?

## II. Réflexions sur la notion de “confins de la gouvernance”

### A. L’étude des limites de la gouvernance pose un problème ardu

En effet, elles sont plus faciles à cerner après coup ou pour un observateur externe. George Graham avait traité explicitement du problème des "limites de la capacité pour gouverner" (Graham, 1960). Karl Deutsch et Yehezkel Dror indiquent l’importance de savoir percevoir les limites de ce qui est gouvernable. Nicos Poulantzas parlait “des horizons d’action” des différents acteurs (1968).

Pour Ian Mitroff et Patrick Lagadec la crise, c’est quelque chose de perceptible : le mât qui casse, l’ordinateur qui s’arrête, le réacteur qui flanche, la brusque catastrophe écologique ou naturelle. Mais que faire quand la crise se développe lentement? Que faire quand la crise est sournoise, longue, profonde et se transforme en adversité? Dans ces cas, comment un acteur donné peut-il savoir qu’il entre en “crise”? Comment percevoir les limites entre ce qui est crise et ce qui ne l’est pas? Peut-on percevoir la différence entre les tâches que l’on peut maîtriser

et celles que l’on ne maîtrise pas? Polanyi avait ainsi abordé le problème à partir du concept de polycentricité :

“We can now resume our examination of manageability and state more systematically the results to be derived for the limits of manageability from the concept of polycentricity. In order to give precision of the notion of manageability we should characterize tasks without regard to the manner of their actual performance and indeed-irrespective of the fact whether they can be performed at all. Only then could we undertake to survey the field of conceivable tasks, select

those that are manageable and decide by what means each could be carried out. This program, however, seems too vast for practical purposes, as it would demand the formulation of an indefinite range of impossible tasks. It is preferable, therefore, to approach the matter in a piecemeal manner by examining some of the tasks that are normally performed to-day and the methods which are successful in achieving them. Once it is clear why certain tasks can be performed in a certain manner, we can explore rationally a limited field of unmanageable tasks bordering on those that are manageable. We must thus define a frontier beyond which lie tasks which for the time being must be pronounced **unmanageable** - as well as, no doubt, the tasks which the future progress of thought may yet teach us to master." (Michael Polanyi, 1951, p. 180).

Mais, comme l'avait signalé Karl Deutsch, une des plus grandes difficultés pour l'acteur, réside dans sa capacité de générer les "récepteurs" qui rendent possible de capter les signaux lui permettant de "sentir" la proximité des limites de sa capacité de gouverner :

"It might, perhaps, be more realistic to think of political parties and interest groups as organizations with at least limited ability to steer themselves, with leaders and decision-making facilities that permit them to take warnings from their environment, to receive signals concerning the limits of practicable or safe action, and to maneuver accordingly with the aim to avoid damaging collisions at least as much as to reach particular goals in a short time.

Political conflicts could then be studied not merely from the aspect of their having been desirable for one or another contender or necessary and irrepressible from the viewpoint of the system within which they occur, but they could also be studied in terms of the efficiency or the failures of the steering facilities, **the limit signals**, and the maneuverability of the organizations and groups involved." (Karl Deutsch, 1966, p. 208)

A partir de cet argument, Karl Deutsch précise une série de notions qui dérivent de la problématique des limites du domaine autonome d'action :

"The naive assumption of concentrated sovereignty may even be more misleading in international politics. The emphasis on sovereignty may tend to divert attention from the very real limits that constrain the decisions of even the most powerful nations. No state is omnipotent or disposes of unlimited resources, nor can any government expect unlimited sacrifices from its population. If we are to analyze the actual working of political autonomy under these conditions, it may be useful to distinguish three categories :

1. Limit probabilities, that is, the probability that the behavior of the government, or state, will run into a physical, social, economical, or military limit, such as overwhelming resistance, external force, or inner difficulties.
2. Limit signals, that is, signals, data, or information announcing the approaching or the presence of such a physical or social limit. Such limit signals

must be received by the decision system, interpreted, and applied to the control of its further behavior in a more or less efficient manner.

3. Limit images, that is, images of such physical or social limits, of their configurations, and of the probability of meeting them under particular conditions. To be effective, such images would have to be stored in the memory facilities of the system, as well as recalled and fed back into the control of its behavior.”(Karl Deutsch, 1966, p. 212).

Or, les limites de la gouvernabilité sont souvent difficiles à cerner à cause de : a) l'impossibilité de toujours apprécier correctement la capacité d'action des autres; b) la nature complexe des problèmes dont on possède une connaissance insuffisante pour agir de manière efficace; c) de la nature des projets alors plus diffus; d) des limites floues de notre organisation et celle des autres car elles travaillent chaque fois plus dans des réseaux plus étendus et plus diffus; et e) à cause de récepteurs déficients de l'acteur<sup>333</sup>.

## **B. La théorie de l'autopoïèse met en question la possibilité de percevoir les limites de ce qui est gouvernable**

Le problème de la gouvernance se poserait plutôt aux confins du domaine de l'autonomie relative, là où les limites des organisations deviennent plus floues, là où il y a moins d'organicité et là où la régulation par l'autonomie et l'autopoïèse prédominent. Plus on s'approche au confins de ce domaine, et plus on pénètre au coeur du domaine d'autonomie relative de l'autre acteur, plus les coûts en termes de ressources rares augmentent, et plus la rareté relative de la base de ressources se fait évidente<sup>334</sup>.

Mais, la théorie de l'autopoïèse de Varela et Maturana met en cause ce raisonnement. En effet, là où les limites sont floues les comportements

<sup>333</sup> “Si l'on **perçoit** quelque chose, il doit y avoir des capteurs : par définition, on ne peut pas **sentir** quelque chose qui est **extrasensoriel**.” (Stafford Beer, 1979, p. 144). Mais : “Facilities for the reception, treatment, and use of limit signals may be extremely deficient, and may leave the government in danger of running sometimes head on into some actual limit to its power.” (Karl Deutsch, 1966, p. 213).

<sup>334</sup> “(...) in specifying the conditions for the operational self-closure of autopoietic systems as well as identifying the mechanisms of structural coupling, this approach provides more coherent accounts both of autonomy and its limits. It also generalizes the problem so that issues of autonomy can be addressed in other areas and from a less one-sided viewpoint. Thus one can address the issue of why it is so hard for the state to master the circuit of capital as easily as the issue of why capitalists find it hard to control the political system. Moreover, these issues of autonomy are correctly treated apart from those of structural coupling and societal guidance and thus, by extension, of the long-term conditions for the emergence of an historical bloc, rather than subsuming different aspects of relative autonomy under one general rubric, one could identify three different sets of mechanisms which can be applied to problems of relative autonomy : autopoiesis for autonomy together with structural coupling and societal guidance for its relativity.” (Bob Jessop, 1990, p. 333).

autonomes dominant. Ceux-ci peuvent dériver vers un comportement autopoïétique. L'une des principales caractéristiques des organisations autopoïétiques, c'est l'auto-référence : une organisation autopoïétique ne perçoit pas les limites, elle ne perçoit pas l'environnement, il n'y a ni inputs ni outputs, le comportement est défini par des logiques internes et leurs frontières sont définies par le fonctionnement de leur processus d'autoproduction (Francisco Varela, 1989, p. 46). Selon Varela, les limites de l'organisation peuvent être seulement perçues par un observateur tiers :

“Nous retrouvons ici le rôle de l'observateur et de ses besoins cognitifs. Un observateur qui appréhende un système autopoïétique comme une unité dans un contexte qu'il perçoit et décrit comme son environnement, peut distinguer, au sein du système, les perturbations qui proviennent de l'extérieur des perturbations qui proviennent de l'intérieur ; mais pour le système autopoïétique lui-même, elles sont intrinsèquement indistinguables. L'observateur peut utiliser ces distinctions afin de décrire le couplage structurel du système qu'il observe. Il peut, de plus, utiliser l'histoire de ce couplage afin de décrire un environnement qu'il suppose être le domaine au sein duquel le système existe. Cependant il ne faut pas déduire, à partir de la correspondance qu'il observe entre l'ontogenèse du système et l'environnement, ce que pourrait être la **représentation** de l'environnement au sein de l'organisation du système autopoïétique. Une telle conclusion impliquerait une confusion dans les niveaux logiques de l'observation. La correspondance permanente entre le comportement et l'environnement, manifestée au cours de l'ontogenèse, découle de la nature invariante de l'organisation autopoïétique, mais pas de l'existence d'une quelconque représentation de l'environnement au sein du système. Il n'est pas nécessaire, pour perdurer dans un environnement changeant, qu'un système autopoïétique développe une telle représentation.” (Francisco Varela, 1989, p. 64).

Si les organisations sociales fonctionnent (partiellement) comme des systèmes autopoïétiques<sup>335</sup>, comment alors aborder le problème des limites de la gouvernance? Si une organisation autopoïétique ne perçoit pas les limites de la gouvernabilité (la notion de limites ne peut même pas être pensée), il y aura certainement des interrelations au sein de l'organisation, mais il n'y aurait plus de “problème de gouvernabilité”.

Nous sommes entrés dans une boucle étrange de raisonnement illustrée par Ludwig Wittgenstein :

“Le livre, en conséquence, tracera des limites à la pensée, ou plutôt - non à la pensée, mais à l'expression des pensées, car pour tracer une limite à la pensée, nous devrions être capables de penser des deux côtés de cette limite (nous devrions donc être capables de penser ce qui ne peut être pensé). (...)

---

<sup>335</sup> “A central assumption in the discussion of policy instruments is that a target group is sensitive to the signals that are generated by an instrument. The theory of autopoiesis, however, teaches us that autopoietic social systems are self-producing and that they are relatively unresponsive to signals from their environment.” (J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 163).

- 1.- Le monde est tout ce qui arrive.
- 1.1- Le monde est l'ensemble des faits, non pas des choses.
- 1.11- Le monde est déterminé par les faits, ces faits étant la **totalité** des faits.
- 1.12- Car la totalité des faits détermine ce qui arrive et aussi ce qui n'arrive pas.
- 1.13 - Les faits dans l'espace logique constituent le monde.
- 1.2 - Le monde se dissout en faits. (...)
- 3. - Le tableau logique des faits constitue la pensée. (...)
- 3.001- " Un état de choses est pensable " signifie : nous pouvons nous en faire un tableau. (...)
- 3.01- La totalité des pensées vraies constitue un tableau du monde.
- 3.02- La pensée contient la possibilité de l'état de choses qu'elle pense. Ce qui est pensable est également possible.
- 3.03- Nous ne saurions rien penser d'illogique parce qu'alors il nous faudrait penser illogiquement. (...)
- 3.31 - On a dit que Dieu pourrait tout créer sauf ce qui serait contraire aux lois logiques. En effet, nous ne saurions dire d'un monde "illogique" ce que serait son aspect." (Ludwig Wittgenstein, 1961, p. 27 , 29, 31).

### III. Conclusions du Chapitre 8

Toute organisation est constituée de combinaisons variées de structures caractérisées par des degrés plus ou moins élevés d'organicité. Le domaine de ce qui est gouvernable correspond à l'autonomie relative. L'autonomie relative n'est pas une donnée fixe. L'autonomie dépend d'une variété de facteurs, ce qui contribue à ce que les confins de l'autonomie soient mouvants. La notion de commande potentielle permet de rendre compte de la capacité d'adaptation de l'organisation : elle permet de décrire la capacité de l'organisation de passer intentionnellement d'un mode de commande à un autre et de maîtriser le changement identitaire en situation d'équilibre multi-stable.

D'autre part, l'introduction de la notion d'autopoïèse met en cause de nombreuses visions traditionnelles sur les limites de la gouvernabilité : pour un acteur autopoïétique, il n'y a ni environnement ni limites. Le problème de gouverner disparaît dans le cas d'organisations autonomes ayant une tendance vers l'autopoïèse. Quand les limites entre le gouvernable et l'ingouvernable

disparaissent pour un acteur donné, nous touchons les limites de notre propre raisonnement : qui pourrait percevoir les limites de la gouvernabilité d'une organisation avec une tendance au comportement autopoïétique? Est-ce seulement un observateur tiers? L'acteur, en utilisant ses "derniers restes d'autonomie" et en faisant un effort de réflexion "intelligente" ? Mais même la philosophie se met de la partie pour embrouiller davantage les cartes :

"No one knows where the **borderline** between non-intelligent behavior and intelligent behavior lies; in fact, to suggest that a sharp borderline exists is probably silly. But essential abilities for intelligence are certainly :

- to respond to situations very flexibly;
- to take advantage of fortuitous circumstances;
- to make sense out of ambiguous or contradictory messages;
- to recognize the relative importance of different elements of a situation;
- to find similarities between situations despite differences which may separate them;
- to draw distinctions between situations despite similarities which may link them;
- to synthesize new concepts by taking old concepts and putting them together in new ways;
- to come up with ideas which are novel." (Douglas Hofstadter, 1979, p. 26).

Car Hofstadter parle d'innover et nous avons vu que l'innovation a elle aussi ses limites<sup>336</sup> : le temps est limité, réfléchir est coûteux (Karl Deutsch, 1966, p. 60) et implique vaincre des conflits permanents, ce qui peut conduire au pire destin pour un innovateur, la lassitude :

"Les innovateurs ne sont pas que des bricoleurs ou des négociateurs de génie : en s'appropriant une technique ou une idée, ils interviennent sur le sens même de l'idée d'entreprise. Mais leur position est fragile. Pour agir ils doivent inventer des solutions, et pas seulement administrer leur position. Innovation rime alors avec travail, acteur avec efficacité mais parfois avec lassitude. Le désordre n'a en effet rien d'une autorégulation spontanée et festive : il se traduit parfois en anomie. (...) L'inventivité repose également sur un écart à la règle qui n'est jamais vécu tranquillement. On ne s'oppose et on ne dévie pas sans quelque anxiété : celle de la sanction." (Norbert Alter, 1990, p. 9 et 132).

---

<sup>336</sup> "D'autres solutions peuvent et doivent être inventées et instituées pour permettre l'articulation et le maintien dans un ensemble de plus de liberté et d'autonomie pour chaque acteur, de plus de diversité, d'incohérence et donc de richesses pour leurs interactions. Mais il n'y dans cette invention aucune automaticité, aucune nécessité logique ou "objective", aucun "telos" transhistorique. En tant que restructuration, ou structuration autre des champs, elle est création, elle est conquête institutionnelle toujours aléatoire et problématique. Reconnaître que le changement constitue un problème, non pas tant parce qu'il serait nécessaire ou difficile, que **parce qu'il n'est pas naturel**." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 33-34). "Learning is accompanied by mobilization and conflict. Only if support for change exceeds certain thresholds, will these changes be realized. As a result, learning is not a smooth and continuous process, but disruptive and quarrelsome (Cangelosi and Dill, 1965)." (J.F.M. Koppenjan, J.A.M. Hufen, 1991, p. 173).

Et comme “Tout le monde ne peut, ne veut, ne doit pas toujours expérimenter.” (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 446), l’innovation souffre elle aussi des problèmes de gouvernabilité... Ainsi, malgré le fait que Francisco Varela nous avait prévenu<sup>337</sup>, nous sommes retombés dans le piège du dessin de Escher, de la main dessinant la main... S’agit-il de confusion de niveaux de logique? S’agit-il de logique enchevêtrée? De boucles étranges?

## Chapitre 9

### Une relecture de la situation de gouvernance en Amazonie Colombienne entre 1975 et 1990

#### I. 1975-1982 : la gouvernance aux temps de la commande

##### A. L’évolution du terroir de la gouvernance

**La base de ressources de l’Etat colombien et la capacité de les discerner et de les utiliser** . La guerre avec le Pérou dans les années trente a contribué au fait que, pendant des décennies, la présence régionale de l’Etat se trouvait réduite aux seules forces armées et à leur fidèle contrepartie de la société civile, les églises et leurs missions. Cependant, vers le début des années soixante-dix, une préoccupation commence à se manifester au sein des appareils techniques de l’Etat : face à l’avancée de la colonisation en Amazonie brésilienne, il faut conquérir cet espace (“forêt vierge pratiquement vide d’habitants”, selon les documents officiels datant de 1970) et rattraper le temps perdu. En 1975 la capacité civile de gouvernement dans la région amazonienne en était à ses premiers balbutiements.

Malgré de nombreux problèmes de santé, d’éducation, d’infrastructure, de technologie agricole et forestière, signalés par la dirigeance locale ou par les quelques fonctionnaires présents, peu d’institutions publiques nationales travaillaient sur le terrain. En 1975 le gouvernement créa donc une institution spéciale (DAINCO) pour coordonner les efforts institutionnels en direction de la région.

Fortement influencé par le modèle Brésilien, mais sans en avoir les moyens financiers et dans des conditions politiques totalement différentes (la guérilla était déjà fortement implantée dans le Guayabero, la Macarena et une partie importante du nord du Caquetá), les instances gouvernementales colombiennes percevaient les ressources naturelles dans une perspective d’exploitation

---

<sup>337</sup> “Je vais faire un raisonnement circulaire. J’invite le lecteur, non pas à être d’accord avec ce raisonnement, mais au moins d’en suivre le cheminement. Mes propres doutes seront autant de portes de sortie qui permettront d’entrer dans d’autres raisonnements (aussi circulaires?)” (Francisco Varela, 1989).

intensive et rapide. Mais pour exploiter, il fallait savoir quoi. Les ressources pour la recherche étaient inexistantes et le niveau de connaissances sur la région, ses ressources et ses habitants était fortement insuffisant. De ce fait, la capacité de la part de l'Etat de générer de l'incertitude et donc du pouvoir était extrêmement réduite. L'incertitude, c'était l'Amazonie même et il fallait la vaincre en l'étudiant. Pour savoir, il suffisait de faire des études, puis appliquer les solutions technologiques qui en dériveraient. On réalisa donc des diagnostics à l'aide des plus récentes techniques de photo - et radar - interprétation. L'élaboration de ces volumineux diagnostics, entre lesquels le PRORADAM (1979) et le Diagnostic socio-économique des Territoires Nationaux (1981), prit plusieurs années. Les responsables de ces travaux firent de nombreuses recommandations, toutes plus fondées que les autres, mais le problème de la capacité institutionnelle et de la marge de manoeuvre pour les mettre en oeuvre ne fût pas posé. Les problèmes sociaux et politiques ne furent abordés que furtivement. Il n'est pas surprenant alors que la plupart de ces injonctions ne furent guère prises en compte.

**La perception des problèmes confrontés.** Pour le gouvernement les problèmes de l'Amazonie étaient considérés comme étant structurés : une fois réalisés les diagnostics, on saurait ce qu'il fallait faire. Vers 1975 les quelques institutions nationales cultivaient encore l'illusion de disposer sous peu de paquets technologiques prêts à être mis en oeuvre par les colons et les indiens. On supposait qu'ils avaient besoin des produits alimentaires d'usage courant dans la zone andine, sans savoir en fait comment ils produisaient, s'alimentaient et qu'est-ce qu'ils faisaient pour survivre.

Par contre les résultats de la déforestation commencèrent à être perçus par des chercheurs isolés : les inondations plus fréquentes et plus dévastatrices lui étaient attribuées. D'autre part, l'érosion et le compactage des sols soumis à l'élevage bovin étaient visibles dans les zones de colonisation plus anciennes. Le problème de l'environnement commença à être perçu et socialisé au début des années quatre-vingt.

Malgré l'apparition de plusieurs rapports techniques précis, les institutions techniques de l'Etat avaient une perception assez vague des problèmes qui émergeaient. Les fonctionnaires ne mettaient guère le pied hors de quelques centres urbains et hors des parcelles d'expérimentation... De vastes régions restaient complètement inconnues des fonctionnaires. Comme il est de tradition en matière d'aménagement du territoire, on s'attaqua aux problèmes d'infrastructure. Le problème de la gouvernabilité ne se posait pas : le système paraissait gouvernable au vu de ces projets, qui favorisaient les grands propriétaires terriens, les compagnies de pétrole et les lobbies des constructeurs et ne dérangaient pas encore les autres acteurs.

Face à la perception de l'immensité de l'Amazonie, l'espace ne fût pas posé comme un problème. En fait, malgré son étendue physique, l'espace utilisable est

extrêmement rare en Amazonie : les sols utilisables de manière durable pour l'agriculture sont disponibles en quantité infime. Le long des axes de transport fluvial, les sols adéquats pour la construction urbaine sont peu nombreux. Il n'est pas surprenant alors de voir se profiler de nouveaux conflits agraires. De plus, les problèmes d'occupation de l'espace urbain commencèrent à retenir l'attention des dirigeants locaux et des premiers chercheurs.

**La perception des capacités stratégiques des autres acteurs.** Les thèmes de la coca et de la guérilla étaient considérés comme tabou pour les institutions civiles de l'Etat<sup>338</sup>. Ce sont pourtant ces deux éléments qui marqueront l'accélération des processus de changement dans la région. Sous l'oeil absent du maître des horloges, la colonisation progresse. La marijuana fait son apparition en Amazonie depuis le début de 1972. Les laboratoires de transformation de la pâte de coca péruvienne et bolivienne s'installent en Amazonie colombienne vers 1975. La culture illicite de la coca remplace la marijuana vers la fin de 1978. La culture de la coca accéléra rapidement le processus de colonisation sans en modifier la nature.

Les groupes liés à l'économie de la coca, anticipèrent de quelques années les enseignements de "l'Avantage concurrentiel" de Michael Porter, et appliquèrent tous les principes du métier de gestionnaire : chercher la niche de marché, maintenir les ventes, pénétration des réseaux des autres acteurs (les acheteurs, les forces armées, pénétration des réseaux techniques et politiques de l'Etat), dissuader les autres acteurs d'entrer, etc. Les acteurs de la coca ont développé, en utilisant adroitement les mécanismes de macro-régulation du marché (Arrieta et al. 1990, *Economía y política del narcotráfico*, 1990), la stratégie de diffusion de technologie et de financement agro-industriel la plus efficace jamais vue en Amérique Latine durant ces dernières trente années. Ils ne tardèrent guère à déplacer ou du moins à subjuguier la vieille élite régionale, issue des bonanzas antérieures de l'Amazonie (celles du caoutchouc, des peaux précieuses et du bois) (voir Alejandro Reyes Posada, 1990).

La guérilla, présente dans la région depuis 1964, était solidement installée dans le parc Naturel de la Macarena, le long du Guayabero et dans la majeure partie du Caqueta (Alfredo Molano, "De la violencia a la colonización", in *Cuadernos Rurales Latinoamericanos*). Depuis 1978 elle augmente systématiquement ses possibilités d'action autour des ressources concentrées dans l'espace et génératrices de plus-value : coca, pétrole, or, élevage bovin, bois, pêche. Les stratégies de la guérilla étaient extrêmement variées, basées sur une excellente connaissance du terrain, de la population locale, et une connaissance détaillée des

---

<sup>338</sup> Ils le resteront jusqu'à l'année 1984 quand les premières analyses sur la coca et les conséquences sociales et politiques de la présence de la guérilla font leur apparition dans les documents publics. L'ignorance de ces facteurs continuera pendant de longues années, même de la part de chercheurs avertis : ainsi le problème de la coca est traité dans une note au pied de page dans un ouvrage exhaustif sur l'Amazonie (cas du livre de Susann Hecht, Alexander Cockburn, 1989, p. 156).

différents services de l'Etat (aussi bien civils que militaires). Leurs stratégies étaient fondées sur des considérations de très long terme et leurs tactiques s'ajustaient en conséquence : maintenir la possibilité d'accès aux ressources financières, occuper le premier rôle dans les dialogues entre Etat et société civile et arracher des réformes qui les légitimeraient auprès de la population. Par ailleurs ils se posèrent en franche alternative de l'Etat en établissant des services publics les plus pressants (éducation et santé), en faisant régner leur système de justice (souvent très expéditive) et en faisant respecter leur sens de discipline et de l'ordre dans le borbier de la coca, rôle d'ailleurs pour lequel ils étaient souvent appréciés dans les coins les plus reculés de l'Amazonie colombienne.

## B. L'évolution des mécanismes de la gouvernance

**La nature des relations de couplage structurel.** Nous avons vu que l'Etat joue un double rôle, comme institution et comme organisation. L'Etat comme institution n'a guère de présence dans la région, exceptée indirectement, à travers ses instruments régulateurs du marché (Ministerio de Justicia, 1987). Comme organisation, elle est surtout présente au travers de la force publique. C'est avec elle que s'établissent les premières relations de couplage structurel avec les acteurs de la coca et de la guérilla. Ces relations ne sont pas encore très visibles pendant cette première période, puisqu'il n'y a pas de force publique là où se développe la guérilla (tactique d'évitement mutuel) et que l'existence des premiers embryons d'une tacite entente entre force publique et acteurs de la coca (Molano, 1987; Arcila, 1990) permettait de maintenir la tranquillité sur les autres fronts de l'Amazonie. Seuls un petit groupe de dirigeants politiques dont Belisario Betancur (Parti Conservateur), Luis Lara Bonilla et Luis Carlos Galán (Nuevo Liberalismo, tendance minoritaire du Parti Libéral) anticipèrent les dimensions de ce problème et commencèrent à le dénoncer, avec une virulence quelques fois bien au-delà de ce que leur permettait leur espace d'autonomie relative.

Les communautés indiennes et les colons les plus anciens établissent de profondes relations de couplage structurel avec la nature. Ces interactions étaient déjà de nature destructive : les journées de pêche et de chasse s'allongeaient. La frontière de ressources se déplaçait silencieusement sous la forêt. Malgré quelques exceptions notables signalées par Juan José Vieco et Margarita Chaves (1986, 1987), la relation de couplage entre indiens et colons est de nature destructive pour les communautés indiennes.

**Les systèmes de régulation, les structures organisationnelles et la capacité de les modifier.** Alors que les groupes en armes et les acteurs liés à la coca constituaient des organisations extrêmement flexibles, à la fois régulés par la commande et par l'autonomie, les acteurs à la tête des institutions militaires, techniques et politiques de l'Etat se berçaient dans l'illusion de la seule régulation par la commande. Tandis que leurs organigrammes reflétaient de sérieuses pyramides,

les fonctionnaires locaux, loin de Bogotá, souvent coupés de communications régulières faisaient ce qu'ils pouvaient... On apposa un nom au problème généré par cette **hétéarchie de facto** : "l'incoordination institutionnelle".

Comme nous l'avons signalé, les activités de production en Amazonie n'avaient guère besoin d'être intégrées au marché (comme le prétendaient encore de multiples documents de planification élaborés par DNP et DAINCO) : l'occupation de l'espace amazonien par la société majeure s'est effectuée en étroite symbiose avec les marchés mondiaux de ressources. Entre les communautés locales, la nature et ces marchés mondiaux se sont établies des relations de couplage structurel destructifs, aussi bien pour la nature que pour les communautés locales dont l'identité se trouvait menacée.

La macro-régulation politique était laissée aux mains de quelques représentants du niveau national et aux forces politiques locales traditionnelles (parti libéral et parti conservateur), représentant les colons déjà "installés". Dans la pratique, ces forces politiques traditionnelles se révélèrent être incapables d'assurer une légitimité suffisante face à la masse des nouveaux venus. Le système de justice ne fonctionnait guère et était assuré en grande partie par la population même, par les groupes en armes et par les acteurs liés à l'économie de la coca.

Il n'y eut ni la capacité ni la volonté pour modifier ces systèmes de régulation. Par contre des efforts plus cohérents de régulation par la commande ont pu se produire : ainsi dans le département de Caquetá, la Banque Mondiale finançait depuis 1968 un projet de colonisation "dirigée" (sic) aux résultats assez inattendus. Cette poche de pauvreté artificiellement créée au pied de la Cordillère des Andes produira suffisamment d'effectifs pour plusieurs fronts de guérilla des FARC et du M19... Elle fournira aussi les premiers contingents de travailleurs de laboratoires et de cultivateurs de la coca.

Par ailleurs, durant toute la période analysée, les organisations de mega-régulation économique, fidèles à leur comportement autopoïétique, ne mentionneront aucun des problèmes soulevés et continuèrent à s'occuper de leur entreprise globale de modernisation de l'économie colombienne.

**La capacité globale de l'organisation de penser et de mettre en oeuvre les stratégies avec les méthodes les plus adaptées.** Le paradigme de planification à la base du travail de DAINCO était celui de la planification normative traditionnelle. L'idée de construire des infrastructures était inspirée par une lecture un tant soi peu superficielle des travaux de François Perroux sur les pôles de développement<sup>339</sup>. L'idée de pôle de développement fût mis en pratique autour

---

<sup>339</sup> "The concept of "development poles" had originated with François Perroux in the mid 1950s. Perroux had advocated a deliberately imbalanced approach to incentives for development. By showering the target sector (known in the jargon of planners as the "propulsive sector") with any number of tax breaks, land concessions, trade breaks, sweetheart loans and credit. Perroux and his followers believed that "multiplier" effects would duly follow. Industries, services and commerce of all sorts would flower to

du coûteux projet Marandua (situé en Orinoque colombienne). On tenta à plusieurs reprises de répliquer cette expérience en Amazonie, mais les mesures ultra-libérales commencèrent à sécher les fonds publics. Hormis l'obsession de copier la désastreuse expérience d'occupation de l'espace amazonien par les gouvernements militaires au Brésil, il n'y eut guère de réflexion stratégique sur le rôle de la région amazonienne, ni de la part des forces politiques locales ni de la part des autorités nationales.

**L'offre de régulation : le contenu de ces stratégies et tactiques et leurs principaux effets.** Le projet de gouvernement était imbu des illusions technocratiques. Il suffisait de construire les ponts et chaussées, les aéroports, les écoles et les hôpitaux pour que la région décolle<sup>340</sup>. Comme ces approches ne reconnaissaient pas le conflit, le problème de la différence entre stratégie et tactique ne se posait pas. Le problème de l'opposition politique était confié aux mains de la force publique, mais la longue expérience indiquait qu'il valait mieux éviter les confrontations directes avec la guérilla.

Cependant, construire des infrastructures dans les conditions topologiques, géologiques et climatologiques de l'Amazonie représentait un défi sous-estimé : la construction de certaines routes prenait des années au lieu des mois prévus, les budgets de construction étaient systématiquement quintuplés, certaines des infrastructures ne sont pas terminées à ce jour. Maintenir ces infrastructures révéla être une tâche encore plus dantesque.

---

serve the favored target sector. Overall development would be the happy outcome." (Susanna Hecht, Alexander Cockburn, 1989, p. 106).

<sup>340</sup> Les idées de Luis Humberto Salamanca ont joué un rôle important dans la construction de la représentation que les instances techniques de l'Etat se faisaient de l'Amazonie. Salamanca mentionne ainsi l'exemple du Pérou (la fameuse "Casa Arana" un marchand de sinistre réputation avait monté la colonisation basée sur le caoutchouc au Putumayo (Luis Humberto Salamanca, 1973, p. 129). Il mentionne aussi "La ejemplar acción amazónica del Brasil" (Luis Humberto Salamanca, 1973, p. 55), "... el Brasil que se ha convertido en el maestro de la colonización, está prestando primordial importancia a las vías de comunicación" (Luis Humberto Salamanca, 1973, p. 60), ce pourquoi il faut construire routes terrestres, et un grand aéroport international (Salamanca, 1973, p.18 et 75) de manière à exploiter les possibilités des ressources (p. 37) et établir des colons (p. 20), pour éduquer les tribus indiennes "sans notion de patrie" : "Mientras las zonas amazónicas de los otros países crecen y prosperan en la forma admirable que hemos visto ¿se podrá salvar a Leticia como puerto amazónico y a todas las tierras del sur que constituyen casi la tercera parte del país, con unos buquecitos que solo viajan por esos ríos solitarios cuando consiga fletes, o con vuelos de los aviones que van a llevar turistas por los claros cielos, cuando abajo entre las selvas viven apenas unas pobres tribus indígenas, sin noción de patria, ni de civilización ni de trabajo; o unos escasos colonos olvidados por su patria, que viven esperando ansiosamente el paso de una embarcación para que les lleve la sal y los anzuelos, cuando ellos saben o presientan que allende, muy allende esas selvas olvidadas, en esos cerros azules que le ponen confín al horizonte, vive en la abundancia de una vida fácil una muchedumbre feliz de compatriotas?" (Luis Humberto Salamanca, 1973, p. 67).

### C. Les limites du pilotage durant la période 1975-1982

Durant cette période les prémisses de gouvernement paraissaient simples : il s'agissait de connaître et surtout de vouloir. Mais les problèmes longuement évités commençaient à se faire valoir. L'autonomie de l'État n'était pas mise en cause par la nature de ses projets (la raison qui explique l'émergence continue de ces éléphants blancs c'est qu'ils ne gênent personne), mais par leur manque de pertinence face aux problèmes qui émergeaient. La répression politique généra un renforcement des groupes de l'opposition (armée ou non). D'autre part, le renforcement progressif des acteurs liés à l'économie de la coca commençait à miner silencieusement les marges de manoeuvre des gouvernements successifs. Les organisations de défense des droits de l'homme dénonçaient leur violation systématique, en particulier de la part de certains secteurs de la force publique. Les dysfonctionnements des organisations techniques de l'État contribuaient à l'absence de légitimité. Les principaux indicateurs économiques et sociaux ne cessaient de se dégrader : la région Amazonienne apparaissait entre les plus pauvres de la Colombie. Autour des villes amazoniennes (Florencia, San José del Guaviare, Leticia) on observa l'apparition des premiers bidonvilles, où s'entassaient les familles de nouveaux venus, ouvriers agricoles dans l'attente de la prochaine saison et colons et indiens expulsés de leurs territoires. Le patrimoine naturel était sérieusement affecté : vers 1982 la verte forêt tropicale n'abritait pratiquement plus de grands mammifères, les loutres avaient disparu des rivières, la frontière agricole et d'élevage et avec elle la déforestation progressait. Là où on s'attendait à participation, écoute, dialogue, réponse aux problèmes de production et de survie des communautés indiennes et paysannes, l'État répondit par la force publique, les bulldozers et le béton.

## II. 1982-1987 : les tentatives de reconquête de l'autonomie

### A. L'évolution du terroir de la gouvernance

**La base des ressources de l'organisation et la capacité de les discerner et de les utiliser.** Le président Belisario Betancur avait une obsession pour la bonne utilisation du temps, et il en percevait parfaitement les différentes épaisseurs. Il s'attaqua aux problèmes de fond. Bien qu'élu sous l'étiquette du parti Conservateur, le président Betancur, d'extraction sociale modeste, avait fait sa campagne sur le thème de la paix, la défense des droits sociaux, la modernisation de l'État, de meilleures relations avec la société civile, la défense de l'environnement et le respect des droits de l'homme. L'équipe gouvernementale et les stratégies mises en oeuvre par Belisario Betancur ont influencé la marche du pays depuis le jour de la prise de fonctions jusqu'à l'année 1987, bien après la prise de fonction du gouvernement Barco. Le gouvernement Betancur était convaincu de la nécessité d'une nouvelle vision géopolitique (pour une analyse

détaillée de la vision politique internationale de Belisario Betancur voir Alfredo Vázquez, 1986). Au lieu de fermer et défendre les frontières, Betancur pensait en termes d'intégration latino-américaine. Ces visions ont fortement influencé les politiques publiques en Amazonie Colombienne (région de frontière avec l'Equateur, le Venezuela, le Pérou et le Brésil). L'équipe mise en place par Betancur était à la fois d'origine sociale et politique variée, extrêmement compétente et avait un sens aigu de l'organisation. L'habileté organisationnelle des nouveaux dirigeants des instances civiles de l'Etat, couplée à une soif d'ouverture vers de nouvelles connaissances et de nouvelles manières d'apprendre prédisposaient à l'innovation dans tous les domaines.

L'ouverture à ces nouveaux fonctionnaires introduira une bourrasque d'oxygène dans un appareil d'Etat essoufflé. Cela contribua à la génération de nouvelles alliances politiques et sociales, même si celles-ci étaient à peine suffisantes pour assurer la viabilité des nouveaux styles et modèles de pilotage. Le gouvernement essaya d'abord de résoudre les problèmes de la coca et de la guérilla en établissant des dialogues plus ou moins ouverts avec les acteurs impliqués.

Toutes ces initiatives bousculaient les habitudes et n'allaient pas tarder à provoquer des stratégies réactives de diverse nature. La majorité des membres des forces armées conservait les mêmes visions et les mêmes habitudes : même le passage de la doctrine de Sécurité Nationale à la doctrine dite des conflits de basse-intensité (US Policy and Low Intensity Conflict, 1981), pourtant favorisé par les écoles de formation d'officiers aux Etats-Unis, fût ignoré pendant de longues années. En cela la force publique faisait montre d'un certain comportement autopoïétique. Ils allaient bientôt rejoindre les secteurs les plus aguerris des deux partis traditionnels dans la défense commune des vieilles valeurs et stratégies.

**La perception des problèmes confrontés.** Le problème de la gouvernabilité en Amazonie commence à se poser explicitement en 1984. Pour le Président Betancur (1982-1986) et ses conseillers, le problème de l'intervention de l'Etat était devenu particulièrement épineux pour deux séries de raisons. En premier lieu le gouvernement Betancur dût affronter de plein fouet les thèses ultra-libérales défendues par les instances de mega-régulation. D'autre part le gouvernement venait de signer avec la guérilla FARC l'accord de la Uribe (1984), au terme duquel le gouvernement se compromettait à mettre en oeuvre une série de réformes sociales et politiques d'envergure, entre autres dans les régions amazoniennes sous contrôle de la FARC (voir Olga Behar, 1985). Ceci était impossible dans le cadre des institutions telles comme elles fonctionnaient. La deuxième raison fût l'assassinat du Ministre de Justice Lara Bonilla en avril 1984.

Lara Bonilla avait prononcé de virulents discours contre la mafia de la drogue et ordonné des expéditions de police contre des laboratoires dans le Yarí (Caquetá). Ces faits produisirent des répercussions importantes dans les niveaux organisationnels des différents acteurs et dans leurs comportements. Le tabou

autour de la coca et la guérilla était rompu. De nombreuses études commencèrent à illustrer les dessous de ces problématiques.

**La perception des capacités stratégiques des autres acteurs.** Grâce aux processus de dialogue et de négociation, le gouvernement systématisa ses connaissances et son appréciation des capacités stratégiques des autres acteurs. Vers 1984, le processus de pénétration des rouages de l'Etat par les acteurs liés à l'économie de la coca était fermement engagé. Les acteurs liés à l'économie de la coca étaient surpris par les contradictions des discours au niveau de l'Etat : d'un côté ils participaient à des négociations indirectes avec des représentants gouvernementaux, d'autre part ils étaient poursuivis par certains secteurs de la force publique mettant en oeuvre les directives du ministère de la justice.

Le groupe de guérilla le plus influent avait changé de tactique. Les FARC acceptèrent les discussions de paix avec le gouvernement et négociaient activement l'accord de la Uribe, tout en augmentant leur présence à travers toute l'Amazonie, en organisant les colons et en formant de nouveaux effectifs.

## **B. L'évolution des mécanismes de la gouvernance**

**La nature des relations de couplage structurel.** Les interactions entre certaines composantes de l'Etat et les acteurs liés à la coca commençaient à se consolider. Par contre les interactions entre les acteurs liés à l'économie de la coca et les groupes en armes devenaient de plus en plus ambiguës : mutuellement perçues comme un mal nécessaire vers 1980, puis mutuellement tolérées jusqu'à l'année 1984 et enfin mutuellement destructrices à partir de 1985, ces interactions terminèrent par mettre en jeu l'identité de ces deux groupes d'acteurs. Au milieu de la bataille émergente, les interactions entre groupes en armes et la population locale devenaient de plus en plus difficiles. A partir de 1984 les communautés de colons profitèrent de la paix entre Etat et groupes armés pour consolider des relations avec de nouveaux partenaires : de nouvelles interactions se développèrent avec les fonctionnaires et les techniciens du gouvernement.

**Les systèmes de régulation, les structures organisationnelles et la capacité de les modifier.** Sous Betancur les organismes de l'Etat ont vu des modifications importantes, notamment en ce qui concerne la création de nouveaux espaces de réflexion et de décision autonome au sein des institutions techniques de l'Etat. La reconnaissance et l'ouverture vers la régulation par l'autonomie se traduit par de majeurs niveaux de délégation d'autorité et de responsabilisation aux niveaux des fonctionnaires locaux, et des efforts combinés de déconcentration et de décentralisation. Un projet de loi consacrant la décentralisation politique administrative fut préparé entre 1982 et 1986 et approuvé en 1987, en même temps qu'une série de mesures concernant la modernisation du budget.

Durant cette période, il y eut une meilleure compréhension des interactions complexes entre l'homme, la nature et les projets de société. Sous la direction de

Margarita Marino de Botero, directrice de l'INDERENA, une approche interactive se développa concernant la gestion des espaces naturels et la participation des communautés locales dans l'utilisation et la préservation des ressources<sup>341</sup>.

Le gouvernement Betancur eut du mal à apprécier et à prendre en compte la réactivité des secteurs traditionnels au sein de l'organisation de l'Etat et au sein des partis constituant l'alliance politique traditionnelle de support de l'Etat depuis le Grand Accord National (voir les analyses pertinentes dans Paz! Paz!, 1987 et de Vázquez, 1986). On sous-estima fortement les problèmes liés au pilotage à partir d'une organisation hétérarchique. Ainsi, il n'y avait que très peu de relation entre le projet défendu par Belisario Betancur et son "terroir éco-politique".

**La capacité globale de l'organisation de penser et de mettre en oeuvre les stratégies avec les méthodes les plus adaptées.** En matière de santé et d'éducation il n'y eut guère d'innovations remarquables : ces stratégies sociales ont continué à se fonder sur la construction de bâtiments. Les moyens ont augmenté durant cette période, mais le problème de l'efficacité commence à se poser : les indicateurs de santé continuent à indiquer les mêmes niveaux de morbidité. Le taux croissant d'homicides augmente et modifie considérablement la composition du taux de mortalité.

Malgré les premières mesures tendant à la décentralisation, le système d'administration territoriale ne subit pas encore de changements. Les Intendances et les Commissariats restent des territoires dirigés par l'administration centrale de DAINCO. Ceci va de pair avec le parachutage permanent de représentants centraux dans les organisations techniques et politiques locales ou régionales. Face aux processus liés aux phénomènes de la coca et de la guérilla les institutions civiles ne surent que répondre durant les premières années 1982-1984. Après les accords de la Uribe (en 1984), de nombreux fonctionnaires eurent l'occasion d'entrer en contact avec ces problèmes et commencèrent à chercher des solutions plus adéquates.

Durant les premières années de cette période, le système de pilotage public resta ancré dans la tradition. La planification était perçue comme un processus de programmation de la construction des infrastructures, centralisée à Bogotá, et réalisée sans la participation des élus ou citoyens locaux. Le niveau de connaissances avait baissé considérablement : les diagnostics de base, rapidement obsolètes, n'étaient même pas consultés et ne purent être reproduits à cause de leur coûts prohibitifs. Les plans de développement formulés par DAINCO, s'ils

---

<sup>341</sup> Le thème de la participation des citoyens dans la protection de l'environnement était le leitmotiv de la gestion de Mme. Margarita Marino de Botero, l'une des figures marquantes du mouvement vert en Colombie, gérant de l'Institut de Défense des ressources naturelle (INDERENA) durant le gouvernement du président Belisario Betancur (1982-1986). Un remarquable projet de concertation entre l'Etat, les organisations de colons et la guérilla a été impulsé sous sa direction dans la région convulsionnée du Caquetá. Voir à ce sujet les travaux de Jaramillo et al. et de Juan Pablo Ruíz (1987).

ne gênaient personne, n'étaient pas de nature à générer la cohésion autour d'un projet de gouvernement. La concentration des investissements dans l'infrastructure urbaine et routière terminait par produire des effets contraires à ceux prévus dans le plan National "Cambio con Equidad".

Cependant, bien que certains écologistes continuaient à manier une image de la nature sans les hommes<sup>342</sup>, de nouvelles expériences de gestion publique de l'environnement apparurent. Ces expériences étaient le fait de hardis innovateurs. Certains dirigeants colons et indiens ont profité de ces nouvelles interactions et réalisé de réels efforts pour sortir des relations de couplage destructifs. Dans certains cas, cela permit de générer de nouveaux points de vue sur les relations entre colons, les communautés indiennes et la nature (Acero, 1990).

La plupart de ces expériences demandaient des capacités diplomatiques et stratégiques de la part des innovateurs : on y côtoyait tous les jours les plus divers acteurs de la scène amazonienne : colons, indiens, chercheurs d'or, grands propriétaires, acteurs liés à la coca, membres des groupes en armes, commerçants, pilotes, représentants des églises, les polices secrètes et moins secrètes, politiciens, hommes d'Etat, militaires, certains personnages plus ou moins fréquentables, d'autres remarquables, quelques fois même admirables (voir les portraits saisissants élaborés par Alfredo Molano, 1987b, 1989, 1990).

Entre les tentatives les plus notables il convient de citer : l'expérience de Formation pour la Planification Communautaire (CAPACA), réalisée par le SENA; les recherches réalisées par Patricio von Hildebrand de la Fondation Puerto Rastrojo; les premières tentatives d'application de la planification situationnelle à travers des exercices de planification stratégique dans les Commissariats et Intendances de Guainía, Guaviare, Meta et Amazonas réalisées par la Corporación Araracuara puis par la Fondation Manoa; l'expérience de Mariano Useche et Juan José Vieco avec les communautés indiennes autour d'Araracuara (Useche, 1990a et 1990b, Vieco, 1990) dans le cadre général des programmes de recherche-action du projet DAINCO-CASAM (Rojas, 1990, 1992); l'expérience de Antonio Villa (INDERENA) avec les communautés indiennes situées dans le Parque Naturel Amacayacu (Villa, 1989); l'expérience unissant un groupe de chercheurs de l'Université Nationale (Jaramillo, Mora, Cubides, 1986 et 1989), divers fonctionnaires innovateurs (tels que Hilario Pedraza de l'INCORA, Pablo Castañeda du SENA et Juan Pablo Ruíz (1987) de l'INDERENA, autour du Comité de Recherche et de divulgation de technologie du Caguán (sur ce thème voir entre autres le travail de Mario Mejía, 1987 et le rapport du Comité de Investigación de Amazonia CONIA, 1986).

---

<sup>342</sup> Voir la description initiale du programme "Forêt Tropicale" financé par la coopération néerlandaise, un programme "multi et transdisciplinaire", qui prévoyait, dans cette conception d'origine, attaquer les multiples problèmes de la forêt tropicale amazonienne avec "des ingénieurs forestiers, des pédologues, des zoologues, des agronomes et des spécialistes en télédétection" ... (Programme Tropenbos, 1984).

L'envergure de ces expériences n'était nullement en mesure de modifier le comportement global de l'Etat (en particulier celui de la force publique). Ce qui est remarquable c'est le fait que ces expériences ont été non seulement tolérées mais surtout encouragées au niveau des instances civiles de macro-régulation politique. Grâce à ces expériences, plusieurs centaines d'artisans de la gestion en milieu complexe ont été formés sur le tas. Elles ont constitué un terrain fertile pour la mise en place postérieure du Plan National de Réhabilitation qui ne reçut aucun appui des instances de mega-régulation : la BID et la Banque Mondiale envoyèrent quelques missions pour examiner cette nouvelle approche socio-politique participative "remplie de risques". Les négociations se terminèrent poliment mais sans résultats.

**L'offre de régulation : le contenu de ces stratégies et tactiques et leurs principaux effets.** Alors que DAINCO continuait à projeter ponts et aéroports (DAINCO, 1984)<sup>343</sup> et voyait sa légitimité et ses fonds s'éroder de jour en jour, des fonctionnaires rattachés à la Présidence de la République et au Département National de Planification formulèrent le Plan Nacional de Rehabilitación (Departamento Nacional de Planeación, 1983), première tentative systématique de modifier profondément les relations entre Etat et Société Civile, en coordonnant les fonds publics et les institutions vers les objectifs de paix et de participation communautaire. Le PNR constituait une excellente alternative face aux programmes traditionnels d'investissement dans la région. Il prévoyait l'allocation d'importantes ressources provenant d'ECOPETROL et du budget national (les instances de mega-régulation, fidèles à leur comportement autopoïétique, s'abstinrent de financer ce type de programme jugé trop "politique"...). Il prenait en compte l'environnement, les aspects sociaux, le conflit. Il favorisait une autre manière de concevoir la planification. Mais le PNR souffrait de plusieurs problèmes de fond.

Le PNR introduisit quelques modifications dans le mode de planification. Mais le paradigme de la planification traditionnelle ne fût pas mis en cause : on transforma la planification normative traditionnelle en planification participative. Ainsi, les représentants des communautés locales commencèrent eux aussi, à manier les instruments de la planification traditionnelle : le paradigme d'une forme de planification peu effective se socialisa. Certains fonctionnaires du PNR montraient une profonde méconnaissance de la régulation par l'autonomie, malgré un discours de participation.

---

<sup>343</sup> "Los enormes obstáculos naturales, los altos costos del transporte y de los insumos productivos y la baja disponibilidad regional de recursos de producción hacen que cualquier obra, programa o proyecto, por pequeño que sea (...) adquiriera una enorme dimensión de desarrollo en términos de las Intendencias y Comisarias. (...) Las grandes obras como (..) el muelle de Leticia, los proyectos aeropuertuarios, o la carretera marginal del Llano, brillan con luz propia.." (DAINCO, multigraphié, 64 p. , Puerto Inírida, Janvier 1985).

Le PNR constituait une réponse plus adéquate face aux revendications politiques des groupes de paysans et indiens, supportés par la guérilla, mais ne prit pas en compte la capacité de réaction des acteurs liés à la coca, ni les réactions militaristes de certains secteurs des forces armées. Les concepteurs du PNR sous-estimèrent à nouveau la capacité institutionnelle et le problème de la viabilité politique des changements institutionnels souhaités face à la capacité stratégique des "caciques" nationaux et régionaux. Au lieu de privilégier les centres de décision des innovateurs et de favoriser leur capacité d'action, les fonds du PNR vinrent alimenter les composantes de l'Etat les plus archaïques et régulées par la commande. La combinaison de facteurs tels que : l'ignorance des mécanismes de régulation les plus efficaces, les appréciations erronées sur la capacité organisationnelle et les flux de fonds assez importants dans le contexte de la région, contribuèrent davantage aux problèmes de coordination des actions de l'Etat, sans résoudre le problème de la légitimité de l'action gouvernementale, ni les problèmes sentis par la majorité des acteurs de l'Amazonie colombienne<sup>344</sup>.

Le défaut de prise en compte de la réflexivité se paya cher. Au moment de la mise en place du gouvernement Barco (vers 1987, soit une année après sa prise de fonctions) la plupart des maîtres d'oeuvre originaux du PNR furent éloignés de ce programme, qui se modifia alors de manière radicale.

### C. Les limites du pilotage durant la période 1982-1987

Malgré des innovations extrêmement intéressantes, le gouvernement Betancur termina dans des conditions douloureuses. En 1985 le Palais de justice fût occupé au cours d'une folle équipée par un commando du M19, un groupe de guérilla ayant participé au processus de négociation puis repris le chemin des armes. Le Palais fût pris d'assaut sous initiative et direction de la force publique (Vázquez, 1986), tuant plus de cent hauts magistrats de la cour, fonctionnaires du Ministère de la Justice et simples visiteurs. Les incendies provoqués durant l'assaut ont détruit la majorité des dossiers d'instruction en cours, notamment ceux concernant les principaux acteurs de l'économie de la coca, dans des conditions amplement décrites par ailleurs. Puis survint la catastrophe naturelle d'Armero où plus de 10.000 personnes trouvèrent la mort. Ces événements ont profondément et personnellement affecté le Président Betancur.

Profitant de l'assaut au Palais de Justice, et de la latitude d'action obtenue du Président Betancur (Vázquez, 1986, p. 271), les forces armées reprirent pleinement le contrôle du "processus de paix". A contre-courant de l'accord de la Uribe, les secteurs traditionnels de l'armée continuèrent les opérations contre les FARC donnant ainsi de l'eau au moulin des secteurs les plus militaristes des guérillas, au détriment des secteurs favorisant le dialogue. Pour réaliser ces opérations ces

---

<sup>344</sup> Pour une version institutionnelle de l'évolution du PNR voir le travail de E. Marinovic, 1989.

secteurs des forces armées firent appel à des groupes paramilitaires, en partie pour échapper aux directives présidentielles et en partie pour avoir les mains libres et abriter les forces armées de l'opprobre des O.N.G. spécialisées dans la défense des droits de l'homme (voir Colombia, Violencia y Democracia, 1989). Après l'entrée en fonctions du Président Barco, et profitant des premiers mois d'hésitations, certains secteurs des forces armées prirent de nombreuses autres initiatives, notamment en renforçant lesdits groupes paramilitaires, certains dûment cofinancés et équipés par les acteurs liés à l'économie de la coca. D'escarmouches en escarmouches, la guerre interne reprit de plus belle.

En Amazonie, ce processus eut de profonds effets. Alors que l'économie de la coca fleurissait et les actions contre les laboratoires devenaient de plus en plus symboliques, les innovateurs durent se retirer peu à peu, laissant la place aux combattants des forces respectives. Au milieu des tirs croisés, les paysans et les indiens s'adaptèrent pour survivre. Les expériences de dialogue régional avec les groupes en armes cessèrent complètement à partir de 1987. Les nouvelles approches face à la complexité des relations entre acteurs divers et la nature furent interrompues. La malchance d'Armero mais surtout de multiples erreurs d'appréciation sur les facteurs contribuant à l'espace d'autonomie ont contribué à l'échec de cette tentative de reconquérir des espaces de liberté.

### III. 1987-1990 : la gouvernance aux temps de l'autopoïèse autoritaire

#### A. L'évolution du terroir de la gouvernance

**La base des ressources de l'organisation et sa capacité de les discerner et de les utiliser.** "L'arrivée au pouvoir" de M. Barco s'accompagna d'une longue période pendant laquelle s'alternèrent l'indécision et les décisions malheureuses. M. Barco introduisit la notion de "gouvernement par programme", notion à l'aide de laquelle on élimina un grand nombre de fonctionnaires qui n'adhéraient pas aux idées du parti libéral. Les fonctionnaires déjà expérimentés dans les nouvelles formes d'intervention de l'Etat furent remplacés, et la place fût reprise par une nouvelle génération de fonctionnaires bercés dans l'illusion de la commande, la technique et la gestion formelle. De par leur extraction sociale et politique et de par leur formation, les hauts fonctionnaires de l'administration Barco ne paraissaient guère préparés pour entrer dans le jeu du dialogue avec les organisations de base et moins encore avec les stratèges aguerris de la guérilla.

Le discours concret et pertinent d'intégration latino-américaine fût remplacé par un discours plus symbolique et flou de "conquête du grand marché du Pacifique". Les modèles formels standard de gestion et d'organisation furent remis à l'honneur. Un discours géopolitique formel et légal remplaça les riches réflexions sur les interactions entre la nature, des acteurs divers, et leurs stratégies conflictuelles. On adopta donc une approche formelle et procédurale de la gestion

des ressources, dans laquelle se projetait fermement l'image déjà évoquée de la nature sans les hommes. Le discours normatif sur l'environnement et la "protection" des indiens (il suffit de déclarer que les ressources naturelles et les indiens sont "protégés" pour qu'ils le soient) se traduisit par la création par décret de parcs et de réserves naturelles et indiennes. Dans ces textes les indiens étaient considérés littéralement comme espèces en voie de disparition et protégés en tant que tels... Ces décrets provoquèrent des tollés chez les organisations de colons et d'indiens, avec qui le dialogue commencé en 1984 s'était rompu.

D'autre part le gouvernement procéda à de multiples réformes institutionnelles en vue de réintroduire l'autorité de l'Etat. Paradoxalement, le gouvernement mit simultanément en oeuvre la réforme politique et administrative proposée sous le gouvernement précédent, qui prévoyait notamment l'élection des maires au suffrage universel et une majeure autonomie des entités territoriales. Il s'ensuivit une pagaille institutionnelle et organisationnelle qui contribua fortement à l'affaiblissement de la capacité de pilotage du secteur civil de l'Etat.

La rationalité procédurale joua un rôle prédominant durant toute la gestion du gouvernement Barco. Mais elle était particulièrement perceptible dans le cadre d'une nouvelle stratégie de paix avec les organisations en armes. Le nouveau conseiller de paix, M. Rafael Pardo (expert en planification régionale, voir Pardo, 1986), avait un faible particulièrement prononcé pour les procédures, qui, selon lui n'avaient pas été bien établies sous le gouvernement précédent. Il en fit son cheval de bataille, sous le regard un peu désabusé des dirigeants de la guérilla : les groupes en armes devaient d'abord se regrouper, le dialogue de distension pouvait alors commencer, pour finir par la reddition des armes et la réinsertion dans les processus de la démocratie parlementaire... La rationalité procédurale fût aussi très prononcée dans la mise en oeuvre technique du plan national de réhabilitation (voir Presidencia de la República, Secretaría de Integración Popular, Plan Nacional de Rehabilitación, 1987).

Pour les secteurs les plus traditionnels de la société colombienne, ce gouvernement représentait une véritable aubaine. La contradiction créée entre un discours fondé sur le rétablissement de l'ordre et le bouleversement généré par la décentralisation politique et administrative des tâches techniques et politiques de l'Etat leur laissa toute la place. L'ordre allait régner.

**La perception des problèmes confrontés.** Le temps n'était plus à la recherche (même celle formelle, correspondant à la première période) ni à l'innovation (correspondant à la deuxième période) : on savait tout ce qu'il fallait savoir, il suffisait de l'appliquer. Le problème de l'Amazonie redevenait simple : il y avait là un grand désordre (au niveau de l'utilisation des ressources et des stratégies gouvernementales), que le gouvernement Barco et ses alliés allaient arranger. Cependant, la majorité des fonctionnaires chargés de la gestion publique en Amazonie, n'avaient jamais mis le pied dans cette région, avaient très peu d'expérience de gestion en milieu complexe, et défendaient des valeurs qui

n'avaient rien à voir avec celles préconisées par les acteurs locaux. Rapidement leurs actions s'ajoutèrent au désordre.

Pour les secteurs durs des forces armées, une solution militaire arriverait à contrôler les problèmes politiques. Suite aux autorisations tacites ou formelles, la force publique reçut toutes les facultés et tous les moyens pour remettre l'ordre dans les zones rurales de la Colombie, en particulier dans l'Amazonie. De jeunes officiers récemment débarqués de leurs cours de formation à l'étranger, pensaient ne faire qu'une bouchée des mouvements de guérilla.

**La perception des capacités stratégiques des autres acteurs.** Après les premières escarmouches, les officiers survivants comprirent ce que voulaient leur signifier leurs supérieurs plus expérimentés. La tortueuse relation de couplage structurel entre certaines forces de l'ordre et les groupes liés à l'économie de la coca fût mise à profit. Au lieu de s'attaquer aux groupes de guérilla on s'attaqua à leurs entours. Les forces de l'ordre interceptèrent les courriers et détruisirent systématiquement les moyens de communication internes des groupes en armes. D'autre part des centaines d'élus, responsables civils des partis de gauche, dirigeants paysans et indiens furent éliminés sans merci. En réponse, la guérilla se retira des zones qu'elles occupait de manière permanente et se replia sur sa tactique habituelle de déplacements mobiles et discrets. Les organisations paysannes et indiennes décimées survécurent tant bien que possible, mais leur capacité d'action se trouva fortement et durablement affectée. Le PNR, conçu comme un outil de dialogue et de reconstruction de l'Etat de droit fut utilisé comme un simple outil de pacification civique-militaire.

## **B. L'évolution des mécanismes de la gouvernance**

**La nature des relations de couplage structurel.** Entre certaines composantes de l'Etat et les acteurs liés à l'économie de la coca on observa une étreinte fatale, face à laquelle l'Etat eut un discours de nature chaotique. Alors que l'on faisait appel à ces acteurs pour "rétablir l'ordre" et pour repousser la guérilla, d'autres composantes de l'Etat répondaient aux pressantes invitations des Etats-Unis, qui menaçaient de couper l'accès aux ressources des instances de mega-régulation. Avec l'aide de fonds et d'assistance technique externes, la police anti-narcotique reprit ses attaques plus ou moins efficaces contre les acteurs de l'économie de la coca. A leur tour, les acteurs de la coca continuaient à la fois à coopérer avec certaines composantes des forces de l'ordre, alors qu'elles attaquaient violemment d'autres organisations de l'Etat. Ces interactions mutuellement chaotiques (aussi bien de la part de l'Etat que des acteurs de la coca) avaient mal commencé et se terminèrent mal : d'une part les groupes paramilitaires créés et tolérés par certaines composantes des forces de l'ordre commençaient à réaliser des tâches qui ne leur étaient pas commandées, et échappèrent bientôt à tout contrôle. D'autre part, les acteurs liés à l'économie de la coca commencèrent à mettre sous pression les composantes les plus récalcitrantes de l'Etat en posant

des bombes en plein milieu des villes, jusqu'alors épargnées par la guerre interne.

Entre guérillas et forces de l'ordre s'établissait une autre étreinte fatale, générée par leurs stratégies mutuelles de confrontation violente. Leurs actions légitimaient mutuellement d'autres actions violentes, de nouveaux moyens encore plus meurtriers et l'engrenage de la violence : ils créèrent des relations de couplage structurels qui paradoxalement n'affectaient pas leurs identités respectives mais au contraire, les renforçaient.

**Les systèmes de régulation, les structures organisationnelles et la capacité de les modifier.** Une fois lancée la directive de rétablir l'ordre par tous les moyens, qui fit le vide des autres options disponibles, le gouvernement ne disposa plus d'aucun recours pour modifier son comportement. Malgré les offres de cessez-le-feu proposées par les mouvements de guérilla, malgré l'offre de signer la convention de Genève en vue d'humaniser la guerre, malgré l'intervention des églises, malgré les propositions des hommes politiques et des industriels, le gouvernement poursuivit sa course comme un vaisseau fantôme, faisant montre du plus parfait comportement autopoïétique. Il s'agissait d'un comportement autopoïétique autoritaire, puisque les interactions entre l'Etat et les autres acteurs locaux et régionaux se limitaient à des ordres, à des injonctions, accompagnés de menaces de moins en moins dissimulées.

**La capacité globale de l'organisation de penser et de mettre en oeuvre les stratégies avec les méthodes les plus adaptées.** La combinaison de prétentions de régulation par la commande aussi grandes que le manque de capacité de direction stratégique et tactique, se traduisit par un regain de dysfonctionnement des organisations techniques de l'Etat. Sur ce terrain les anecdotes sont nombreuses. Ainsi, pendant que l'INDERENA recommanda de ne pas appuyer les processus de colonisation, la Présidence de la République fait faire sous M. Barco - qui a par ailleurs créé plus de parcs naturels qu'aucun Président avant lui - une étude de faisabilité pour installer de nouveaux colons, dans une aire extrêmement vulnérable, comprise entre les deux parcs naturels Los Picachos et La Macarena (Claudia Cano Correa, 1987; Ricardo Mosquera, 1990). Le motif officiel était de prolonger la route de l'Intégration Bolivarienne : "La Marginal del Llano" devait relier le Venezuela, la Colombie et l'Equateur en longeant les contreforts de la Cordillère des Andes (ce qui permettrait en passant de troubler une aire de refuge des fronts de la guérilla FARC). Deux alternatives qui auraient évité cette réserve écologique n'ont pas été retenues, bien qu'elles auraient été moins coûteuses en termes financiers (Cubides, 1990)

Pendant qu'une agence de développement régionale essayait d'endiguer la tendance fâcheuse à développer l'élevage extensif (source de compactage du sol, suivi d'érosion et source surtout de nombreux conflits sociaux et politiques), en montrant la faisabilité de l'élevage semi-intensif et des alternatives agricoles, la

Caisse Agricole offre de préférence des lignes de crédit pour l'élevage extensif, approuvées par les responsables locaux de l'INDERENA.

**L'offre de régulation : le contenu de ces stratégies et tactiques et leurs principaux effets.** Les projets de gouvernement en matière d'environnement n'ont pas suscité d'alliances susceptibles de mettre en oeuvre les politiques et les programmes proposés. Au contraire, on a pu constater l'interruption de programmes qui impliquaient la participation des communautés et de leurs organisations, généralement les seules capables de mettre en action les mesures accordées. Les communautés indiennes refusèrent d'être traitées comme des "espèces ethniques". On observa une paralysie croissante des actions civiles de l'Etat. Pendant ce temps la colonisation se poursuivit. La violence obligea de nombreux colons à s'engager plus profondément dans la forêt, contribuant ainsi à une nouvelle avancée de la frontière agricole et d'élevage. Le discours formel sur les parcs et réserves resta ainsi sans effet et se trouvait d'ailleurs complètement annulé par l'effet des stratégies des forces de l'ordre. Ainsi, la réserve biologique de la Sierra de la Macarena considérée comme l'une des aires les plus riches de la planète fut bombardée à plusieurs reprises vers 1988 et au début de 1989<sup>345</sup>.

### C. Les limites du pilotage durant la période 1987-1990

Durant la période on observe un regain de violence et un déclin généralisé de la capacité de pilotage public face aux problèmes sociaux et environnementaux de l'Amazonie colombienne. Le manque de vision, couplé à des prétentions démesurées de régulation par la commande contribua à la génération artificielle de complexité.

En détruisant les communications entre les groupes de guérilla, l'Etat a détruit en grande partie leur organicité. En détruisant leur organicité, l'Etat suscita la fragmentation des différents fronts et des unités de combat, qui livrées à elles-mêmes, devaient subvenir à leurs besoins. La fragmentation contribua à un changement identitaire chez certaines de ces unités : elles délaissèrent les motifs

<sup>345</sup> "Colonos informan sobre bombardeos a la Sierra de la Macarena" "Los aviones aparecen al clarear el día, según voceros de la Asociación de Colonos de la Sierra de la Macarena. Sobrevuelan a ras de tierra y sueltan bombas. Pasan en seguida los helicópteros y ametrallan los alrededores bombardeados. De otros helicópteros bajan tropas y éstas hacen retenes, requisas y permanecen en los sitios en funciones de control. (...) Desde que comenzó el año e incluso durante los últimos meses de 1988, la Asociación de Colonos estuvo asistiendo de manera permanente a reuniones, seminarios y mesas redondas con entidades como la Conserjería Presidencial para la Paz, miembros del Plan Nacional de Rehabilitación, el Incora y el Inderena, con el fin de definir una zona en la cual pueden vivir 600 familias de colonos que están ocasionando un daño ecológico irreparable en la Sierra. Los colonos han realizado censos, efectuado tareas precisas de convencimiento de la gente de la zona para que acepten la reubicación en la llamada "zona de rehabilitación especial", situada entre los ríos Duda y Guayabero, de aproximadamente 244 mil hectáreas. Pero ahora, por un operativo que aún no se ha definido si es contraguerrillero o antinarcótico, están siendo desplazados." (Article de Alvaro Vélez Isaza, article paru dans La Prensa, 27 Janvier 1989, p. 13).

politiques et se transformèrent en organisations criminelles de droit commun. Négocier avec une organisation de basse organicité est beaucoup plus difficile qu'avec une organisation ayant un minimum d'organicité. En suscitant la fragmentation, les restes d'espoir d'arriver à un accord durable de paix furent enterrées pour de longues années.

En éliminant systématiquement l'opposition dans l'environnement plus ou moins direct des groupes de guérilla, l'Etat a non seulement commis de nombreuses violations des droits de l'homme, mais a réussi aussi à détruire les dernières interdépendances qui auraient pu permettre d'établir le dialogue avec ces acteurs.

L'alliance contre nature entre certaines composantes de l'Etat avec les acteurs de l'économie de la coca a contribué au déclin des institutions et a commencé à entraîner l'Etat vers un abîme profond. A la fin de cette période, les résultats furent préoccupants. Le parti politique issu de la guérilla est décimé. L'approche procédurale de paix a permis la seule reddition du M19, organisation de guérilla affaiblie après l'épisode du Palais de Justice. Le dialogue avec les autres acteurs est rompu. La violence se traduit par des milliers de morts. Les candidats aux présidentielles de 1990 des partis Union Patriotique, M19 puis du propre Parti Libéral sont sauvagement assassinés. Les fronts de guérilla qui ont réussi à se regrouper retrouvèrent leur activité d'avant les dialogues. Les unités de guérilla qui ont perdu le contact avec leurs formations respectives se sont éparpillées dans la nature et représentent la majeure source des actes criminels de droit commun observables à la fin de la période. Les tentatives de générer une nouvelle capacité organisationnelle publique furent paralysées. On assista ainsi à la chute de toutes les tentatives de rebâtir une certaine légitimité de l'Etat. Les objectifs du P.N.R. furent contournés et les fonds capturés par les élites locales. Les politiciens locaux n'ont guère évolué<sup>346</sup>. Plusieurs composantes du P.N.R. se retrouvèrent de fait intégrés comme programme civique-militaire au service des forces armées. Les réserves et parcs existent dans les discours et dans les brochures, alors que l'avancée des frontières de ressources et d'exploitation continue à ronger le patrimoine naturel amazonien. Les colons et indiens, qui ne demandaient "qu'à vivre une vie tranquille" (Sindicato de pequeños agricultores del Guaviare, 1985), attendent toujours le rétablissement d'un Etat de droit. Pendant ce temps, ils continuent à adapter leurs systèmes de production et d'utilisation de ressources naturelles, en s'organisant tant bien que mal afin de survivre aux soubresauts de cet équilibre plus multi que stable.

---

<sup>346</sup> "Me preocupa el canibalismo entre los distintos sectores políticos. Esto debe ser un serio punto de reflexión por parte de los partidos. Debe revisar su estilo de trabajo y de controversia. El debate a dentelladas agrava la situación de orden público y no es nada edificante. Tienen que entender que en estas sociedades en construcción ellos tienen una responsabilidad ética y si se quieren pedagógicas frente a la formación cívica y política de los ciudadanos. Lo que deberían ser temas de interés para las regiones que representan, brillan por su ausencia. Las energías intelectuales se malbaratan en la mutua calumnia y en la lucha burocrática." (Realidad Municipal, 1991, entrevista a Reinaldo Gary).

#### IV. Conclusions du Chapitre 9

Durant les trois périodes observées, il y eut deux Colombies, divisées et opposées par une fracture profonde. Il y eut la Colombie où prédomine l'autonomie sous toutes les formes, positives (la créativité, l'innovation, la formidable capacité d'adaptation) et négatives (puisqu'autonomie peut rimer aussi avec la précarité des pauvres, la loi du plus fort, l'émergence de la violence, les cultures illicites, l'irrespect des droits fondamentaux les difficultés liés à la basse-organicité, l'aveuglement et l'insensibilité de l'autopoièse). Il y eut la Colombie dominée par la régulation de la commande sous toutes ces formes, positives (les tentatives de générer des nouvelles visions d'ensemble, de régénérer une certaine organicité, de recréer un Etat de droit légitime) et négatives (la hiérarchie pesante, la répression, l'autoritarisme politique et social, l'immobilisme).

Les relations de couplage structurel entre ces deux Colombies maintiennent le pays dans un équilibre multistable de qualité contestable. Ces deux Colombies paraissent chacune suivre un comportement autopoiétique, tout en ayant besoin de cette étreinte fatale. Aux attentats de la guérilla répondent les attentats de la force publique que le public ne maîtrise pas. La situation de guerre renforce les différents groupes en armes et justifie leurs logiques respectives. Chaque action chez un acteur a produit chez l'autre une adaptation sans modifier ses habitudes ni ses visions du monde. Cependant, la trêve issue des accords de la Uribe a contribué à créer des opportunités pour des nouvelles interactions, aussi bien au sein de l'Etat qu'entre l'Etat et la très variée Société Civile (développement de relations de couplage constructives). Au contraire, les tentatives de rétablir l'ordre (accompagnées de la scandaleuse série d'assassinats politiques à partir de 1987) ont éliminé la possibilité d'interagir avec les acteurs de l'autre bord, laissant la place aux seuls acteurs réagissant aux signaux de la lutte armée (relations de couplage destructives). La logique de confrontation et d'homéostasie par auto-veto écrase et rend impertinentes toutes les autres stratégies d'acteurs. On observe alors un appauvrissement généralisé des interactions entre l'ensemble des acteurs. La forêt amazonienne et ses nombreuses ressources sont détruites par les deux Colombies qui s'affrontent.

Cependant, malgré des projets de gouvernement bien différents<sup>347</sup>, la perception de la complexité de la situation a été socialisée au cours des périodes analysées. En effet, l'Etat stratège a été aussi objet de stratégies et si l'Etat a pu se tromper,

---

<sup>347</sup> "La complexité n'est pas une recette pour connaître l'inattendu. Mais elle nous rend prudents, attentifs, elle ne nous laisse pas nous endormir dans l'apparente mécanique et l'apparente trivialité des déterminismes. Elle nous montre qu'on ne doit pas s'enfermer dans le contemporanéisme, c'est-à-dire dans la croyance que ce qui se passe maintenant va continuer indéfiniment. On a beau savoir que tout ce qui s'est passé d'important dans l'histoire mondiale ou dans notre vie était totalement inattendu, on continue à agir comme si rien d'inattendu ne devrait désormais arriver. Secouer cette paresse d'esprit, c'est une leçon que donne la pensée complexe." (Edgar Morin, 1990, p. 110)

les stratégies des autres acteurs ont de même été erronées. Par exemple, la guérilla a pendant de longues années développé une stratégie basée sur une vision instrumentaliste de l'Etat (ils prétendaient remplacer l'Etat, dissoudre l'Etat, changer l'Etat, prendre l'Etat). Au cours des dernières années les groupes de guérilla ont découvert un fait essentiel : l'Etat n'est pas l'élément décisif de la gouvernance et c'est peut être là l'explication essentielle à la base du flottement de leur stratégie au cours des dernières années. De même, les acteurs liés à l'économie de la coca se sont rendus compte que le cycle infernal de violence termina par miner leurs propres intérêts. Ainsi, les limites de la gouvernabilité sont apparues à la plupart des acteurs et l'attraction qu'exerçait l'Etat, qui constituait le principal enjeu des luttes politiques des dernières années a considérablement baissé.

Sortir de cet état de mutuelle autopoïèse demande des efforts incroyables, autant de la part de l'élite colombienne que des représentants de l'opposition politique ou armée. Le commentaire de Gloria Zea reflète bien la disjonctive dans laquelle se trouvait l'élite traditionnelle à l'époque du gouvernement de Belisario Betancur :

“El país está dividido en dos (...) Yo pertenezco al otro país y lo digo con mucho honor. Soy, desde luego, miembro del capitalismo (sic), no pertenezco a la lucha armada, pero hago parte del país que conoce la realidad nacional, trabajo no para mi bienestar personal, sino para la comunidad y recibo alborozada el proceso de paz del gobierno, como la única opción posible (Gloria Zea, Revista Semana, no 122, septiembre 4-10 de 1984).” (Citée par Rafael Ballen p. 328).

D'autre part, on constate une attitude ouverte à l'apprentissage de la part des différents acteurs impliqués. Une grande partie de l'élite colombienne récuse les tendances au comportement autopoïétique. Ainsi :

“No ver enemigos salvajes a la izquierda inmediata, es también un factor determinante para construir la democracia.” (Rafael Ballen, 1985, p. 327)

Et l'opinion de Luis Carlos Galán exerce encore une influence considérable au sein de l'élite colombienne :

“No tiene ningún sentido que Colombia se precipite en una guerra interna a muerte.(...) Las guerrillas en nuestro país todavía son distintas y no puede descartarse la posibilidad en un plazo razonable de una reconciliación nacional análoga a la que Venezuela llevó a cabo en 1968 y 1979 con los antiguos sectores extremistas. De lo contrario, seguirá la escalada de violencia (El Tiempo, 3 février 1980).” (Luis Carlos Galán cité par Rafael Ballen, 1985, p. 273).

Vers la fin de la période 1987-1990 les appels au dialogue se sont multipliés, en provenance des différents acteurs impliqués. La plupart des appels au dialogue ont attiré l'attention sur l'importance que revêt le fait de mieux connaître le point de vue et les logiques décisionnelles des autres acteurs : la logique décisionnelle de la guérilla n'est pas identique à celle des acteurs liés à l'économie de la coca.

Elles constituent des organisations avec des motifs et des raisons d'être différentes : l'une est une entreprise économique récente, d'envergure mondiale répondant aux logiques économiques globales, et s'aventurant dans des activités illicites et meurtrières, l'autre une organisation politique et sociale secrétée localement et qui a pris les armes au cours de moments douloureux de l'histoire colombienne. Ces deux acteurs exercent des demandes de pilotage différenciées de la part de l'Etat.

Les questions suivantes restent au centre des nombreux artisans du pilotage aux confins qui ont continué à travailler pour le rapprochement viable des deux Colombies, en particulier dans la région amazonienne. Quelles sont les implications éthiques d'un tel rapprochement? Quelle attitude faudrait-il avoir face à ceux qui ont accumulé des fortunes grâce à l'économie de la coca? Qu'est-ce qui serait une mesure juste, acceptée durablement par la majorité des impliqués? Comment la générer et la mettre en oeuvre? Quelle attitude faut-il prendre face à ceux qui continuent à développer et à appuyer l'économie de la coca (voir "Alternatives aux cultures tropicales illicites", 1989)? Faut-il légaliser la production de coca (voir l'interview avec le sous-directeur de la police judiciaire du département du Meta in : Oriente, 1989)? Sous quelles conditions? Quelle attitude face à ceux qui ont fait couler du sang? Comment prendre en compte les différences entre les organisations qui ont fait couler le sang pour des motifs politiques, et ceux qui ont commis des crimes relevant du droit commun? Quelle attitude prendre face aux fonctionnaires civils et militaires impliqués dans l'économie de la coca ou en ce qui concerne les violations des droits de l'homme? Faut-il nécessairement désarmer tous les impliqués? Peut-il y avoir des accords durables si ces questions ne sont pas d'abord résolues? Faut-il les résoudre toutes à la fois, comme préalable à tout accord (approche synoptique)? Ou faut-il générer les réponses au fur et à mesure (approche incrémentaliste)? Quelle stratégie serait alors viable? La conception d'une telle stratégie et sa mise en oeuvre, appartiennent-elles au domaine de ce qui gouvernable? Quelle domaine d'autonomie requièrent les initiatives que l'on voudrait développer? Comment la générer? Comment renforcer les couplages structurels positifs? Comment diminuer les couplages structurels destructifs? Est-ce que ces modifications sont suffisantes en soi pour assurer le développement durable en Amazonie? Permettraient-elles une meilleure diffusion de certaines techniques d'exploitation durables déjà largement prouvées?

En révisant ces questions, il paraît évident qu'une solution procédurale formelle (telle que par exemple, la rédaction de la nouvelle Constitution, dont l'élaboration a absorbé de nombreuses énergies en 1991), ne constitue pas une réponse suffisante face à la situation adverse vécue en Colombie. Dans les situations où la légitimité de l'Etat et la capacité de faire respecter la loi sont des éléments à reconstruire, les Constitutions n'offrent qu'un appui certes utile, mais extrêmement précaire aux innovateurs de tous bords. La Constitution a

cependant permis l'émergence de nouveaux artisans du pilotage aux confins, qui commencent à répondre à ces interrogations fondamentales.

## Conclusions

### I. Introduction : bref rappel de nos intentions

Nous avons abordé ce travail en posant deux types de questions.

- D'une part une question d'ordre théorique et méthodologique :

Comment aborder et systématiser l'étude de la problématique du pilotage aux confins?

- D'autre part nous avons posé une série de questions d'ordre substantiel :

Comment repenser l'action des organisations (en particulier de l'Etat) dans des situations décrites comme étant autant de "bourbiers"? Peut-on améliorer la capacité d'interaction quand ces situations de crise ne sont pas épisodiques (des situations de "haute turbulence" tels les cas de risques naturels et technologiques majeurs) mais se révèlent être des situations de crise socio-politiques, économique et environnementale chroniques, caractérisée à la fois par la complexité et l'adversité? En quoi une reconnaissance de la "complexité" aide-t-elle les acteurs à mieux agir dans ces situations?

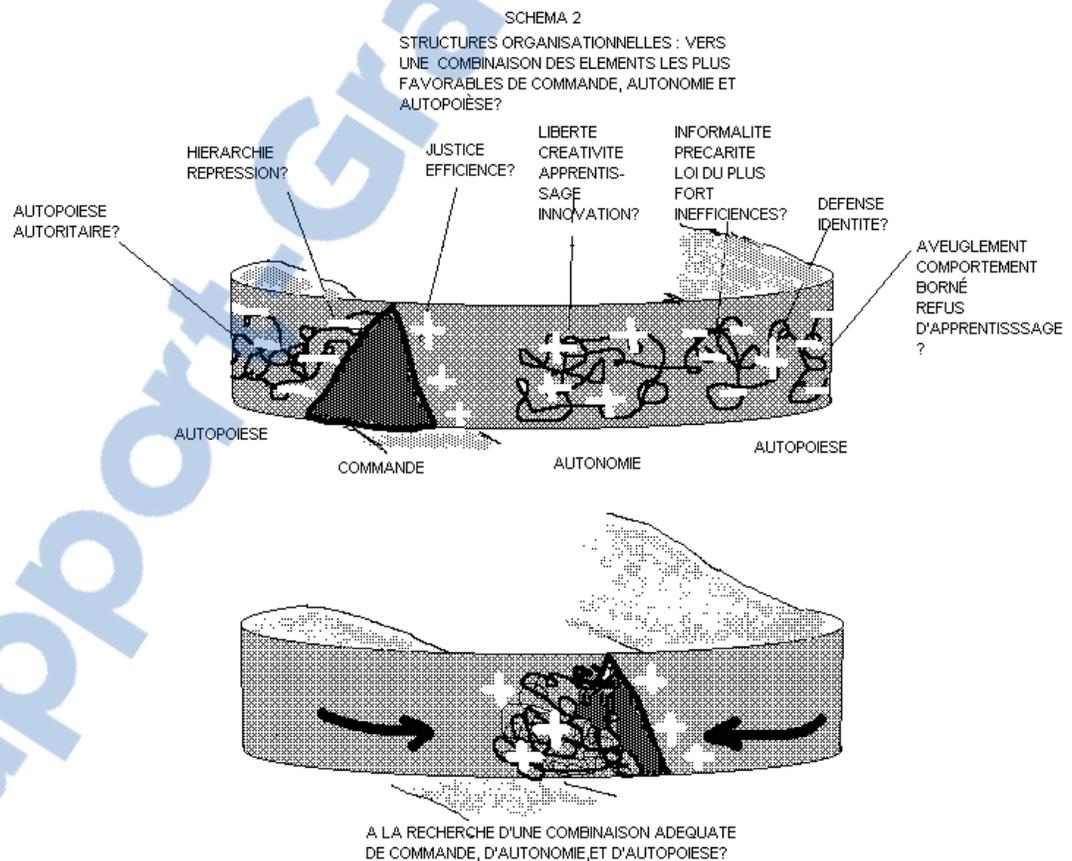
Quelles seraient les conséquences d'une situation où l'autonomie d'un acteur ne serait plus "relative" (vis-à-vis d'autres acteurs ou vis-à-vis la biosphère) mais tendrait à devenir "absolue", c'est-à-dire que l'acteur tendrait vers un comportement autopoïétique? Comment alors réinterpréter la problématique de gouvernance dans le cas proposé? La théorie de l'autopoièse, qui met en doute la possibilité de modifier les comportements d'autres acteurs, implique-t-elle aussi l'impossibilité de l'innovation de la capacité de gestion propre? De quelle manière la relation ambiguë entre les notions de commande, d'autonomie, et d'autopoièse permet-elle d'expliquer la viabilité des organisations et la perpétuation de la problématique de pilotage? Quelles sont les conséquences de ces systèmes élémentaires de régulation pour les structures organisationnelles?

Du point de vue théorique et méthodologique nous pensons avoir pu avancer sur le sentier que nous nous étions proposé. En ce qui concerne les questions sur la substance, nous avons buté sur des difficultés considérables.

II. La difficulté de franchir la phase de l'intelligibilité

A. A la recherche des combinaisons les plus favorables des divers systèmes de régulation?

Au delà de constater que "l'Amazonie c'est complexe" et difficile à gérer, au delà de la tentative de rendre intelligibles les situations complexes (Ladrière et Gruson, 1992, p. 246), quelles sont les principales options possibles? Comment un groupe d'acteurs peut-il réadapter son offre de pilotage? Quelle est la demande de pilotage exercée par les autres acteurs sur l'Etat? Un acteur peut-il maîtriser (c'est-à-dire réguler intentionnellement) les combinaisons adéquates de composantes allopoïétiques, autonomes et autopoïétiques et l'adaptation identitaire en situation de multi-stabilité?

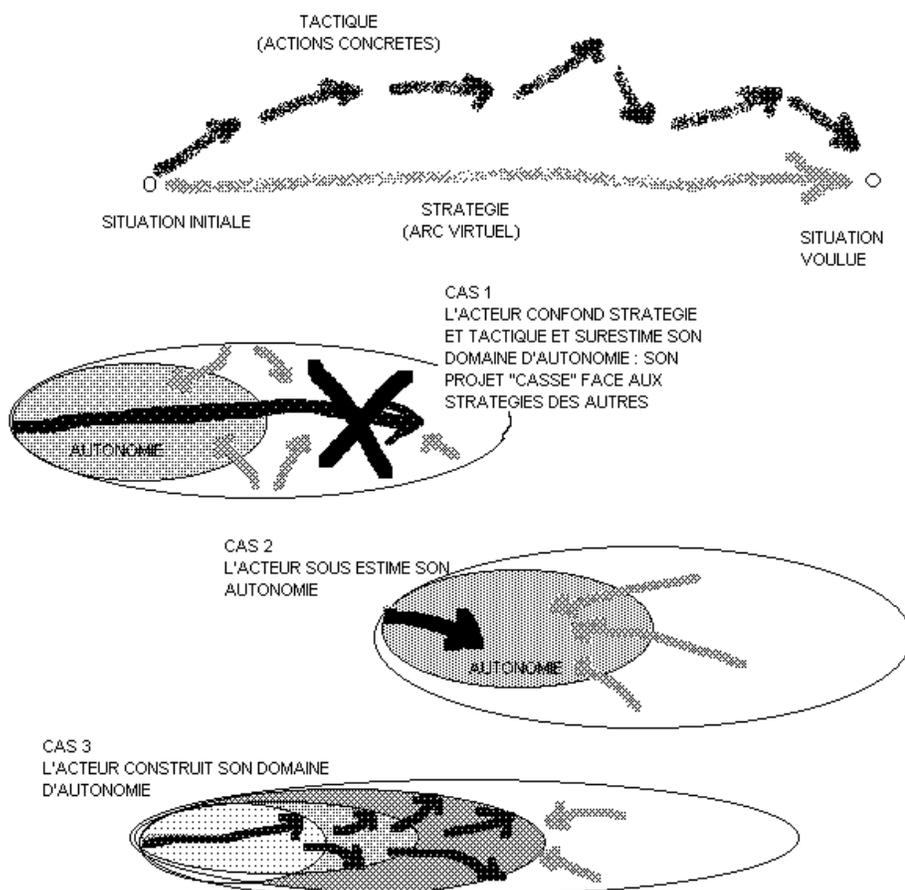


Dans le cas de la gestion publique en Amazonie colombienne, la première et la dernière période étudiées montrent une faible capacité de variation intentionnelle des combinaisons de systèmes de régulation gouvernementale. La tentative courageuse du gouvernement Betancur pendant la période 1982-1987, réellement intéressante du point de vue de notre étude, reflète le comportement d'innovateurs. Elle a permis d'apprendre sur la difficulté du pilotage aux confins, en particulier de la difficulté de maîtriser les changements identitaires.

La sortie du cycle infernal implique l'émergence d'innovateurs qui réussissent à créer une certaine autonomie. Cependant la tentative de reconquête de l'autonomie sous la présidence de Belisario Betancur se solda par un échec cuisant. A notre avis la raison fondamentale en est que l'équipe qui défendait le projet du président Betancur a sous-estimé l'importance de l'analyse organisationnelle et stratégique :

- en particulier il y eut insuffisamment de réflexion sur la stratégie de modification identitaire du système politique et économique colombien; la discussion fondamentale sur la combinaison des éléments les plus positifs de l'autonomie et de la commande autour de laquelle pourraient être pensées et discutées de nouveaux modèles de régulation plus durables n'a pas pu être approfondie. La gestion des dépendances économiques et politiques externes fût abordée de manière réactive. L'équipe a surestimé le domaine d'autonomie pour mettre en oeuvre les innovations proposées; en conséquence elle n'a pas développé une stratégie viable de génération d'autonomie initiale.

SCHEMA 3  
LA RELATION ENTRE STRATEGIES  
ORGANISATIONNELLES ET LE  
DOMAINE D'AUTONOMIE



Ainsi, il y eut plusieurs moments où les limites de la gouvernabilité étaient visibles pour de nombreux observateurs externes à l'équipe gouvernementale : les premières mesures allaient au-delà de l'autonomie réellement disponible et ont créé des réactions difficiles à gérer par la suite. Les dernières mesures du gouvernement Betancur se situaient en deçà de ce qu'il aurait pu faire (par exemple en stimulant activement la conformation d'une nouvelle alliance politique réunissant les partisans de l'innovation), mais là, l'élan était déjà brisé par l'épisode du Palais de Justice et la catastrophe d'Armero.

La crise actuelle de "gouvernance" en Amazonie colombienne est-elle simplement le résultat d'une des crises de modèles dont parlait Beer : les modèles de management courent derrière les circonstances (Beer, 1975, p. 402) ? Reprenant notre réflexion à la fin du Chapitre 3, la complexité est-elle une constante? Les

solutions que nous donnons font-elles partie de la complexité? Génèrent-elles de la complexité? ou est-ce que nous ramons dans une mer de complexité et déplaçons de la complexité sans jamais la réduire?

Pour un acteur individuel l'autonomie n'est pas une donnée figée et universelle : elle se modifie selon les situations et dans le temps. Mais est-ce que l'on pourrait avancer, (tout en reconnaissant l'existence de processus **individuels** de pilotage heurtés et inégaux), que la demande **globale** de gouvernance au niveau des nombreux acteurs serait une constante? Tout effort pour augmenter le comportement autonome dans un secteur, dans un espace géographique ou à un niveau d'organisation serait-il compensé par une augmentation de la régulation par la commande à partir d'un autre secteur, dans un autre espace ou sur un autre niveau d'organisation?<sup>348</sup> Est-ce que ce que les uns laissent en capacité de gouvernance, les autres la reprennent? La capacité que nous perdons, est-elle regagnée par les générations futures? La gouvernance implique-t-elle une relation de type zero-sum? Ou est-ce qu'il peut y avoir des situations où tous les acteurs perdent ("lose-lose situations") ou gagnent ("win-win situations")? Peut-on améliorer les capacités de pilotage de tous les acteurs en complexifiant intentionnellement les mécanismes de régulation? Quelles implications auraient ces réflexions pour les tentatives de modification de l'intervention de l'Etat?

## B. L'apprentissage de la maîtrise de la spirale des conflits

L'acquisition des savoir-faire associés à la maîtrise du passage de la confrontation violente à la confrontation politique devient incontournable. Plus on frappera les autres acteurs par des moyens militaires, plus on raidira les attitudes, plus on créera de l'homogénéité, plus on réduira l'autonomie, plus on détruira la possibilité pour qu'au moins une fraction de l'organisation d'en face perçoive nos signaux et dégage des options par l'apprentissage, plus on détruit les conditions du rétablissement de notre propre capacité de gouvernance. Les acteurs peuvent-ils apprendre à démêler et modifier les relations de couplage structurel destructifs? Peuvent-ils apprendre à renforcer les relations de couplage constructifs? Comment créer l'espace d'autonomie suffisante pour permettre cet apprentissage?

La maîtrise de la spirale des conflits<sup>349</sup> passe par un renforcement des capacités de réflexion stratégique et tactique des différents acteurs. Un conflit peut se résoudre

---

<sup>348</sup> Les massifs efforts récents des instances de mega-régulation économique en vue de préserver le fonctionnement du mécanisme "autorégulateur du marché" au Mexique tendent à confirmer cette hypothèse...

<sup>349</sup> La spirale des conflits se réfère à la tendance (souvent observée, mais pas toujours inévitable - si non, nous ne pourrions parler de vouloir "maîtriser les conflits" -), de voir des différences d'opinion ou d'intérêts se transformer en conflits personnels, puis en affrontements de nature politique (acteurs dépourvus d'armes) et enfin en conflits de nature militaire (acteurs armés).

dans la mesure où l'on permette aux différents acteurs impliqués de se reconstituer en tant que tels et de développer cette capacité de réflexion. Cela implique qu'il faut tolérer la reconstitution des réseaux de communication des différents groupes de guérilla, dans la mesure où il convient de rétablir la constitution d'interlocuteurs organiques et légitimes.

De plus, il est essentiel de construire, au cours de la négociation, un espace pour rétablir et accélérer les processus d'apprentissage des groupes adverses, ce qui implique la création et la tolérance d'espaces d'autonomie. C'est pour cette raison que, dans les dialogues avec les groupes en armes, il convient à tout prix d'éviter de faire passer la discussion sur les conditions, les lieux, la durée, les participants (c'est-à-dire la rationalité procédurale qui tend à limiter le champ d'autonomie) avant les thèmes du dialogue (rationalité substantielle).

La possibilité de la production collective du sens de la gouvernance en Amazonie Colombienne semble exiger que l'on favorise une prolifération de mécanismes de concertation et de participation à côté des mécanismes électoraux formels, comme moyen de faire avancer la démocratie dans les zones convulsionnées. Si l'on veut renforcer les conditions du dialogue et contribuer à une gestion active de la spirale des conflits, les différents acteurs impliqués doivent faire et exiger des gestes symboliques qui ne détruisent pas les autres dans leur intégrité physique. Cette politique pourrait s'inspirer de la tactique "d'underretaliation" suggérée par Karl Deutsch :

"Amplifying feedback system versus negative feedback system : a policy of "underretaliation" may lead to lower counterretaliation of the "enemy". (Karl Deutsch, 1966, p. 194).

L'objectif de la maîtrise de la spirale des conflits est de recréer des espaces et des institutions adéquates pour que les conflits violents puissent être de nouveau régulés dans le champ de la macro-régulation politique. Cela invite les organisations à mettre l'accent sur ce qui pourrait aider à constituer si n'est pas une alliance, au moins une contradiction politique. Cela implique une recherche constante de nouvelles règles du jeu pour laquelle les acteurs doivent vouloir et pouvoir créer un espace. Cependant, l'innovation bute sur de nombreux obstacles.

### **III. Le pilotage aux confins : un programme permanent de recherche et d'action que l'on peut aborder en suivant quelques règles heuristiques essentielles**

#### **A. Modestes mais actifs : de nouvelles attitudes**

En sus des conclusions déjà reflétées à la fin de chacun des chapitres, notre étude nous conduit à une réflexion d'ensemble : en général, il est extrêmement difficile

de modifier ou d'améliorer sa propre capacité de pilotage, pour ne pas parler de modifier celle d'un acteur tiers. Cela le devient davantage aux confins. C'est pourquoi, pour les acteurs impliqués dans les cas de pilotage aux limites, la tentation de la destruction physique réciproque apparaît si souvent comme la seule option. Or, l'exercice de la force contribue à limiter encore davantage le domaine d'autonomie, aussi bien pour celui qui l'exerce que pour celui qui en souffre les effets, puisqu'il génère des relations de couplage structurel destructeurs qui appauvrissent le champ des options. Les conflits sociaux ne sont plus correctement médiatisés par le système de macro-régulation politique et cela contribue à transformer toute revendication en conflit violent, alors même que la macro-régulation par le marché continue à réguler les stratégies d'interaction les plus meurtrières. La voie militaire choisie avant et après le gouvernement du Président Belisario Betancur a démontré l'absurdité meurtrière d'une telle entreprise : on ne peut réduire la complexité par plus de violence. En devenant prévisible, un acteur qui pratique la violence limite son domaine d'autonomie. Il en est de même pour l'acteur dont le comportement dépend du seul exercice de la coercition et de la hiérarchie.

C'est pourquoi, face aux problèmes complexes, et afin d'éviter les risques du sous - et du surpilotage, l'approche du scanning mixte proposée par Etsioni (1968) offre bien des avantages. Au lieu d'élaborer de volumineux diagnostics, déphasés aussitôt publiés (Matus, 1987a et b), il convient d'essayer de comprendre la situation en essayant de comprendre peu à peu ce qui fonctionne bien ou mieux sans intervention, et ce qui est susceptible de s'améliorer en interagissant : pratiquer le silence radio et si possible suspendre momentanément toutes les interactions, "scanner" l'environnement, intervenir sur quelques variables seulement, évaluer les effets sur l'environnement et sur l'organisation, intensifier les interactions ou les modifier...

S'il est difficile d'améliorer les capacités de pilotage d'un acteur tiers, on peut cependant contribuer à ce qu'il reconnaisse mieux les dimensions générales de la problématique de la gouvernance et surtout à apprendre à reconnaître les limites et le potentiel de sa propre capacité de pilotage. On ne peut proposer des algorithmes pour bien gouverner mais on peut ébaucher certaines règles heuristiques qui permettent d'apprendre à mieux gouverner. La définition de la "bonne" gouvernance sera toujours auto-référentielle et un accord sur certains points de vue ne pourrait surgir que d'une pratique de dialogue et de négociation, pratique pour laquelle on peut tenter de créer un contexte favorable.

Les réflexions antérieures nous invitent à aborder la problématique de la gouvernance avec beaucoup de prudence. Comment alors améliorer la capacité de pilotage et augmenter le domaine de l'autonomie? Comment avancer par rapport aux acquis et aux limitantes des nouvelles approches de gestion en milieu complexe ?

Tout d'abord il s'agit de connaître les avantages et les limites de la régulation par l'autonomie et par la commande. L'autonomie va souvent de pair avec la précarité, la loi du plus fort, l'informalité des pauvres et des faibles, les inefficacités du système D et le sous-pilotage. La commande va souvent de pair avec la hiérarchie pesante, le sur-pilotage, le manque d'innovation et de liberté, les abus de pouvoir, l'irrespect des droits de l'homme. Mais autonomie veut aussi dire créativité, liberté, innovation, régénération des règles. Commande signifie aussi justice, respect des lois, la préservation de l'efficacité. La complexité perçue invite à reconnaître les limitations de nos capacités de réflexion<sup>350</sup> et nous n'avons pas à surenchérir sur la complexité en ajoutant de la complication<sup>351</sup>.

Les approches pourraient suivre d'autres voies mettant en valeur le travail dans la durée (respect de cycles d'apprentissage inégaux et intermittents), une meilleure connaissance des systèmes de régulation existants, l'identification des interactions constructrices et la participation des acteurs impliqués. L'interaction avec les autres acteurs servirait à générer un sens de propriété des adaptations nécessaires<sup>352</sup>.

---

<sup>350</sup> "Nous sommes condamnés à la pensée incertaine, à une pensée criblée de trous, à une pensée qui n'a aucun fondement absolu de certitude. Mais nous sommes capables de penser dans ces conditions dramatiques." (Edgar Morin, 1990b, p. 93).

<sup>351</sup> "Comment répondre à ces problèmes? Il serait absurde de croire qu'on puisse les abandonner à la loi du marché. La complexité n'est pas une création administrative, c'est la réponse des autorités à l'explosion de cette complexité qui est fondée sur une erreur de logique. On raisonne comme si la seule façon de la maîtriser consistait à lui opposer une complexité encore plus grande de règles. Or, la réflexion moderne sur les systèmes humains et sociaux commence à faire émerger l'idée paradoxale que la seule réponse efficace est en fait celle de la simplicité. Ce qui implique un effort beaucoup plus considérable de connaissance et d'expérimentation. On peut d'abord observer que les réglementations les plus efficaces sont celles qui s'appuient sur les régulations déjà existantes du système humain en cause." (Michel Crozier, 1987, p. 146)

<sup>352</sup> Voir aussi : "The Bank's **past experience** with complex institution building efforts has been mixed, and suggests that it move with caution and absorb the lessons from those experiences." (IBRD, 1991, p. iv). "Such a long-term approach needs to be supplemented by other measures to strengthen implementation capacity. This implies greater efforts at helping build ownership of adjustment programs, a more conscious effort to understand the political and social structure and the customs and laws of its borrowers, the need to foster an "implementation culture" within the Bank to sensitize staff to the need to handle issues in this area with humility, sensitivity and caution, and the need to encourage participation by beneficiaries, where appropriate, in Bank projects." (IBRD, 1991, p. v). "Beyond adjustment lending, fostering an "implementation culture" requires attention to good governance in the design of projects, as well as a deliberate focus on implementation. Best practice includes simple project design, discourages creation of autonomous project implementation units, encourages use of existing structures to implement projects, increases supervision, suggests prior action and conditionality rather than delayed dated covenants, recommends recruitment of key staff well before effectiveness and pays special attention to the fiscal effects of projects." (IBRD, 1991, p. 20).

Préserver et augmenter le domaine de l'autonomie demande alors de nouvelles attitudes : modestie<sup>353</sup>, espoir, sensibilité, respect, travailler selon le principe de sérendipité<sup>354</sup> (Karl Deutsch, 1966, p. 228); tolérer et préserver la variété, différencier pour mieux intégrer, utiliser les avantages des mécanismes de régulation par la commande et par l'autonomie, se laisser agresser (Joël de Rosnay, 1975, p. 132-139); accepter la différence, soutenir la déviance, accepter le conflit et générer la légitimité de la régulation par la commande<sup>355</sup> (Norbert Alter, 1990, p. 169).

Si un acteur prétend étendre le domaine de son autonomie relative il devra tout d'abord se situer (Jean Paul Sartre, 1943, p. 583, p. 608, p. 609), pour évaluer la capacité relative d'autres acteurs d'influencer le problème, l'environnement de l'acteur ou son existence même. De même il s'agit d'identifier leur contribution à l'existence du problème et leur intérêt dans une solution éventuelle. Qui veut améliorer la gouvernance, pourquoi faire? Quelle est la relation de force? Les autres acteurs de l'organisation ou dans son environnement sont ils ouverts à une telle stratégie? Perçoivent-ils notre comportement comme étant autonome ou comme étant autopoïétique? Paraissons nous imposer des décisions? Percevons nous leur comportement comme étant autopoïétique? Autonome? Percevons nous ces acteurs comme voulant nous imposer des décisions? Comment pourrait-on altérer notre/leur comportement (allopoïétique, autonome, autopoïétique) et rétablir des conditions de dialogue? Comment assurer la viabilité de l'organisation? Comment rétablir une situation où les parties en présence puissent gagner en capacité de gouvernance?

Reconnaître une variété de systèmes de régulation et de structures organisationnelles implique que piloter ne signifie plus exclusivement imposer.

---

<sup>353</sup> "Nous avons besoin au contraire d'un Etat modeste, soucieux d'investir dans le long terme, au service d'une société qu'il écoute, capable de s'effacer et de se retirer quand une activité réussie peut être assurée par les praticiens eux-mêmes. Cela implique un style d'action moins glorieux, mais qui requiert bien plus de connaissances, de soin, de préparation et d'intelligence." (Michel Crozier, 1987, p. 59).

<sup>354</sup> En effet, les situations ne sont pas toujours adverses, et il faut savoir créer et profiter des situations favorables : "It would be a mistake to imagine that unforeseen side effects are always of a negative sort. Very often, they represent real opportunities, which are provided by so-called "chance" and which can be used." (Malik, G. Probst, 1984, p. 112). "Serendipiteit : een samenloop van omstandigen creeren die kansen van succes vergroot." (U. Rosenthal, 1992, p. 195).

<sup>355</sup> "Similarly, certain things which are partially necessary to existence cannot be commanded or made in a firm. Loyalty of fellow workers, identification with the firm, willingness to work and motivation can, in the last analysis, only be developed under favorable circumstances, but cannot be ordered. Therefore, in such and similar cases management must refrain from "activist" intervention in the inner functionings of the firm and limit itself to cultivating favorable conditions and supporting, as a catalyst, the natural development of certain desirable results and qualities. Precisely an abstention from pseudo-rational ordering of details give the possibility of attaining results which cannot be attained in any other way." (Malik, G. Probst, 1984, p. 113).

Interagir efficacement en situation d'**hétéarchie** implique la négociation. Bien négocier peut permettre d'augmenter le domaine de l'autonomie. A cet égard l'école de négociation de Harvard (Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton, 1981; Roger Fisher, Elisabeth Kopelman et Andrea Kupfer, 1994; Roger Fisher et Danny Ertel, 1995) apporte des éléments extrêmement pertinents de réponse, notamment parce qu'elle met en valeur la nécessité de se situer, l'importance de la communication, de séparer intérêts et positions, d'être ouvert et de comprendre les intérêts des autres et le fait que la négociation peut bénéficier aux deux parties<sup>356</sup>.

Paradoxalement, l'approche de l'école de Harvard est limitée par le fait qu'elle suppose que les parties en présence aient des intérêts clairs, des stratégies linéaires, des structures de commande récursives et des limites organisationnelles clairement définies. Elle n'apporte donc pas encore de réponse dans le cas d'interactions avec des organisations diffuses et de basse organicité. Si bien l'approche de Harvard reconnaît des relations d'hétéarchie **entre** deux organisations, elle n'apporte pas de réponse aux situations où l'une des - ou les deux - parties répondent aux caractéristiques de la régulation par l'autonomie, et encore moins au cas où elles répondent à un comportement tendant vers l'autopoièse.

## **B. Une attitude de recherche permanente face à l'autopoièse (dans notre organisation ou dans celle des autres)**

Il est probable que l'on ne trouve pas d'acteurs sociaux avec un comportement totalement autopoiétique. On trouvera une grande variété de cas : l'existence des mécanismes d'ouverture-clôture et de la commande potentielle produit des acteurs qui peuvent montrer un comportement autopoiétique face à certains thèmes alors qu'ils sont parfaitement ouverts sur d'autres : en Colombie les acteurs liés à l'économie de la coca sont parfaitement intégrés au - et agressés par le - marché, mais ils sont fermés face aux injonctions du système de police et de la justice.

D'autre part, les phénomènes d'auto-organisation à l'intérieur des organisations produisent une variété de comportements. Certains de ces comportements permettent des interactions plus efficaces que d'autres. Même les organisations avec un comportement autopoiétique ont besoin de leur environnement avec lequel elles maintiennent de multiples interactions. Ces considérations sont à la base des propositions d'action face aux acteurs ou aux organisations ayant un comportement autopoiétique.

---

<sup>356</sup> Henri Ollagnon a beaucoup contribué à la diffusion de ces techniques de négociation entre les défenseurs du patrimoine naturel en France (Henri Ollagnon, 1979; voir aussi Laurent Mermet, 1991; Gilles Barrouch et Jacques Theys, 1987).

Sur la base d'une connaissance préliminaire des travaux de Varela et Maturana et des discussions auxquels ils ont donné lieu, certains auteurs tels que de Bruijn et ten Heuvelhof (1991), in't Veld (1991), Koppenjan et Hufen (1991) font une tentative hardie et proposent une approche qui, selon eux, permettrait de piloter les organisations autopoïétiques (certains n'hésitent pas à parler d'instruments "à l'épreuve de l'autopoïèse" ou "autopoiesis-proof instruments", voir J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 166).

Sur la base d'un fait bien connu, déjà énoncé par Kenneth Arrow<sup>357</sup>, de Bruin et ten Heuvelhof proposent d'identifier les variables auxquelles un acteur ayant un comportement autopoïétique est plus sensible. En travaillant sur ces variables, ces auteurs proposent de modifier le comportement de cet acteur<sup>358</sup>. De même ils suggèrent d'utiliser les interdépendances, de modifier l'environnement d'un tel acteur et de créer des perturbations qui encourageraient l'abandon du comportement autopoïétique et favoriserait le retour vers un comportement autonome en accélérant ou forçant l'ouverture de ces acteurs.

A ce sujet, ils évoquent une nouvelle génération d'instruments de politique dans le but d'élargir la panoplie d'instruments actuels. Celle-ci permettrait de résoudre les déficiences de l'ancienne génération, qui selon eux, souffre des suivantes limitations : les politiques proposées sont chargées d'éléments normatifs précis, ce qui implique un appel démesuré à l'information (or l'information est rare et coûteuse à réunir), leur formulation et mise en oeuvre demande trop de temps<sup>359</sup>, tout l'effort de la mise en oeuvre et de la vérification de la correcte mise en oeuvre provient de l'acteur qui propose la politique. La nouvelle génération d'instruments aurait les caractéristiques suivantes : ils s'agit d'instruments indirects de régulation, les instruments établissent des bandes de variations tolérées et ne sanctionnent que les écarts manifestes, des stimulants sont prévus pour récompenser les acteurs qui s'ajustent au comportement voulu, l'accent est mis sur la communication avec les acteurs tiers, de manière à ce qu'ils prennent en charge l'application de la politique et la vérification de leur mise en place (J.A de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991).

Si bien on perçoit les avantages de ces propositions, utiles de toutes façons et déjà utilisées amplement (les politiques d'embargo en sont un exemple manifeste), il n'y a là aucun élément qui permettrait d'argumenter que ces instruments permettent de mieux interagir avec des organisations ayant un comportement

---

<sup>357</sup> "Un signal, tant qu'il n'est pas entendu, n'a pas la même utilité; il ne modifie aucune loi de probabilité." (Kenneth Arrow, 1976, p. 47).

<sup>358</sup> "Suppose a target group is very sensitive to variable X. By managing an environment in such a way that variable X changes, government can influence the behavior of an autopoietic target group." (J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 165).

<sup>359</sup> Nous avons déjà mentionné cette argumentation propre aux incrémentalistes, voir Chapitre 3.

autopoïétique. De Bruijn et ten Heuvelhof sont conscients du problème<sup>360</sup>, mais ne le résolvent pas.

Sur la base des analyses proposées dans les chapitres précédents, nous sommes d'avis que ces tentatives connaîtront le même sort que les prétentions illusoires des "technologies de gestion en milieu complexe" (voir Chapitre 3). En effet, les organisations ayant une tendance au comportement autopoïétique ne sont pas fermées et n'ont pas besoin d'être "ouvertes" : elles dominent leur système d'ouverture-clôture et à trop jouer l'apprenti sorcier on risque d'enrayer définitivement ces mécanismes vitaux et de détruire les organisations avec lesquelles on interagit. De par l'auto-organisation il est souvent difficile d'identifier correctement les signaux auxquels une organisation autopoïétique répondrait plus particulièrement. De plus les perturbations, même en agissant sur les variables sensibles peuvent conduire à l'effet contraire recherché : elles peuvent donner lieu à des phénomènes d'auto-référence intense ou à une désintégration de l'organisation qui causerait encore plus de problèmes de régulation. On ne peut anticiper correctement les réactions d'une organisation autonome. Ces propositions semblent partir d'une supposition : ce sont les autres qui ont un comportement autopoïétique<sup>361</sup>. Or, il est très probable que ce soient justement l'Etat ou les mega-organisations qui aient un tel comportement<sup>362</sup>. Ces approches impliquent une idée de manipulation qui peut conduire à méconnaître la dignité des acteurs et sous-estimer leur capacité : nous ne la partageons pas.

Alors que les approches proposées par les auteurs mentionnés continuent à prétendre que les modifications peuvent être induites de l'extérieur, nous sommes d'accord avec Varela, Maturana et Beer<sup>363</sup> pour dire que les adaptations

<sup>360</sup> "The non-penetrability of the target group will frustrate the effectiveness of using policy instruments. Government will have to develop steering strategies that fit within a context of an autopoietic target group. In general, such new strategies should meet one or more of the following requirements : 1. They have to be able to penetrate the self-referential closure of a target group; 2. They have to fit within the "identity", "image" or "perceptual filter" of the autopoietic target group. 3. They have to be able to change the "identity", "image" or perceptual filter" of the target group." (J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 163).

<sup>361</sup> "Influencing or steering autopoietic systems from the outside seems to be impossible. Autopoietic theorists must, however, find ways to change systems' internal operations. (...)"(M.J.W van Twist, L. van Schaap, 1991, p. 43).

<sup>362</sup> "Macro-actors have a greater capacity than other actors to alter their environments, and hence, rather than adjusting their knowledge to social reality, they can often change the reality to fit their preconceptions or misconceptions. Nations, for example, may generate wars to confirm their perceptions of hostile neighbors." (Amitai Etzioni, 1968, p. 140).

<sup>363</sup> "Pour ces différentes raisons, il vaut mieux se demander comment un système contrôlé peut se percevoir et connaître ses propres états, plutôt que se demander comment le "pilote" peut avoir connaissance de l'état du système. A ce propos, "se percevoir" ne signifie pas que nous devons doter le système d'une **personnalité**, ou quelque autre identité que celle que peut lui attribuer un observateur. Définissons cette possibilité de se percevoir d'un point de vue behavioriste, c'est-à-dire en définissant ce qu'est le

durables sont le fait de décisions autonomes. Les modifications espérées peuvent seulement être stimulées par une attitude de respect des acteurs conformant cette organisation, par le dialogue et par la négociation.

Cette approche demande une variété d'instruments (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 89)<sup>364</sup>. En effet :

“Aucune de ces méthodes (N.D.A. : cercles, ateliers flexibles, groupes semi-autonomes, organisations cellulaires, qualité totale, juste à temps etc.) n'est bonne ou mauvaise en soi. L'organisation est devenue l'art d'ajuster les méthodes à des situations souvent confuses et instables, l'art de l'essai-erreur, l'art de la combinaison des diversités. Celui qui gagne est celui qui garde une vision stratégique claire, combinée à une grande vitesse de réaction, pour mettre les méthodes en adéquation avec la réalité concrète dans le sens de l'efficacité permanente.” (Dominique Genelot, 1992, p. 32).

De même :

“In any complex system, attack- however intelligent- on a single element or symptom, generally leads to a deterioration of the system as a whole.” (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 139)<sup>365</sup>

Ce mélange d'instruments n'a pas besoin d'être toujours et partout consistant. On peut, à l'intérieur d'une politique globale consistante, imbriquer des sous-ensembles de politiques inconsistantes<sup>366</sup>. Celles-ci permettront de mieux capter et influencer les organisations ayant un comportement autopoïétique :

---

comportement spécifique d'un système susceptible de se percevoir. Considérons un système donné. Un assemblage d'entités est défini comme un système dans la mesure où l'on observe un comportement conjoint de ces entités. Considérons une activité habituelle du système, caractéristique de sa dynamique, c'est à dire une activité que nous observons souvent dans cet assemblage d'entités. Que se passe-t-il alors si nous intervenons d'une façon ou d'une autre - en enfonçant un bâton dans le système, ou en criant dans sa direction, ou en modifiant la température environnante? Si le système réagit à ce stimulus, nous dirons que le système se perçoit lui-même. Attention : nous ne devons pas dire que le système perçoit le stimulus, ce qui implique la capacité de connaître le monde extérieur au système. Tout ce que nous pouvons déduire de notre expérience, c'est que le système perçoit une modification qui survient en son sein. La distinction est importante.” (Stafford Beer, 1979, p. 19).

<sup>364</sup> “Plus un système est complexe, plus le système de contrôle doit, lui aussi, être complexe afin d'offrir une “réponse” aux multiples perturbations provenant de l'environnement.” (Joël de Rosnay, 1975, p. 130).

<sup>365</sup> Il est fréquent de voir des intervenants au niveau des instances de la macro ou mega-régulation prôner un instrumentaire et des messages “simples” (ce qui se traduit par des injonctions telle que “surtout, ne pas introduire plus de trois composantes dans un programme...”). D'une part, cette approche semble dériver d'une incompréhension fondamentale du phénomène de la complexité. D'autre part elle repose sur un grave malentendu : en effet, plus un message est simple, moins il y a de raisons pour qu'il soit envoyé par une instance de régulation supérieure...

<sup>366</sup> “Another important policy-reasoning principle involves movement from simple policies to sets of policies, with various issues of coherence between policies. It is important to note that coherence between different policies does not necessarily imply consistency in the simple sense. Thus, often an inconsistent mix of

“A mixture may be an adequate instrument for steering autopoietic target groups because their identity is often multi-dimensional and complex. Identities are hardly ever consistent and monolithic, but often consist of competing values. An instrumental mixture can be used for dealing with this complicated identity. (...) Although the isolated instruments may not have a different influence on the identity of the target group, it is the combination of instruments that influences the target group.” (J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, 1991, p. 164).

Au lieu de chercher à modifier l'autre, on peut l'aider à se changer lui-même (Michel Crozier, 1987, p. 310)<sup>367</sup>. Mieux : on peut changer soi-même, même si :

“(...)mobilization for self-change is politically much more costly than mobilization for changing others. Compare, for example, the mobilization for social welfare goals to the mobilization for war. But it is precisely such mobilization for self-change which is the most necessary for activating a society. (...) Such **self-triggered** transformation is a “higher” and less common level of activeness than **environmentally-triggered** transformation. The more it is achieved, the more societal actors may be considered their own masters.” (Amitai Etzioni, 1968, p. 395 et 120).

C'est ce point de départ qui a motivé de nombreuses expériences probantes d'auto-organisation de par le monde (Fals Borda, 1978, 1984, 1987); John Friedmann, 1987, p. 396) :

“The key to development and improved quality of life is **not** planning for or measurement of others; but enabling them to plan and measure for themselves. There is a deep wisdom in the motto of an indigenous self-development group in Mantua, one of Philadelphia's black ghettos : Plan or be planned for. To make participative planning possible is to make an art of living.” (Russell Ackoff, 1981, p. 50)<sup>368</sup>.

---

policies may better fit uncertainty, if undertaken, monitored and adjusted within a comprehensive strategy.” (Yehezkel Dror, 1988, p. 167).

<sup>367</sup> “Managers and planners who have the opportunity, even if not the ability, to improve the quality of life of **others** require measurement of it. However, if those ordinarily planned for had the opportunity and the ability to evaluate their own quality of life, that they have an opportunity to improve it, that they be encouraged to do so, and that their efforts to do so be facilitated. Therefore, the planning problem is not how to improve the quality of life of others, but how to enable them to do so for themselves and to learn continually how to do so more effectively.” (Russell Ackoff, 1981, p. 44). Voir aussi : “Seul un Etat modeste peut vraiment se révéler actif, car il est seul en mesure d'écouter la société, de comprendre les citoyens et donc de les servir en les aidant à réaliser eux-mêmes leurs objectifs.” (Michel Crozier, 1987, p. 10).

<sup>368</sup> Ackoff fait référence au cas d'auto-développement réalisé dans les années soixante à Philadelphie : “The Mantua case. The corporation supplies managerial, marketing, and financial services to its members. It serves as an industrial greenhouse nurturing delicate young enterprises in a controlled environment, helping them grow into healthy independent businesses.” (Russell Ackoff, 1974, p. 121-123) “The approach of the interactive community to the racial mess is based on an assumption that history seem to support strongly : the white community cannot solve the black's problems. Only the blacks can do so. Development

Cela impliquera une approche dans laquelle on laissera à l'autre acteur la possibilité de "reprendre ses esprits", d'approfondir et de consolider un point de vue propre. Face à une organisation montrant une tendance autopoïétique il conviendra (à moins qu'elle ne menace notre propre viabilité de manière directe) de créer des conditions adéquates pour l'aider à sortir de l'état auto-référence **intense** (l'auto-référence est suffisant) et permettre de reconstruire son domaine d'autonomie (rétablir et augmenter les possibilités de choix). Cela impliquera de même créer pour l'organisation en question, l'opportunité de trouver par soi-même un équilibre adéquat entre l'autonomie et la commande afin d'augmenter un niveau d'organicité qui contribue à sa viabilité tout en facilitant les interactions avec l'organisation en question : il est difficile sinon impossible de négocier avec une organisation aux limites et finalités floues. Il est de même difficile sinon impossible de négocier à partir d'une organisation aux limites et finalités floues.

#### **IV. Les difficultés du pilotage aux confins demandent l'émergence d'un nouveau type d'artisans**

##### **A. Gouverner aux confins exige des savoir-faire spécifiques.**

Gouverner aux confins exige des savoir-faire spécifiques<sup>369</sup> qui demandent un sérieux entraînement au cours de longues années et peut exiger les meilleurs cerveaux de plusieurs générations :

"Leadership and Situational Readjustment. (...) In collective readjustments to problem situations, then, somebody, or a number of somebodies, will be found

1. Attracting attention to a common situation.
2. Defining the difficulty.
3. Proposing solutions.
4. Enlisting support for one solution.
5. Bringing about a decision.
6. Allocating or organizing function.
7. Releasing, inspiring, guiding action.
8. Appraising results.

---

of the black community requires development of its ability to solve its own problems." (Russell Ackoff, 1974, p. 120).

<sup>369</sup> "Qualities of new leadership : a strategic vision and a global approach to the priority elements of the problematique; a capacity for innovation and adjustment to change ; an ethical perspective, making no concessions to expediency ; effectiveness in taking decisions after due dialogue, ensuring implementation, assessing results; capacity to learn and to encourage others to learn ; courage to change his or her mind as perceptions of situations and problems deepen ; ability to inform ; capacity to differentiate strategies and tactics ; willingness to open dialogue with citizens." (Alexander King, Bertrand Schneider, 1991, p. 204).

(...) These functions vary greatly in complexity and in the kind of skills required. Any clown can attract attention-he has only to stand on his head on his own front porch. But to define the crucial difficulty in a social problem situation takes a bit more wit. When the problem situation happens to be an industrial revolution, slavery versus free labor, or a major depression it may take the best brains of several generations. Modern experience indicates that defining the difficulty in the great problem situations of the contemporary world is an intellectual task of major proportions. To expect untrained minds to make any contributions at this point is naïve." (Lowell Juillard Carr, 1948, p. 148).

Selon Lasswell, seuls quelques acteurs paraissent capables d'acquérir ces savoir-faire :

"When human beings are exposed to a widened frame of experience, only a few leap beyond the immediate and grasp the larger significance of the whole." (Harold Lasswell, 1965, p. 71)

## **B. Les artisans du pilotage aux confins**

Or nous avons argumenté que dans des situations caractérisées par des combinaisons variées de commande (hiérarchie, haute organicité, limites bien définies) et d'autonomie (hétérarchie, basse organicité, limites floues) les prétentions de pilotage par la seule commande sont vaines. Résoudre ces problèmes demande de nombreux acteurs capables de défendre l'autonomie, aussi bien contre l'envahissement de la commande, que contre la torpeur de l'autopoièse.

Avec d'autres auteurs nous partageons la conviction selon laquelle, si bien le régime démocratique pose des exigences additionnelles à la capacité de gouvernement<sup>370</sup>, seul "le développement du leadership peut combattre les abus du leadership." (Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1977, p. 435). La reconnaissance de l'existence de structures organisationnelles partiellement hétérarchiques et régulées par l'autonomie implique que l'on devrait améliorer les capacités de pilotage des nombreux centres décisionnels répartis tout au long de structures variées.

Cela demande donc une stratégie d'accès généralisé à de nouveaux savoir-faire. En effet, "Les outils de gestion ne sont plus réservés aux spécialistes : outils de pilotage, ils doivent être entre les mains de ceux qui pilotent!" (Dominique Genelot, 1992, p. 244). Cela dit, où trouver les acteurs possédant les savoir-faire nécessaires? Où et comment former les pilotes aux confins de la gouvernance?

---

<sup>370</sup> "In other words, democracy demands more capable leadership, and probably considerably more of it than does a non democratic society." (Graham, 1960, p. 34).

Ce n'est pas en réformant ou en créant des écoles formelles de gouvernement (idée qui relève encore de la gestion par la commande) que l'on résoudra le problème de la basse-gouvernabilité. Les difficultés du pilotage aux confins ne seront jamais résolues par une élite technocratique, quand bien même elle serait formée aux technologies de gestion en milieu complexe les plus avancées. Les écoles de gouvernement correspondent à une idée d'apprentissage de techniques de régulation par la commande : ils forment des dirigeants plus ou moins éclairés, mais pas nécessairement des acteurs capables de s'attaquer avec patience aux frontières de la gouvernance.

Savoir gouverner aux confins demande de la prédisposition à apprendre et appliquer de nouveaux savoir-faire<sup>371</sup>, de la créativité, de la patience, de l'endurance, de la capacité de changer<sup>372</sup>. Ce sont des qualités d'artisans de métier (Robert Flood, Ewart Carson, 1988, p. 137-138) dont on demande à juste titre le retour (Michel Crozier, 1987, p. 263, 272; Dominique Genlot, 1992, p. 212)<sup>373</sup>.

Gouverner aux confins de la gouvernance demande une stratégie différente de formation : piloter aux confins demande un retour massif d'artisans, les artisans du pilotage en milieu complexe. On ne peut guère compter sur la seule formation formelle : on ne forme pas des artisans, on prédispose des acteurs à pratiquer l'artisanat, c'est à dire en créant des espace d'autonomie puisque l'autonomie représente la condition sine qua non de l'apprentissage. Les artisans se forment d'eux-mêmes auprès d'autres artisans : les artisans se forment entre pairs et on peut seulement favoriser et accélérer les processus d'apprentissage en multipliant les possibilités d'apprendre sur le terrain, en alternance avec des cours de formation pointue ou des séminaires spécialisés, en favorisant le passage des artisans d'une composante organisationnelle de haute organicité vers des composantes plus autonomes. Ainsi, les sénateurs apprendront auprès d'autres sénateurs et les maires et les conseillers municipaux auprès d'autres élus locaux.

Dans le cadre des programmes de gouvernance, il convient de former par mille moyens les nombreux artisans potentiels de la gouvernance : les dirigeants politiques, économiques et sociaux, maires, conseillers municipaux, députés, dirigeants de base, citoyens, candidats et fonctionnaires<sup>374</sup>. Les responsables des

---

<sup>371</sup> "This is an area where professionals are especially prone to what has been called "reflection-in-action", rather than "expert knowledge". (Yehezkel Dror, 1986, p. 20).

<sup>372</sup> A la question : comment dominer l'analyse géopolitique? Lacoste répond : "par la pratique, en tenant compte des réussites et des échecs". (Yves Lacoste, 1985, p. 188).

<sup>373</sup> "Construire requiert de la patience, du temps et, surtout, un immense travail. (...)La redécouverte du métier, de l'engagement concret, de la qualité, me semblent constituer un autre élément extrêmement porteur." (Michel Crozier, 1987, p. 36 et 85).

<sup>374</sup> "In the long run, as the mystification of apolitical planning disappears, the process of planning will be better understood, and the underprivileged will therefore be better able to influence the planning process. In fact, they are already beginning to use planning to further their own ends because they have come to

partis et des organisations sociales et économiques doivent être activement impliqués dans cette stratégie de formation afin d'éviter que les problèmes de gestion deviennent le monopole des experts en gouvernance.

Le point de départ sera d'éviter le transfert de tel ou tel ensemble de concepts - clé avec la prétention qu'ils résoudre les problèmes de gestion. Une connaissance élémentaire des capacités et des problèmes réels de gouvernement vécus par les différents acteurs, acquise au cours d'une interaction constante, représentent les éléments essentiels d'un apport possible d'un acteur tiers. Une telle expérimentation aux prétentions modestes pourrait générer un accord entre acteurs sur ce qui serait un processus gouvernable et sur le sens qu'il faudrait donner à la gouvernabilité.

## V. Entre l'autopoièse, l'autonomie et la commande : les chemins chaotiques de la liberté

A la suite de Douglas Hofstadter<sup>375</sup> nous avons identifié plusieurs boucles étranges de raisonnement en abordant la problématique de pilotage aux confins. Tout acteur dispose de certaines marges d'autonomie (relative, car limitée par les domaines d'autonomie des autres acteurs). La recherche de plus de liberté peut conduire à l'autopoièse, qui, paradoxalement<sup>376</sup> limite à nouveau la liberté d'innover et d'apprendre, et peut tendre vers un comportement autopoiétique autoritaire. Comme l'a indiqué Douglas Hofstadter "sous chaque hiérarchie enchevêtrée il y a un niveau inviolable de raisonnement"<sup>377</sup>, qui conduit à poser le problème de l'incomplétude<sup>378</sup> et donc, en termes de Ludwig Wittgenstein, les limites de ce qui peut être pensé et dit :

---

understand that planning is an emergent political process that relies on effective organized power." (Guy Benveniste, 1989, p. 282)

<sup>375</sup> En se référant au cas du Watergate aux Etats-Unis, Hofstadter se réfère aux "Strange Loops in Government" (Douglas Hofstadter, 1979, p. 692).

<sup>376</sup> "Un paradoxe est exactement ce qui ne peut être compris sans aller au-delà des deux niveaux enchevêtrés dans la structure de ce paradoxe." (Francisco Varela, 1989, p. 23).

<sup>377</sup> "Below Every Tangled Hierarchy Lies An Inviolable Level." (Douglas Hofstadter, 1979, p. 686). Voir aussi Varela : "D'un côté, nos processus mentaux reposent sur un substrat biologique; de l'autre côté, nos descriptions sont parfaitement capables d'autodescriptions à une infinité de niveaux. Dans le système nerveux, ces deux modes de clôture sont surimposées pour constituer la plus secrète et la plus insaisissable de toutes nos expériences : nous-mêmes." (Francisco Varela, 1989, p. 27)

<sup>378</sup> "Dans un sens, je dirais que l'aspiration à la complexité porte en elle l'aspiration à la complétude, puisqu'on sait que tout est solidaire et que tout est multidimensionnel. Mais, dans un autre sens, la conscience de la complexité nous fait comprendre que nous ne pourrions jamais échapper à l'incertitude et

“Gödel’s discovery involves the translation of an ancient paradox in philosophy into mathematical terms. That paradox is the so-called **Epimenides paradox**, or **liar paradox**. Epimenides was a Cretan who made one immortal statement : “All Cretans are liars.” (...) “The Epimenides paradox is a one-step Strange Loop, like Escher’s **Print Gallery**. But how does it have to do with mathematics?. That is what Gödel discovered. His idea was to use mathematical reasoning in exploring mathematical reasoning itself. This notion of making mathematics “introspective” proved to be enormously powerful, and perhaps it’s richest implication was the one Gödel found : Gödel’s Incompleteness Theorem. What the Theorem states and how it is proved are two different things. (...) Gödel’s theorem appears as Proposition VI in his 1931 paper “On Formally Undecidable Propositions in **Principia Mathematica** and Related Systems I. It states : (paraphrased by Hofstadter) All consistent axiomatic formulations of number theory include undecidable propositions.” (Douglas Hofstadter, 1979, p. 17).

Notre réflexion sur le pilotage aux confins de la gouvernance nous induit alors à penser que le problème même de la gouvernabilité est un problème peut-être formalisable, mais en tout cas irrésoluble. Tel le mot complexité (Edgar Morin, 1990b)<sup>379</sup>, le mot de gouvernance est un mot problème plutôt qu’un mot solution.

L’autopoièse touche aussi les défenseurs de l’approche organisationnelle : réussir à partager la notion de complexité constitue en elle-même une tentative complexe. Si cela est le cas, les possibilités d’utiliser certains des éléments avancés au cours de notre étude restent extrêmement limitées :

“Sociocybernetics, the meta-model of this “actor-model” system complex, is subject to the same limitations. Therefore it can never become the instrument for perfectly steering social systems. It can possibly help to steer somewhat better, exactly because it is the theory of self-referential systems; but it will inevitably remain flawed, like the social systems we try to model, understand and control through it.” (Thomas Baumgartner, 1986, p. 9).

De même, George Graham rappelle avec pertinence qu’il convient de maintenir une dose adéquate de scepticisme et d’humilité face à la portée réelle de toute tentative concernant l’amélioration du pilotage :

“But what are the right decisions? When are they in time? How much wasted effort can be tolerated? What is the nature of support and how much is essential? If we

---

que nous ne pourrions jamais avoir un savoir total : “la totalité, c’est la non-vérité.” (Edgar Morin, 1990, p. 93).

<sup>379</sup> “Nous demandons légitimement à la pensée qu’elle dissipe les brouillards et les obscurités, qu’elle mette de l’ordre et de la clarté dans le réel, qu’elle révèle les lois qui le gouvernent. Le mot de complexité, lui, ne peut qu’exprimer notre embarras, notre confusion, notre incapacité de définir de façon claire, de mettre de l’ordre dans nos idées. (...)Autrement dit, le complexe ne peut se résumer dans le mot de complexité, se ramener à une loi de complexité, se réduire à l’idée de complexité. La complexité ne saurait être quelque chose qui se définirait de façon simple et prendrait la place de la simplicité. **La complexité est un mot problème et non un mot solution.**” (Edgar Morin, 1990, p. 9 et 10)

have to go over each policy and each program of government and of society and determine its bearing upon these problem areas, we will reach a judgment that will be revealing, and have a high degree of validity; but it will be nearly as laborious as governing itself." (George Graham, 1960, p. 64).

Introduire le thème de la gouvernance c'est ouvrir une boîte de Pandore, qui obligera à réfléchir sur sa propre organisation, les limites vite perçues de sa capacité d'agir dans son environnement, mais surtout sur les limites de notre entendement pour mener à bien pareille entreprise<sup>380</sup>. Si les corps d'idées constituent eux-mêmes des systèmes autopoïétiques<sup>381</sup>, desquels on a juste commencé à étudier les terroirs<sup>382</sup>, l'autopoïèse serait-elle alors une invitation à rester prisonniers de considérations somme toute assez logiques<sup>383</sup> mais intensément auto-référentielles? Est-ce que la recherche de la liberté qui a provoqué l'autopoïèse peut de nouveau la briser? L'autopoïèse est-elle aussi rendue relative grâce à notre **autonomie relative**, notre domaine de liberté?

---

<sup>380</sup> On comprend alors mieux la prudence et la perplexité qu'ont montrée les organisations financières multilatérales avant d'aborder de nouveau le thème de la gouvernance. La richesse des analyses contraste durement avec le dénuement de la plupart des programmes se référant à ce thème, qui terminent par financer la construction ou l'aménagement des palais législatifs et de justice (l'éternel béton...) et l'achat d'ordinateurs pour capter on ne sait quelle information... L'énigmatique mandat d'action de la Banque Mondiale sur ce thème est révélé dans un court paragraphe truffé lui aussi de boucles étranges. "The General Counsel's memorandum identified five aspects of governance that are beyond the Bank's mandate : the Bank cannot be influenced by the political character of a member; it cannot interfere in the partisan politics of the member; it must not act on behalf of donor countries in influencing the member's political orientation or behavior; it cannot be influenced in its decisions by political factors that do not have a preponderant economic effect; and its staff should not build their judgments on the possible reactions of particular Bank member or members. This memorandum then suggested that governance may be relevant to the Bank's work if it is addressed in terms of having good order and discipline in the management of a country's resources." (IBRD, 1991, p. 3).

<sup>381</sup> "C'est que la connaissance est certes foisonnante, mais qu'elle ne repose sur rien, si ce n'est sur une tradition, et qu'elle ne conduit nulle part, si ce n'est à une nouvelle interprétation de cette tradition." (Francisco Varela, 1989, p. 13). De même : "Bodies of knowledge themselves, can be characterized as autopoietic systems. Scientific controversies have their own life cycles and yet they never die." (H. Mastik, 1991, p. 226).

<sup>382</sup> "In the future, it will, however, be above all a question of understanding the ecology and evolution of ideas and value judgments." (F. Malik, G. Probst, 1984, p. 117); voir aussi Edgar Morin, *La Vie des Idées*, 1991.

<sup>383</sup> "Cette plasticité du monde, ni subjective, ni objective, ni une et séparable, ni double et inséparable, peut fasciner. Elle attire l'attention à la fois sur la **nature** du processus comme sur les limites fondamentales à notre compréhension du monde et de nous-mêmes. Elle montre que la réalité n'est pas vraiment construite à partir de notre imaginaire, cela supposerait de choisir, pour point de départ, notre monde interne. Elle signifie aussi que la réalité ne peut être comprise comme une donnée prédéterminée; cela fournirait, comme autre point de départ le monde externe. Elle implique, de fait, que notre expérience ne repose sur **aucun fondement**, mais que nos interprétations proviennent de notre histoire commune d'êtres vivants et d'individus sociaux. De l'intérieur de ces zones de consensus, nous vivons une métamorphose, apparemment sans fin, d'interprétations succédant à des interprétations." (Francisco Varela, 1989, p. 31)

Il y aurait alors une sortie possible. La pensée libre et l'action volontaire peut nous libérer de l'envoûtement auto-référentiel<sup>384</sup>, à condition, comme le signale Edgar Morin, de modifier fondamentalement notre manière de voir<sup>385</sup>. C'est cette pensée libre qui permet d'orienter le combat quotidien pour maintenir le regard et l'écoute vers l'extérieur, le combat pour regarder et prendre en compte notre environnement, les autres organisations et la biosphère...

“L'institution de la société a toujours été auto-institution; les lois n'ont pas été données par les dieux, par Dieu ou imposées par “l'état des forces productives” (ces “forces productives” n'étant, elles-mêmes, qu'une des faces de l'institution de la société), elles ont été créées par les Assyriens, les Juifs, les Grecs, etc. En ce sens la société a toujours été “autonome au sens de Varela”. Mais cette auto-institution a toujours été occultée, d'une source extrasociale de l'institution (les dieux, les ancêtres - ou “la Raison”, la “Nature” etc.) Et cette représentation visait, et vise toujours, à annuler la possibilité de la mise en question de l'institution existante; elle en verrouille, précisément, la **clôture**. En ce sens aussi, l'émergence de sociétés qui mettent en question leur propre “organisation”, au sens le plus ample et le plus profond, représente une création ontologique : l'apparition d'une “forme” (**eidōs**) qui s'altère explicitement elle-même **en tant que forme**. Cela signifie que, dans le cas de ces sociétés, la “clôture” représentative-cognitive est “en partie”, “en quelque sorte”, **brisée**. Autrement dit : l'homme est le seul animal capable de rompre la clôture dans et par laquelle **est** tout autre vivant.” (Cornélius Castoriadis, 1983, p. 440).

Gouverner n'a jamais été et ne sera jamais simple. Mais les artisans du pilotage aux confins qui auront vu les dernières scènes du magnifique film “l'Ange Exterminateur” de Luis Buñuel disposeront d'une indication que d'autres n'ont pas. Pour se dépêtrer de ces paradoxes il faut sortir par la porte et gouverner là où l'on peut, tout simplement.

---

<sup>384</sup> “... we may perhaps apply to this “personality” the suggestion of Jean-Paul Sartre, that we act out our personality at every moment of our life but that we inescapably remake it in so doing with every decision taken.” (Karl Deutsch, 1966, p. 221).

<sup>385</sup> “Ainsi nous voyons notre espoir surgir de ce qui faisait le désespoir de la pensée simplifiante : le paradoxe, l'antinomie, le cercle vicieux. **Nous voyons la possibilité de transformer les cercles vicieux en cycles vertueux, devenants réflexifs et générateurs d'une pensée complexe**. D'où cette idée qui guidera notre départ : il ne faut pas briser nos circularités, **il faut au contraire veiller à ne pas s'en détacher**. Le cercle sera notre roue, notre route sera spirale.” (Edgar Morin, 1977, p. 19).

## Références bibliographiques

ACERO (Luis Carlos).-

“Organización social, defensa de la naturaleza, respeto a los derechos de las comunidades amazónicas y perspectivas unitarias”, p.119-124 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.-Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

ACKOFF (Russell L.), EMERY (Fred E.).-

On Purposeful Systems.- London : Tavistock, 1972.-

ACKOFF (Russell L.).-

Redesigning the Future : A Systems Approach to Societal Problems.- New York : John Wiley & Sons, 1974.-

ACKOFF (Russell L.).-

Creating the Corporate Future : Planned or be Planned for.- New York : John Wiley & Sons, 1981.-

ACKOFF (Russell L.).-

“On Flexibility and Freedom”; p. 19-34 in Operational Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.-New York, London : Plenum Press, 1989.-

ALLISON (Graham T.).-

Essence of Decision, explaining the Cuban Missile Crisis. Boston : Little, Brown, 1971.-

ALTER (Norbert).-

La gestion du désordre en entreprise.- Paris : Editions l’Harmattan, 1990.- Collection : Logiques Sociales.-

Alternatives aux cultures tropicales illicites, multigr., Campagne Européenne d’information sur la drogue. Rapport du Séminaire de Bruxelles, 2-4 octobre 1989.-

ANDRÉ (Yves) et. al.-

Représenter l’espace : l’imaginaire spatial à l’école.-Paris : Antropos, 1989.-

ARCILA N. (Oscar H.).-

“Coca, guerrilla, colonización y narcotráfico en la Macarena”, Revista de la Universidad Nacional, p. 75-80, Bogotá, 1990.-

ARRIETA (Carlos Gustavo) et al.

Narcotráfico en Colombia : Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales.- Bogotá : Ediciones Uniandes / Tercer Mundo Editores, 1990.-

ARROW (Kenneth).-

Les limites de l’organisation; [titre original : The Limits of Organisation, 1974] traduit de l’anglais par Tradecom.- Paris : Presses Universitaires de France, 1976.-

ASHBY (W. Ross).-

Introducción a la cibernética, traduit de l'anglais (1968) par.-Buenos Aires : Nueva Visión, 1977.-

AULIN (Arvid).-

"Notes on the concept of self-steering", p. 100-118 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems, sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

BALLEN (Rafael).-

Liberalismo hoy : opción de cambio o agónica supervivencia.-Bogotá : Editorial Carrera 7a. Ltda, 1985.-

BARROUCH (Gilles).-

La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels.- Paris : L'Harmattan, 1989.- Collection Logiques Sociales.-

BARROUCH (Gilles), THEYS (Jacques).-

"L'environnement dans la négociation et l'analyse des projets : que faire de plus que les études d'impact?"; Cahier No 12 de GERMES, décembre 1987.-

BARTOLI (Henri).-

L'économie, service de la vie.- Grenoble : PUG, 1996.-Bibliothèque de l'I.S.M.E.A.-

BATAILLON (Gilles).-

"La drogue dans les pays andins : Bolivie, Colombie, Pérou"; Hérodote no 57, avril-juin 1990, p. 87-112.-

BAUMGARTNER (Thomas).-

"Actors, models and limits to societal self-steering", p. 9-25 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems, sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

BEER (Stafford).-

Decisión y control : el significado de la investigación de operaciones y la administración cibernética; titre original Decision and Control (1966), traduit de l'anglais par Marcial Suárez.-México : Fondo de Cultura Económica, 1982.-

BEER (Stafford).-

Neurologie de l'entreprise; traduit de l'anglais par Patrick Williams, (titre original : The Brain of the Firm, 1972).- Paris : PUF, 1979.-259 p.-

BEER (Stafford).-

A Platform for Change.-Chichester, New York : John Wiley & Sons, 1975.-

BEER (Stafford).-

The Heart of Enterprise.- Chichester, New York : John Wiley & Sons, 1979.-

BEHAR (Olga).-

Las guerras de la paz.-Bogotá : Planeta, 1985.-

BENKO (Georges) , LIPIETZ (Alain).-

“De la régulation des espaces aux espaces de régulation”, p. 293-303 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection “Recherches”.-

BENVENISTE (Guy).-

Mastering the Politics of Planning : Crafting Credible Plans and Policies That Make a Difference.- San Francisco, London : Jossey-Bass Publishers, 1989.-

Beyond Privatization : The Tools of Government Action / sous la direction de Lester M. Salamon.- Washington D.C. : The Urban Institute Press, 1989.-265 p.-

BOYER (Robert) , SAILLARD (Yves).-

“Avant-propos”, p. 9-17 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection “Recherches”.-

BOYER (Robert).-

“Vers une théorie originale des institutions économiques?”, p. 530-538 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection “Recherches”.-

BOZEMAN (Barry), STRAUSSMAN (Jeffrey).-

Public Management Strategies : Guidelines for Managerial Effectiveness.-San Francisco/Oxford : Jossey-Bass, 1990.-

CAMPANELLA (Miriam).-

“Cognition and Policymaking for Coping with Complexity and Turbulence”, p. 174-201 in : Between rationality and cognition : policy-making under conditions of uncertainty, complexity and turbulence / sous la direction de Miriam campanella.- Torino : A. Meynier, 1988.-

CANO CORREA (Claudia).-

“La Macarena : entre la vida y la muerte”, article paru dans le quotidien El Espectador, 23 mars , 1987.-

CARR (Lowell Juillard).-

Situational Analysis : An Observational Approach to Introductory Sociology.-New York, London : Harper & Brothers Publishers, 1948.- Social Science Series.-

CARRISOZA (Julio).-

“La ampliación de la frontera agrícola en el Caquetá”; p. 237-310 in : Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina / sous la direction de CEPAL / PNUMA.- Madrid : CIFCA, 1983.-

CARRISOZA (Julio).-

"La dimensión ambiental en los procesos de planeación nacional"; p. 392-433 in : Ecodesarrollo el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marina de Botero, Juan Tokatlián.- Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

CARRISOZA (Julio).-

"La explotación de recursos naturales : racionalidad ecológica vs. racionalidad económica"; p. 367-377 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / SCP, 1987.-

CASTAÑO URIBE (Carlos).-

"Politica de conservación de la Amazonia Colombiana a través del sistema de parques naturales"; multigr. 10 p., document officiel de INDERENA, présenté durant le séminaire "Problemas de planificación y desarrollo en la Amazonia Colombiana", Université des Andes, Bogotá, 24 Juillet 1989.-

CASTORIADIS (Cornelius).-

"La logique des magmas et la question de l'autonomie"; p. 421-422 in : L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

CHABASON (Lucien), GUIGNABEL (Georges).-

"L'héritage du passé", p. 217-227 in : Héritiers du futur / sous la direction de René Passet et Jacques Theys.- Paris : DATAR / l'Aube, 1995.-

CHARNAY (Jean Paul).-

Stratégie générative : De l'anthropologie à la géopolitique.-Paris : PUF, 1992.-Collection "Politique d'aujourd'hui".-

CHECKLAND (P.B).-

Systems Thinking, Systems Practice.-Chichester, New York : John Wiley & Sons, 1981.-

CHECKLAND (P.B).-

"Systems Thinking in Management : The Development of Soft Systems Methodology and its Implications for Social Science"; p. 94-104 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.- Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

CHECKLAND (Peter B.).-

"Operations Research and Social Science : Fundamental Thoughts"; p. 35-42 in Operations Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.- New York, London : Plenum Press, 1989.-

COLCIENCIAS.-

Primer encuentro nacional de investigadores de la Amazonia. Conclusiones y recomendaciones. Miméogr, Florencia : COLCIENCIAS, 1985.

Colombia : violencia y democracia. Informe presentado al Ministro de Gobierno / sous la direction de Comisión de Estudios sobre la Violencia.- Bogotá : Universidad Nacional / COLCIENCIAS, 1989.-

COMBY (Bernard)..-

La planification régionale dans les pays andins : le cas de la Colombie.- Cahiers de l'Institut des sciences économiques et sociales de l'université de Fribourg, Suisse.- Fribourg : Editions universitaires Fribourg, 1974.-

COMITE DE INVESTIGACION DE AMAZONIA ASESOR DE COLCIENCIAS (CONIA).-

Elementos de una política de investigación sobre la Amazonia Colombiana, multigr. 22 p., Bogotá, décembre 1986.-

Confederación Nacional Agraria / Confederación General de campesinos del Peru / Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú..-

Texte de convocation au Séminaire Régional sur la Défense y le Développement du Bassin Amazonien, multigr., Lima, 15 septembre 1988.-

CONANT (Roger), ASHBY (W. Ross).-

"Every good regulator of a system must be a model of that system"; International Journal of Systems Science, 1970, Vol. I, No. 2, p.89-97.-

COORDINADORAS DE JUNTAS DE ACCION COMUNAL DE LA MACARENA (META) Y DEL GUAYABERO (GUAVIARE).-

"Ponencias al Encuentro Nacional Sindical Agrario en Bogotá"; multigr. 2 p., La Macarena, 23 juillet 1985.-

CORREA GREGORY (Francisco).-

Amazonia-Orinoquia : visión ecológica. Multigr. 45 p., Bogotá, 1988.

CORREA R. (François).-

Los pueblos indígenas de la Amazonia y su participación en el desarrollo regional; multigr. 25 p., travail présenté au Séminaire Recherches et alternatives de développement du Putumayo, Mocoa, avril 1988.-

CROWTHER (Win), FLORES (Gilberto).-

Public Administration Problems in Latin America and Solutions from the United States of America"; multigraphié présenté à la "Réunion d'experts sur les capacités administratives pour le développement" organisée par la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL).- Santiago de Chile : Nations Unies (CEPAL), 1970.-

CROZIER (Michel).-

Le phénomène bureaucratique.- Paris : Seuil, 1963.

CROZIER (Michel).-

La société bloquée.- Paris : Seuil, 1970.-

CROZIER (Michel).-

Etat modeste, Etat moderne : strategies pour un autre changement. Paris : Fayard, 1987.-

CROZIER (Michel).-

“Western Europe”; p. 11-57 in : CROZIER (Michel), HUNTINGTON (Samuel), WATANUKI (Joji).- The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.- New York : New York University Press, 1975.-

CROZIER (Michel).-

“Le jeu de l’Etat face aux autres acteurs”; p. 44-61 in : Où va l’Etat : La Souveraineté économique et politique en question / sous la direction de René Lenoir et Jacques Lesourne.- Paris : Le Monde Editions, 1992.-

CROZIER (Michel).-

La crise de l’intelligence : essai sur l’impuissance des élites à se réformer (entretien avec Bruno Tilliette).-Paris : Intereditions, 1995.-

CROZIER (Michel), FRIEDBERG (Erhard).-

L’acteur et le système : Les contraintes de l’action collective.- Paris : Seuil, 1977.-

CROZIER (Michel), HUNTINGTON (Samuel), WATANUKI (Joji).-

The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.- New York : New York University Press, 1975.-

CUBIDES (Fernando).-

“Colonización depredadora : La Macarena o la desproporción entre medios y fines en la acción estatal”; Revista de la Universidad Nacional, p. 71-74, Bogotá, 1990.-

DAHRENDORF (Ralf).- Commentaire, p. 188 in : CROZIER (Michel), HUNTINGTON (Samuel), WATANUKI (Joji).- The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.- New York : New York University Press, 1975.-

DAINCO (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE INTENDENCIAS Y COMISARIAS).-

IV seminario de evaluación acciones para la Nueva Colombia, 1982-1984, multigr. 64 p., Puerto Inirida, 1985.-

DAINCO (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE INTENDENCIAS Y COMISARIAS).-

1982-1986 : Un puente a la historia.- Bogotá : DAINCO, 1986.-

DE BRUIJN (J.A), TEN HEUVELHOF (E.F).-

“Policy instruments for steering autopoietic actors”; p. 161-170 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in’t Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

DELMAS (Philippe).-

Le maître des horloges : modernité de l’action publique.-Paris : Odile Jacob, 1991.-

DELPIROU (Alain), LABROUSSE (Alain).-

Coca coke.- Paris : La Découverte, 1986.-

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP).-

Plan Nacional de Rehabilitación. Programa de Inversiones 1983-1986 (Versión Preliminar II). Document élaboré par les divisions DPC et UIP, Bogotá, Septembre, 1983.-

DE ROSNAY (Joël).-

Le microscope : vers une vision globale.- Paris : Seuil, 1975.-Collection Points.-

DEUTSCH (Karl W.).-

The Nerves of Government : Models of Political Communication and Control.- New York : The Free Press, 1966.- Deuxième édition (avec une nouvelle introduction).-

DEUTSCH (Karl W.).-

"Learning-state and the self-transformation of politics"; p. 57-70 in : Between rationality and cognition : policy-making under conditions of uncertainty, complexity, and turbulence / sous la direction de Miriam Campanella.- Torino : A. Meynier, 1988.-

Diagnóstico de los Territorios Nacionales, Multigr. 5 Vol. Bogotá : Corporación Araracuara-Convenio Colombo Holandés, 1981.-

DOLLFUS (Olivier).-

"Le Pérou devient-il un chaos borné?"; Problèmes d'Amérique Latine, no 90, 1988, p. 109-122.-

DOLLFUS (Olivier).-

"CO3 : Colombie, Coca, Colonisation"; Problèmes d'Amérique Latine, no 87, 1988, p. 95-104.-

DOMINGUEZ (Camilo).-

"Expansion nacional y políticas de desarrollo en la Amazonia Colombiana".- Travail présenté lors de la Conférence Frontier Expansion in Amazonia, February 8-11, 1982, Gainesville, University of Florida.

DOMINGUEZ (Camilo A.).-

Amazonia Colombiana.- Bogotá : Banco Popular, 1985.-

DOMINGUEZ (Camilo).-

"La colonización como ampliación del espacio de dominación"; Tübinger Geographische Studien : Homem e natureza na Amazônia, (numéro 95), 1987, p. 271-278.

DOMINGUEZ (Camilo).-

"Poblaciones humanas y desarrollo Amazónico en Colombia"; p. 93-124 in : Populaoes humanas e desenvolvimento Amazónico / sous la direction de Luis E. Aragon, Maria de Nazare O. Imbiriba.- Belem : OEA / Universidad Federal do Pará, 1989.- Serie Cooperaçao Amazónica 3.-

DOUROJEANNI (Jean-Marc).-

"Estrategías nacionales de conservación en América Latina"; p. 447-454, in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

DROR (Yehezkel).-

Policymaking under adversity.-New Brunswick : Oxford, 1986.-

DROR (Yehezkel).-

"Notes towards a Philosophy of Policy-Reasoning"; p. 117-171, in Between rationality and cognition : policy making under conditions of uncertainty, complexity, and turbulence / sous la direction de Miriam Campanella.- Torino : A. Meynier, 1988.-

DUBOIS (Jean).-

"Los recursos naturales renovables del trópico húmedo suramericano en el marco del ecodesarrollo", p. 455-468 in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

DUZAN (María Jimena), CANO CORREA (Claudia).-

"Rehabilitación en La Macarena : Controversia Eco-Política"; article paru dans le quotidien El Espectador, p.1A, 23 mars 1987.-

EASTON (David).-

A Systems Analysis of Political Life.- New York : John Wiley & Sons, 1965.-

Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero et Juan Tokatlán.- Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

Economía y política del narcotráfico / sous la direction de Juan Tokatlán et Bruce M. Bagley.- Bogotá : Fondo Editorial : CEREC /Ediciones Uniandes, 1990.-

ETZIONI (Amitai).-

The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes.- New York : The Free Press, 1968.-

Experiencias de planificación regional en América Latina / sous la direction de Serge Boisier, Jos Hilhorst et S. Rifka.- Santiago de Chile, CEPAL / ILPES / SIAP, 1981.-

FAJARDO MONTAÑA (Darío).-

Espacio y sociedad : formación de las regiones agrarias en Colombia.- Bogotá : Corporación Colombiana para la Amazonia (Araracuara), 1993.-

FALS BORDA (Orlando).-

"Comment" (on Frank Tannenbaum's article "The Influence of Social Conditions), p. 43-46 in : Public Administration in Developing Countries / sous la direction de Martin Kriesberg.- Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965.-

FALS BORDA (Orlando).-

"Por la praxis : el problema de cómo investigar la realidad para transformarla"; p. 209-249 in : Crítica y Política en ciencias sociales : el debate Teoría y Práctica, Tomo I, Simposio Mundial de Cartagena. Bogotá : Punta de lanza, 1978.-

FALS BORDA (Orlando).-

Resumen crítico sobre la investigación-acción.- Bogotá : Punta de Lanza, 1984.-

FALS BORDA (Orlando).-

"Participación comunitaria y perspectivas de las políticas de participación"; p. 298-310 in : Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.-Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987.-

FEARNSIDE (Philip).-

"Opciones de desarrollo en la Amazonia Brasileña : una evaluación ecológica"; p. 139-170 in *Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina* / sous la direction de CEPAL / PNUMA.- Madrid : CIFCA, 1983.-

FEYERABEND (Paul).-

Contre la méthode : esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance ; titre original *Against Method* (1975), traduit de l'anglais par Baudouin Jurdant et Agnès Schlumberger.-Paris : Editions du Seuil, 1979.-

FISHER (Roger), URY (William), PATTON (Bruce).-

*Getting to Yes : Negotiating Agreement without Giving.*- Boston : Houghton Mifflin, 1981.-

FISHER (Roger), KOPELMAN (Elizabeth), SCHNEIDER (Andrea Kupfer).-

*Beyond Machiavelli : Tools for Coping with Conflict.*-Cambridge, London : Harvard University Press, 1994.-

FISHER (Roger), ERTEL (Daniel).-

*Getting Ready to Negotiate : The Getting to Yes Workbook.*-New York : Penguin Books, 1995.-

FLOOD (Robert L.), CARSON (Ewart R.).-

*Dealing with Complexity : an Introduction to the Theory and Application of Systems Science.*- New York, London : Plenum Press, 1988.-

FLOOD (R. L.).-

"Messés", p. 225-230 in *Operational Research and the Social Sciences* / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.- New York, London : Plenum Press, 1989.-

FOUCHER (Michel).-

*L'invention des frontières.*- Paris : Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, 1986.-

FREIRE (Paolo).-

*Pédagogie des opprimés.*- Paris : Maspéro, 1974.-

FRIEDMANN (John).-

*Planning in the Public Domain : from Knowledge to Action.*-Princeton : Princetyn University Press, 1987.-

FRISCHTAK (Leila L.).-

"Antinomies of Development : Governance Capacity and Adjustment Responses", multigr., Private Sector Development Department, Working Paper, The World Bank, Washington D.C., may 1993.

GALAN (Luis Carlos).-

"Las Fronteras de Colombia"; 10 p. multigr. présentation au séminaire "Las Fronteras de Colombia", organisé à Bogotá en mai 1989.-

GALLOPIN (Gilberto).-

"Incertidumbre, planificación y manejo de los recursos naturales renovables"; p. 469-479 in : *Eco-desarrollo, el pensamiento del decenio* / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

GARZON VALDES (Ernesto).-

El concepto de estabilidad en los sistemas políticos (première édition, Madrid, 1987). México : Fontamara Editores, 1992.-Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política número 21.-

GENELOT (Dominique).-

Manager dans la complexité : réflexions à l'usage des dirigeants.-INSEP Editions : Paris, 1992.-

GEYER (Felix), VAN DER ZOUWEN (Johannes).-

"Introduction", p. 1-8 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems, sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

GILLY (Jean-Pierre), PECQUEUR (Bernard).-

"La dimension locale de la régulation", p. 304-312 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection "Recherches".-

GLEICK (James).-

Chaos.-New York : Penguin, 1987.-

GODET (Michel).-

Prospective et planification stratégique.- Paris : Economica, CPE, 1985.-

GODET (Michel).-

L'avenir autrement.- Paris : Armand Collin, 1991.-

GRAHAM (George A.).-

America's Capacity to Govern : Some Preliminary Thoughts for Prospective Administrators.- Alabama : University of Alabama Press, 1960.-

GRAMSCI (Antonio).-

Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno; traduit de l'italien [1966] par José M. Arico.- México : Juan Pablos Editor, 1975.-

GUTSATZ (Michel).-

"Les dangers de l'auto", p. 29-36 in : L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

HABERMAS (Jürgen).-

Théorie de l'agir communicationnel. Tome I : Rationalité de l'agir et rationalisation de la société. Titre original : Theorie des kommunikativen Handels [1981, 1985]. Traduit de l'allemand par Jean-Marc Ferry.- Paris : Fayard, 1987.-

HECHT Susanna.-

"Environment, Development and Politics : Capital Accumulation and the Livestock Sector in Eastern Amazonia", Word Development, Vol. 13, No 6, p. 663-684, 1985.-

HECHT (Susanna), COCKBURN (Alexander).-

The fate of the forest : developers, destroyers and defenders of the Amazon.-London : Verso, 1989.-

Héritiers du futur / sous la direction de René Passet et Jacques Theys.- Paris : DATAR / l'Aube, 1995.-

HIRSCHMAN (Albert O.).-  
Exit, Voice and Loyalty.-Cambridge : Harvard University Press, 1970.-

HOFSTADTER (Douglas, R.).-  
Gödel, Escher, Bach : an Eternal Golden Braid.- New York : Basic Books, 1979.-

HUNTINGTON (Samuel).-  
"The United States" p. 59-118 in : The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.- Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki.- New York : New York University Press, 1975.-

IBRD (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT).-  
Managing development : the governance dimension.- A discussion paper.- Washington : IBRD, June 25 1991.-

INCORA (INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA).-  
"El proceso colonizador en Colombia", multigr. travail présenté au Séminaire sur la Colonisation, Paipa, mars 1987.-

INDERENA (INSTITUTO DE DEFENSA DE LOS RECURSOS NATURALES).-  
"Colonización y recursos naturales renovables", multigr. 56 p., document présenté au séminaire sur la Colonisation, Paipa, mars, 1987.-

IN'T VELD (R.J.).-  
"Autopoiesis, configuration and steering : impossibility theorem or dynamic steering theory", p. 3-17 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

JACKSON (M.), KEYS (P.).-  
"Towards a System of System Methodologies", p. 473-486, Journal of the Operational Research Society, Vol. 35, No. 6, 1984.-

JARAMILLO (Jaime), MORA (Leonidas), CUBIDES (Fernando).-  
Colonización, coca y guerrilla.- Bogotá : Universidad Nacional, 1986.-

JARAMILLO (Jaime), MORA (Leonidas), CUBIDES (Fernando).-  
Colonización, coca y guerrilla (nouvelle version mise à jour).- Bogotá : Universidad Nacional, 1989.-

JESSOP (Bob).-  
Putting the Capitalist State in its Place.- Cambridge : Polity Press, 1990.-

KAPSTEIN (Ethan B.).-

Governing the global economy : international finance and the state.- Cambridge : Harvard University Press, 1994.-

KICKERT (W.J.M).-

“Applicability of autopoiesis to administration science”, p. 193-205 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-256p.-

KING (Alexander), SCHNEIDER (Bertrand).-

The First Global Revolution : A report by the Council of the Club of Rome.- New York : Pantheon Books, 1991.-

KLEIN (E.H.), TEISMAN (G.R).-

“Effective policy making in a multi-actor setting : networks and steering”, p. 99, 112 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

KOPPENJAN (J.F.M.), HUFEN (J.A.M).-

“Autopoiesis, learning and governmental steering”, p. 171-181 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

KOENIG (Gérard).-

Management stratégique : vision, manoeuvres et tactiques.- Paris : Nathan, 1990.-

KRUIDERINK (Anton).-

Colombia : development strategies and current government practices (a review of inconsistencies).- Discussion paper No 21 of the Department of Human Geography of the Developing Countries. Multigr.- Utrecht : University of Utrecht, 1983.- p. 105.-

L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

LABORIT (Henri).-

La nouvelle grille.- Paris : Robert Laffont, 1974.-

LABROUSSE (Alain).-

Bolivie : économie de la coca-cocaïne, Problèmes d'Amérique Latine no 87, 1988, p.105-120.-

LACOSTE Yves.-

La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre. Nouvelle édition revue et augmentée.-Paris : La Découverte, 1985.-

LACOSTE (Yves).-

Pourquoi l'analyse géopolitique des régions françaises?, p. III XXI in : Géopolitiques de la France, Vol. I / sous la direction de Yves Lacoste. Paris : Fayard, 1986.-

LACOSTE (Yves).-

Questions de géopolitique : l'islam, la mer, l'Afrique.-Paris : Le livre de Poche, 1988.-Collection : Biblio / Essais.

LACOSTE (Yves).-

Paysages politiques.-Paris : Le livre de poche, 1990.-Collection : Biblio / Essais.-

LACOSTE (Yves).-

"Editorial", in Hérodote Nos 60-61, 1991.-

LADRIÈRE (Paul), GRUSON (Claude).-

Ethique et gouvernabilité : un projet pour l'Europe.-Paris : Presses Universitaires de France, 1992.-  
Collection : le sociologue.-

La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo / sous la direction de CEPAL / PNUMA / ILPES.-Buenos Aires : Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.-

LAGADEC (Patrick).-

La gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs.- Paris : Mac Graw-Hill, 1991.-

La planification en crises (1965-1985) / sous la direction de Henry Rousso.- Paris : Editions du CNRS, 1987.-Institut d'Histoire du Temps Présent.-

La nouvelle communication / textes recueillis par Yves Winkin.-Paris : Seuil, 1981.-

LARRUE (Corinne).-

"Des principes d'organisation pour agir", p. 229-238 in : Héritiers du futur / sous la direction de René Passet et Jacques Theys.- Paris : DATAR / l'Aube, 1995.-

LASSWELL (Harold D.).-

"The World Revolution of Our Time : A Framework for Basic Policy Research", (cet article a été publié pour la première fois en 1951 par l'Institut Hoover) p. 29-96 in : World Revolutionary Elites : Studies in Coercive Ideological Movements / sous la direction de Harold D. Lasswell and Daniel Lerner.- Cambridge : Massachusetts Institute of Technology, 1965.-

LASZLO (Ervin).-

Systems and societies : the basic cybernetics of social evolution, p. 145-171 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems / sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

LE MOIGNE (Jean-Louis).-

La théorie du système général : théorie de la modélisation (1ière édition : 1977).- Paris : PUF, 1990 (3ième édition).-

LE MOIGNE (Jean-Louis).-

La modélisation des systèmes complexes.- Paris : Dunod, 1990.-

LIEBER (Harvey).-

"Public administration and environmental quality", p.95-112 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.-

LIPIETZ (Alain).-

"Écologie politique régulationniste ou économie de l'environnement?", p. 350-356 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection "Recherches".-

LUHMANN (Niklas).-

"The autopoiesis of social systems", p. 172-192 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems, sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

MACCIOCCHI (Maria Antonietta).-

Pour Gramsci.-Paris : Seuil, 1971.-

MACHIAVEL (Nicolas).-

Le Prince, traduit de l'italien (1532) par Jean Anglade.- Paris, Le livre de Poche, 1972.-

MALIK (F.), PROBST (G.).-

"Evolutionary Management", p. 105-120 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.- Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

MARINOVIC (Esteban).-

"Condiciones de posibilidad de una estrategia : el caso del Plan de Rehabilitación de Colombia", multigr. 40 p., travail présenté au Congrès Paix, Démocratie et Développement, auspicié par le PNUD, Bogotá, août 1989.-

MASUCH (Michael).-

"The planning paradox", p. 89-99 in : Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems, sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

MATTEACCIOLI (A.).-

Développement régional, planification décentralisée et systèmes complexes. Multigr., Centre Economie, Espace, Environnement, Université Paris I. Paris : 1988.

MATURANA (Humberto R.).-

"Autopoiesis", p. 21-33 in : Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

MATURANA (Humberto), VARELA (Francisco).-

The Tree of Knowledge : The Biological roots of Human Understanding (revised edition); traduit de l'espagnol (1987) par Robert Paolucci.- Boston, Londres : Shambhala, 1992.-

MATUS (Carlos).-

Estrategia y plan.- México : Siglo XXI, 1972.-

MATUS (Carlos).-

Planificación de situaciones.- México : Fondo de Cultura Económica, 1980.-

MATUS (Carlos).-

Planeación normativa y planeación situacional.-El Trimestre Económico, 1983?, p.1729-1981.-

MATUS (Carlos).-

Elementos de planificación estratégica. Material para el curso de CORDIPLAN, multigr. Caracas, 1982.-

MATUS (Carlos).-

Planificación, libertad y conflicto.- Caracas : IVEPLAN, 1985.-

MATUS (Carlos).-

Adios Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno.- Caracas : Pomaire, 1987a.-

MATUS (Carlos).-

Planificación en sistemas de baja gobernabilidad, p. 243-266 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamante R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987b.-

MATUS (Carlos).-

Politica, planificación y gobierno.- Caracas : Fundación ALTADIR, 1990.-

MATUS (Carlos).-

"El lider sin Estado Mayor", in : Revista de Planificación Situacional, Fundación ALTADIR, Caracas, 1992.-

MEADE (Marvin).-

"Participative" administration- emerging reality or wishful thinking?", p. 169-187 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.-

MEJIA GUTIERREZ (Mario).-

"La tecnología adecuada en el Caquetá", multigr. 13 p., travail présenté au séminaire "Transfert de technologie agricole au Caquetá" organisé par COLCIENCIAS et le Comité de Recherche et de Transfert de Technologie du Caguán, février, 1987.

MÉLENCHON (Jean-Luc).-

A la conquête du chaos : pour un nouveau réalisme en politique.- Paris : Denoël, 1991.-

MELTSNER (Arnold), BELLAVITA (Christopher).-

The Policy Organization.- Beverly Hills, London, New Delhi : Sage Publications, 1983.- Collection Managing Information Vol 5.-

MÉNARD (Claude).-

L'économie des organisations.-Paris : La Découverte, 1990.- Collection Repères.-

MÉNY (Yves).-

“Les collectivités locales et l’Europe”, p. 118-138, in : *Où va l’Etat : La Souveraineté économique et politique en question / sous la direction de René Lenoir et Jacques Lesourne.*- Paris : Le Monde Editions, 1992.-

MERCADO JARRIN (Edgardo).-

Análisis de los aspectos políticos relacionados con el Pacto Amazónico y la Integración Latinoamericana, in : *El universo Amazónico y la Integración Latinoamericana / sous la direction de Universidad Simón Bolívar.*-Caracas : Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1981.-

MERCADO JARRIN (Edgardo)

“Relaciones del Perú con Brasil y perspectivas dentro del espacio Amazónico. In: “CEPEI: Relaciones internacionales del Perú”. Lima: Eduardo Ferrero Costa, 1986.

MERMET (Laurent).-

“Dans quel sens pouvons-nous gérer l’environnement?”, p. 68-81, *Annales des mines*, mars, 1991.-

MIGNOT-LEVEBVRE (Yvonne), LEVEBVRE (Michel).-

La société combinatoire : réseaux et pouvoirs dans une économie en mutation.- Paris : L’Harmattan, 1989.- 241 p.-Collection Logiques Economiques.-

MILLS (Charles Wright).-

The Power Elite.-New York : Oxford University Press, 1963.-

MINISTERIO DE JUSTICIA.-

Sans titre, multigr. 36 p., texte sur le thème de la problématique du trafic illégal de la feuille de coca et de marijuana en Colombia, présenté au Séminaire sur la colonisation, Paipa, mars 1987.-

MINTZBERG (Henry).-

Le pouvoir dans les organisations; titre original : *Power in and Around Organisations* (1983), traduit de l’anglais par Paul Sager.- Paris : Editions d’Organisation, Agence d’ARC Inc., 1986.-

MINTZBERG (Henry).-

Le management : voyage aux centre des organisations; titre original *Mintzberg on Management : Inside our Strange World of Organisations* (1989), traduit de l’anglais par Jean Michel Behar.- Paris : Les Editions d’Organisation / Agence d’ARC Inc.1990.-

MINTZBERG (Henry).-

Grandeur et décadence de la planification stratégique; titre original *The Rise and Fall of Strategic Planning*, traduit de l’américain par Pierre Romelaer.- Paris : Dunod, 1994.-

MITROFF (Ian I.), EMSHOFF (James R.).-

On Strategic Assumption-Making : A Dialectical Approach to Policy and Planning.- *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 1, 1979, p.1-12.-

MITROFF (Ian I.), EMSHOFF (James R.), KILMANN (Ralph H.).-

Assumptional analysis : a Methodology for Strategic Problem Solving.- *Management Science*, Vol.25, No.6, June 1979, p.583-593.-

MITROFF (Ian I.).-

Break Away Thinking : How to Challenge Your Business Assumptions (and Why You Should).-  
New York / Chichester /...: John Wiley, 1988.-

MOLANO (Alfredo).-

"De la violencia a la colonización : un testimonio colombiano", p. 257-285, Estudios rurales Latinoamericanos, Vol. 4 no. 3.-

MOLANO (Alfredo).-

Violencia y colonización, p. 452-475 in : Seminario Internacional de economía campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamante R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987a.-

MOLANO (Alfredo).-

Selva dentro.-Bogotá : El Ancora, 1987b.-

MOLANO (Alfredo).-

Siguiendo el corte.- Bogotá : El Ancora, 1989.-

MOLANO (Alfredo) / FAJARDO (Darío) / CARRISOZA (Julio) / ROZO (Fernando).-

La colonización de la reserva La Macarena : Yo le digo una de las cosas....- Bogotá : Fondo FEN / Corporación Araracuara, 1989.-

MOLANO (Alfredo).-

Aguas arriba.-Bogotá : el Ancora, 1990.-

MONGIN (Philippe).-

"La théorie de la politique conjoncturelle et le problème de l'auto-organisation", p. 504-517 in : L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

MORALES (Edmundo).-

Coca and Cocaine Economy and Social Change in the Andes of Peru, The Journal of Business, 1986, University of Chicago, p.143-161.-

MORIN (Edgar).-

La Méthode : tome I, La nature de la nature.- Paris : Seuil, 1977.-

MORIN (Edgar).-

"Self and Autos", p. 128-137 in : Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

MORIN (Edgar).-

"Peut-on concevoir une science de l'autonomie?", p. 317-325, in : L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

MORIN (Edgar).-

Science avec conscience.-Paris : Seuil, 1990a.- Collection Points.

MORIN (Edgar).-

Introduction à la pensée complexe.-Paris : ESF éditeur, 1990b.- Collection Communication et complexité.-158 p.-

MORIN (Edgar).-

La Méthode : tome IV, Les Idées, Leur habitat, leur vie, leurs moeurs, leur organisation.- Paris : Seuil, 1991.-

MOSQUERA MESA (Ricardo).-

"La Universidad Nacional y la Crisis de la Macarena", Revista Universidad nacional, p. 2-6, Bogotá, 1990.-

NAIM (Moises).-

"Institutions : the missing link in Latin America's economic reforms", presentation at the Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, 27-28 Juin 1994, Bogotá, Colombia.-

Nueva Constitución Política de Colombia. Texto Oficial 1991. Bogotá : Editorial Esquilo, 1991.

OLIVENNES (Denis), BAVAREZ (Nicolas).-

L'impuissance publique.- Paris : Calmann-Lévy/Seuil, 1989.-

OLLAGNON (Henri).-

"Pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'Expérience de la nappe phréatique d'Alsace". Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires, No 36, mars 1979, p.33-73.-

Oriente (Revue), "Legalizar la Droga", interview avec Ananías Hincapié, sous-directeur de la Police Judiciaire du Meta, an IV, No 31 Novembre-Décembre 1989.-

OQUIST (Paul).-

Violencia, conflicto y política en Colombia.- Bogotá : Instituto de Estudios Colombianos, 1978.-

OSBORNE (David), GAEBLER (Ted).-

Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.- Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Company, 1992.-

Où va l'Etat : La Souveraineté économique et politique en question / sous la direction de René Lenoir et Jacques Lesourne.- Paris : Le Monde Editions, 1992.-

PARDO RUEDA (Rafael).-

Evolución de la política regional : 1968-1986, multigr. 45 p., Bogotá : Universidad de los Andes / CIDER, 18 juillet 1986.-

Pasado y presente de la Violencia en Colombia / sous la direction de Gonzalo Sánchez et Ricardo Peñaranda. Bogotá : CEREC, 1986.-

PASSET, (René).-

L'économique et le vivant.- Paris : Payot, 1979.- Collection Traces.-

PASSET (René).-

"La politique et le chaos".-Le Monde Diplomatique, Décembre 1989, p. 13.-

PASSET (René).-

"Exclusion sociale et faillite du sens", Le Monde Diplomatique, Août 1991.-

PASSET (René).-

"Economies, espaces, et hommes solidaires", p. 25-39 in : Héritiers du futur / sous la direction de René Passet et Jacques Theys.- Paris : DATAR / l'Aube, 1995.-

Paz?, Paz! (Testimonios y reflexiones sobre un proceso) / sous la direction de Alvaro Leyva Durán.- Bogotá : Leyva Durán Editores, 1987.-

PERROUX (François).-

L'Europe sans rivages.- Paris : Presses Universitaires de France, 1954.-

PERROUX (François).-

Pouvoir et économie.- Paris : Bordas, 1973.-

PESSIS-PASTERNAK (Guitta).-

Faut-il brûler Descartes? : Du chaos à l'intelligence artificielle : quand les scientifiques s'interrogent.-Paris : La Découverte, 1991.-

PIPITONE ALLIONE (Ugo).-

Desarrollo contra equilibrio.-México : Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.-  
Collection Textos Universitarios.-

PINEDA CAMACHO (Roberto).-

Hacia una nueva sociedad amazónica : la cultura ancestral ante las transformaciones socio-políticas y culturales en la Amazonia Colombiana, in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de Klaas Geert van Vliet, Juan José Vieco et Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

POLANYI (Michael).-

The Logic of Liberty : Reflections and Rejoinders.-The University of Chicago Press, Chicago, 1951.-

POULANTZAS (Nicos).-

Pouvoir politique et sciences sociales. Paris : Maspéro, 1968.-

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA / SECRETARIA DE INTEGRACION POPULAR / PLAN NACIONAL DE REHABILITACION (PNR).-

Formulación de los planes regionales, multigr. 38 p., Bogotá, octobre 1987.-

PROBST (G.) and ULRICH (H).-

Insights, Promises, Doubts, and Questions Emerging from a Colloquium : A Summary, p. 148-152 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

PROBST (Gilbert J.B.) et ULRICH (Hans).-

Pensée globale et management : résoudre les problèmes complexes.-Paris : Editions d'organisation / Georg Rive Gauuche S.A., 1989.-

Programme "Tropenbos".-The Hague : Ministry of Education and Science, 1984.-

PRORADAM.- Proyecto Radargramético de la Amazonia Colombiana : La Amazonia Colombiana y sus recursos.-Bogotá : IGAC, 1979.-

Public Administration in Developing Countries / sous la direction de Martin Kriesberg.- Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965.-

Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.- 297p.-

QUEEN (Stuart A.).-

"Some problems of the situational approach", p. 480-481 Social Forces IV, 1932 (1931?).-

RAMIREZ TOBON (William).

"La guerrilla rural en Colombia : ¿una vía hacia la colonización armada?, travail multigr.graphié présenté au Séminaire sur l'Economie paysanne, pour CLACSO, Bogotá, 23-27 Juin 1981.-

RASPAUT (André).-

Buchenwald, Terre maudite.-Narbonne, 1946.-

REALIDAD MUNICIPAL (Revista), "Un abanderado de la departamentalización", interview avec "Reinaldo Gary, (N.D.A. dernier directeur de DAINCO avant sa dissolution), p. 18-20, Mayo de 1991, no 10.-

REYES POSADA (Alejandro).-

"La violencia y la expansión territorial del narcotráfico", p. 117-139 in : Economía y política del narcotráfico / sous la direction de Juan Tokatlián et Bruce M. Bagley.- Bogotá : Fondo Editorial : CEREC /Ediciones Uniandes, 1990.-

RIEDL (R.).-

"Self-Organisation : Some Theoretical Cross-Connections", p. 42-59 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

ROJAS (Humberto).-

Análisis crítico comparativo del estado, las organizaciones no-gubernamentales y las organizaciones comunitarias frente a los problemas de desarrollo en la Amazonia colombiana, p. 77-86 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

ROJAS (Humberto).-

"Perspectivas de descentralización administrativa en la Amazonia Colombiana." Texto y Contexto, Numero 18, Enero-Abril 1992, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, p. 91-100.-

ROSANVALLON (Pierre).-

"Formation et désintégration de la galaxie "auto", p. 456-464 in : L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy) / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

ROSANVALLON (Pierre).-

"L'Etat au tournant", p. 62-73 in : Où va l'Etat : La Souveraineté économique et politique en question / sous la direction de René Lenoir et Jacques Lesourne.- Paris : Le Monde Editions, 1992.-

ROSENTHAL (U.).-

"Een contingente benadering van toekomstige crises", p. 187-208 in Sturing in de risicomaatschappij / sous la direction de N.J.H. Huls.-Zwolle : Tjeenk Willink, 1992.-

RUIZ (Juan Pablo).-

"Expansion de la frontera agrícola : ¿un sustituto de la reforma agraria?", p. 489-502 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural / sous la direction de Jorge Bustamante. Bogotá : DRI, 1987.-

RUMRILL (Roger).-

Narcotráfico y violencia política en la Amazonia peruana : dos nuevas variables en la vieja historia de la Selva Alta y Baja del Perú.-Lima : Roger Rumrill, 1986.-

SACHS (Ignacy).-

"L'écodéveloppement de l'Amazonie : stratégies, priorités de recherche, coopération internationale", p. 121-146 in : Cahiers du Brésil Contemporain, no 11, 1990.-

SAILLARD (Yves).-

"Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle. Que deviennent les régulations nationales?", p. 285-292 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection "Recherches".-

SALAMANCA (Luis Humberto).-

Realidades amazónicas; plan de acción colombiana para la integración amazónica.- Bogotá : Universidad Tadeo Lozano, 1973.-

SALAMON (Lester M.).-

"The Changing Tools of Government Action, p. 3-22 in : Beyond Privatization : The Tools of Government Action / sous la direction de Lester M. Salamon.- Washington D.C. : The Urban Institute Press, 1989.-265 p.-

SARTRE (Jean-Paul).-

L'être et le néant : essai d'ontologie phénoménologique.- Paris : Gallimard, 1943.-

SAWYER (Donald).-

"Frontier expansion and retraction in Brazil", multigr., travail présenté à la Conférence "Frontier expansion in Amazonia", Février, 8-11, Gainesville, University of Florida, 1982.

SCHICK (Allen).-

"Toward the Cybernetic State", p. 214-233 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.- 297p.-

Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

SFEZ (Lucien).-

Critique de la décision.- Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.- (quatrième édition refondue et augmentée, 1re éd. 1973).-

SIMON (Herbert A.).-

Administrative Behaviour : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisations.- New York : the Free Press, 1945.-

Sindicato de pequeños agricultores del Guaviare.-

Lettre au Ministre des travaux publics Adolfo Segovia Salas, datée le 26 février 1985.-

Situationist International : Anthology / edited and translated by Ken Knabb.-Berkeley, California : Bureau of Public Secrets, 1981

Sociocybernetic Paradoxes : Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems / sous la direction de Felix Geyer et Johannes van der Zouwen. London : Sage, 1986.-

STOLPER (Wolfgang F.).-

Limitations of Comprehensive Planning in the Face of Comprehensive Uncertainty : Crisis of Planning or Crisis of Planners.- Discussion Paper nr 10, Center for Research on Economic Development.- Ann Arbor, Michigan : University of Michigan, 1988.-

STRAUSZ-HUPE (Robert).-

Geopolítica.-México : Hermes, 1945.-

SUN TSU

L'art de la guerre; (écrit +- 500 ans avant J.C.), paru en anglais en 1963.- Paris : Flammarion, 1972.-

TANNENBAUM (Frank).-

"The influence of Social Conditions", p. 33-42, in : Public Administration in Developing Countries / sous la direction de Martin Kriesberg.-Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965.-

Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection "Recherches".-

THÉRET (Bruno).-

"État, finances publiques et régulation", p. 189-197 in : Théorie de la régulation : l'état des savoirs / sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard.- Paris : La Découverte, 1995.- Collection "Recherches".-

THEYS (Jacques).-

"Les valeurs de la société de l'immatériel", p. 63-86, in : Héritiers du futur / sous la direction de René Passet et Jacques Theys.- Paris : DATAR / l'Aube, 1995.-

THOUMI (Francisco).-

"Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia" in : Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 29, Number 2, 1987.-

THOUMI (Francisco).-

"Why The Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew In Colombia" in : Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 34, Number 3, 1992.-

THORNBERRY (Guillermo).-

"La integración peruano-brasileña en la Amazonia y los problemas derivados del narcotráfico y la guerrilla en la zona : un caso de internacionalización de conflictos regionales". Texto y Contexto, Numero 18, Enero-Abril 1992, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, p. 101-125.-

TOMASSINI (Luciano).-

Estado, Gobernabilidad y Desarrollo.-Washington D.C : Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.-Serie de monografías del BID.-

ULRICH (H.).-

"Management : A Misunderstood Societal Function", p. 80-93 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

ULRICH (Werner).-

A critique of pure cybernetic reason : the chilean experience with cybernetics, p. 33-59, Journal of Applied Systems Analysis Vol. 8, 1981.-

ULRICH (Werner).-

Critical Heuristics of Social Systems Design; p. 79-88 in Operational Research and the Social Sciences / sous la direction de M. C. Jackson, P. Keys, S. A. Cropper.- New York, London : Plenum Press, 1989.-

United Nations.-

Standards and Techniques of Public Administration (with special reference to Technical Assistance for Under-developed Countries), Report by the Special Committee on Public Administration Problems.-New York : United Nations, 1951.-

United Nations.-

Public Administration in Developing Countries.- New York : United Nations, 1965.-

United Nations.-

"Public Administration problems in the Developing Countries of Latin America", (UN/ST/SG L.7), miméogr., New York : United Nations, 1966.-

USECHE LOSADA (Mariano).-

"Las formas de percepción del espacio americano ." In : Colombia Amazónica, Vol. 2, No 2, Dic. 1987, Bogotá.-

USECHE LOSADA (Mariano).-

Reorganización social en la Amazonia colombiana : los indígenas del medio Caquetá entre 1935 y 1975. Multigr. Bogotá, 1990a.-

USECHE LOSADA (Mariano).-

La cuestión étnica y el desarrollo regional en la Amazonia colombiana, p. 53-62 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990b.-

U.S. Policy and Low-Intensity Conflict : Potential for Military Struggles in the 1980s / sous la direction de Sam C. Sarkesian et William L. Scully.-New Brunswick, London : Transaction Books, 1981.-

VAN GIGCH (John, P.).-

"Planning for Freedom", p. 949-961, Management Science, Vol.22, No. 9, May, 1979.-

VAN TWIST (M.J.W.), VAN SCHAAP (L.).-

"Introduction to autopoiesis theory and autopoietic steering", p. 31-44 in : Autopoiesis and configuration theory : new approaches to societal steering / sous la direction de R.J. in't Veld et al.- Dordrecht / Boston / London : Kluwer, 1991.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Algunos problemas teóricos y metodológicos en el estudio de la relación Estado-Economía, en el caso de un país dependiente : Argentina 1945-1978", mimeogr., mémoire de maîtrise, dirigée par Dr. Oscar Braun, Institute of Social Studies, The Hague, 1980.

VAN VLIET (K. Geert).-

"Ecología, política y planificación".- Colombia Amazónica, Vol. 2, No 1, juin 1986, p.7-14.- Note : cet article est paru sous le même titre dans : p. 410-417 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1987.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Perspectivas de la economía campesina en la Amazonia Colombiana, en el contexto nacional e internacional", p. 476-488 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural / sous la direction de Jorge Bustamente. Bogotá : DRI, 1987.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Eco and ethnodevelopment, geopolitics and situational planning : perspectives for alternative discourse and praxis in the Amazon Basin". Interciencia, Vol. 14 No.6, 1989a, p. 304-310.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Reflexiones sobre geopolítica en la Amazonia colombiana", p. 63-76 in : Amazonia : Identidad y Desarrollo / sous la direction de K. Geert van Vliet, Juan José Vieco, Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Limites de l'intervention de l'Etat dans un système de "basse gouvernabilité" : politiques sociales et de l'environnement dans l'Amazonie Colombienne, 1975-1990", Mémoire pour le diplôme d'Etudes Approfondies d'Economie de l'Environnement et Analyse Spatiale, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1991.-

VAN VLIET (K. Geert).-

"Reflexiones en torno a la intervención del Estado en Colombia (Con especial referencia a la Amazonia Colombiana)". Texto y Contexto, Numero 18, Enero-Abril 1992, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, p. 13-34.-

VARELA (Francisco).-

"Describing the Logic of the Living : The adequacies and limitations of the Idea of Autopoiesis", pp. 37-48 in : *Autopoiesis : A Theory of Living Organization* / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

VARELA (Francisco).-

"L'auto-organisation : de l'apparence au mécanisme", p.147-164 in : *L'auto-organisation : de la physique au politique (Colloque de Cerisy)* / sous la direction de Paul Dumouchel et Jean-Pierre Dupuy; Paris : Seuil, 1983.-

VARELA (Francisco).-

"Two Principles for Self-Organization", p. 25-32 in : *Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions* / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

VARELA (Francisco).-

*Autonomie et connaissance : essai sur le vivant*; (titre original : *Principles of Biological Autonomy*) traduit de l'américain par Paul Bourguin et Paul Dumarchel .- Paris : Seuil, 1989.-p. 247.- (Collection La Couleur des idées).-

VAUGHN BLANKENSHIP (L.).-

"Public administration and the challenge to reason", pp. 188-197 in : *Public administration in a time of turbulence* / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.- 297p.-

VÁZQUEZ CARRIZOSA (Alfredo).-

*Betancur y la crisis nacional.*-Bogotá : Aurora, 1986.-

VELEZ ISAZA (Alvaro).-

"Colonos informan sobre bombardeos a la Sierra de la Macarena", article paru dans le quotidien *La Prensa*, 27 Janvier 1989, p. 13.

VIECO (Juan José) et CHAVES (Margarita)..-

"Colonización, motor del cambio en las comunidades indígenas del Putumayo Medio. El caso Siona", in : *Congreso de Antropología de Colombia. Memorias. Instituto Colombiano para la Educación Superior ICFES, Bogotá, 1986.*-

VIECO (Juan José) et CHAVES (Margarita)..-

"Indígenas del Alto Caquetá-Putumayo", in : *Introducción a la Colombia Amerindia, Instituto Colombiano de Antropología ICAN, Bogotá, 1987.*-

VIECO (Juan José).-

*Putumayo : Realidad y perspectivas de los asentamientos humanos*, p. 11-18 in : *Amazonia : Identidad y Desarrollo* / sous la Direction de Klaas Geert van Vliet, Juan José Vieco et Mariano Useche.- Bogotá : Fondo FEN / Fondation Manoa, 1990.-

VILLA (Antonio).-

"Comunidades, parque Nacional Amacayacu y uso, manejo y conservación de recursos naturales", multigr. 37 p., Londres, Université d'Oxford, 1989.-

VON FOERSTER (Heinz).-

"Principles of Self-Organization - In a Socio-Managerial Context", p. 2-24 in : Self-Organisation and Management of Social Systems : Insights, Promises, Doubts, and Questions / sous la direction de H. Ulrich and G.J.B. Probst.-Berlin : Springer-Verlag, 1984.-

VON HILDEBRAND (Martín).-

"Planificación indígena : la ecología de las comunidades indígenas", p. 429-437 in : Ecodesarrollo II : ecología y planificación / sous la direction de Carlos F. Cardona.- Bogotá : INDERENA / SCP, 1987a.-

VON HILDEBRAND (Martín).-

Hombre y naturaleza : una interpretación indígena del ecosistema amazónico. Tübinger Geographische Studien : "Homem e natureza na Amazônia" (número 95), 1987b, p. 125-139.

VON KLAUSEWITZ (Karl).-

De la Guerra. Buenos Aires : El Solar, 1983.-

WALDO (Dwight).-

"Some thoughts on alternatives, dilemmas, and paradoxes in a time of turbulence", p. 257-285 in : Public administration in a time of turbulence / sous la direction de Dwight Waldo.- Scranton / London / Toronto : Chandler, 1971.- 297p.-

WEAVER (Warren).-

"Science and complexity", p. 536-544 in : American Scientist, Autumn Issue, October 1948.-

WINOGRAD (Terry), FLORES (Fernando).-

L'intelligence artificielle en question, traduit de l'américain (1986) par Jean Louis Peytavin.- Paris : PUF, 1989.-

WITTGENSTEIN (Ludwig).-

Tractatus Logico-Philosophicus, suivi de Investigations philosophiques ; traduit de l'allemand par Pierre Klossowski.- Paris : Gallimard, 1961.- (Collection Tel)

WOLFE (Marshall).-

"El medio ambiente en la palestra política", p.292-321 in : Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio / sous la direction de Margarita Marino de Botero / Juan Tokatlán. Bogotá : INDERENA / PNUMA, 1985.-

ZELNY (Milan).-

"What is autopoiesis?", p. 4-17 in : Autopoiesis : A Theory of Living Organization / sous la direction de Milan Zeleny.- New York / Oxford : North Holland, 1981.-

## Liste des abréviations

<b>BID :</b>	Banque Interaméricaine de Développement
<b>BMD :</b>	Banques multilatérales de développement (BID, IBRD, etc.)
<b>CEPAL :</b>	Comisión de Estudios para América Latina
<b>COLCIENCIAS :</b>	Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales
<b>DANE :</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DAINCO :</b>	Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias
<b>DNP :</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ECOPETROL :</b>	Empresa Colombiana de Explotación de Hidrocarburos.
<b>ELN :</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>FMI :</b>	Fonds Monétaire International
<b>FARC :</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>IBRD:</b>	International Bank for Reconstruction and Development (Banque Mondiale)
<b>IGAC :</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>ILPES :</b>	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
<b>INDERENA :</b>	Instituto de Defensa de los Recursos Naturales
<b>O.N.G. :</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>M19 :</b>	Movimiento 19 de Abril
<b>PNR :</b>	Plan Nacional de Rehabilitación
<b>PNUMA :</b>	Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente

## Résumé de la thèse de doctorat

Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance. Économie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne, 1975-1990.

Geert van Vliet, Paris I Panthéon-Sorbonne, Février 1997.

Cette thèse se situe sur un terrain essentiellement théorique et méthodologique (essai de modélisation de la problématique de gouvernance) et analyse les possibilités de rétablir une capacité de pilotage (public) légitime dans des situations complexes et adverses extrêmes.

A l'aide de diverses approches systémiques (l'apport de l'économie multidimensionnelle, la gestion de l'environnement, les théories de régulation sociopolitique et économique, et l'économie des organisations) nous caractérisons les éléments constitutifs du "terroir de la gouvernance" (première partie).

Trois mécanismes vitaux de la gouvernance (régulation par la commande, par l'autonomie -et par sa variante- l'autopoièse) coexistent dans toute organisation. Ces mécanismes contribuent à la nature hétérogène des structures et des limites organisationnelles. Leur analyse permet, en mettant en évidence les paradoxes des processus d'apprentissage et d'innovation, d'expliquer l'efficacité décroissante des politiques publiques (deuxième partie).

La caractérisation des systèmes de micro, macro et méga-régulation permet ensuite d'établir un lien entre les réflexions sur le thème de l'autonomie relative - et donc l'espace de ce qui peut être gouverné - avec celles sur les "confins" de cet espace, notamment en introduisant la théorie de l'autopoièse. En effet, pour les organisations autopoiétiques la notion "de limite" ne se pose pas, ce qui réduit sérieusement la validité des approches standard de pilotage stratégique. Ces réflexions alimentent une relecture de la situation de gouvernance en Amazonie Colombienne, où l'on distinguera trois périodes selon la prédominance de la régulation par la commande, l'autonomie ou l'autopoièse (troisième partie).

En conclusion : la modélisation de la problématique de la gouvernance semble utile; par contre, il est difficile d'aller au delà de la phase de l'intelligibilité. Bien que quelques pistes soient proposées, la persistance des nombreux problèmes théoriques et méthodologiques signalés et l'existence de risques considérables associés à des tentatives de manipulation déplacées, constituent une invitation à la prudence. Gouverner aux confins exige un travail patient de la part de nombreux artisans, notamment à partir d'une meilleure connaissance des limites de nos propres systèmes de pilotage et d'organisation.

**MOTS-CLES SUGGÉRÉS : COMPLEXITE, AUTOPOIESE, AMAZONIE COLOMBIENNE, REGULATION, PILOTAGE STRATEGIQUE, GOUVERNANCE THEORIE DES SYSTEMES, THEORIE DES ORGANISATIONS, THEORIE DE LA NEGOCIATION, GESTION DE L'ENVIRONNEMENT, GESTION DE CONFLITS, ECONOMIE DES ORGANISATIONS, ECONOMIE MULTIDIMENSIONNELLE, GÉOPOLITIQUE**

## Abstract

**“Steering there where governance ends. Economy, ecology, politics and regulation in the Colombian Amazon, 1975-1990”**

by Geert van Vliet, Doctoral thesis defended at Paris I Panthéon-Sorbonne, February 1997.

This thesis advances on a theoretical and methodological ground (a systematic intent is made to improve the understanding of the problematics of governance) and analyzes the possibilities to (re)establish a legitimate (public) steering capacity in extreme complex and adverse situations. Different systemic approaches are used (the contributions of the multidimensional economy, environmental management, socio-political and economic regulation theories, the economy of organisations) to characterize the constitutive elements of the territory of governance (first part). In each organisation, three vital governance mechanisms coexist (regulation by command, autonomy - and its variant - autopoiesis). These mechanisms contribute to heterogeneous organizational structures and limits. By putting into evidence the paradoxes of learning and innovation, the analysis of these mechanisms allows to explain the declining effectiveness of public policies (second part).

By characterizing the operation of the micro, macro and megaregulation systems, we are able to establish a link between reflections on the theme of relative autonomy - and thus, the space which may be governed -, and the reflections on the “limits” of that space, among other, by introducing the theory of autopoiesis. Indeed, limits are irrelevant for autopoietic organisations, which represent a serious challenge to standard strategic steering approaches. These reflections provide a feedback for a re-reading of the governance situation in the Colombian Amazon, where three periods will be distinguished, according to the predominance of regulation by command, autonomy or autopoiesis (third part).

To conclude : the modelization of the governance problematic seems useful; but it remains difficult to go beyond intelligibility. Although some paths are suggested, the persistence of numerous theoretical and methodological problems and the existence of high risks involved in misplaced manipulation, represent an invitation to prudence. Steering at the confines asks for the patient intervention of numerous craftsmen, among others, based on a better knowledge of the limits of our own steering and organization systems.

**Suggested keywords: COMPLEXITY, AUTOPOIESIS, COLOMBIAN AMAZONE REGION, REGULATION THEORY, STRATEGIC STEERING, GOVERNANCE, SYSTEM THEORY, THEORY OF THE ORGANIZATION, NEGOCIATION THEORY, ENVIRONMENTAL MANAGEMENT, CONFLICT MANAGEMENT, INSTITUTIONAL ECONOMY, MULTIDIMENSIONAL ECONOMY, GEOPOLITICS.**