

Centralisation et Décentralisation Niveaux d'organisation

par René PASSET

Dans un chapitre de son ouvrage "L'économique et le vivant" intitulé "L'organisation sociale et la reproduction", après avoir examiné les différents types d'organisation, montré l'interdépendance du tout et des parties et l'indissociabilité de la reproduction de la sphère économique de celle du milieu social, René Passet affirme, dans l'articulation des finalités, le primat de l'utilité sociale et de la finalité du tout sur celle des sous-systèmes. Il montre que la logique du marché ne peut assurer la reproduction du milieu naturel ni la reproduction de la ressource humaine. "Ce n'est" écrit-il "qu'au seul niveau de l'Ecosphère, qu'on peut détecter les normes de reproduction de celle-ci". Et il situe le champ légitime du calcul économique dans les limites des contraintes liées à la reproduction du vivant. Ceci le mène à examiner la décentralisation par niveaux d'organisation et les limites de la centralisation. Nous donnons textuellement ici la dernière partie de ce chapitre. (*)

LES LIMITES DE LA CENTRALISATION

Le vivant et le social font apparaître les limites de la centralisation

● Au sein d'un organisme, chaque niveau d'organisation — organe ou cellule — reçoit et diffuse très exactement toute et seulement l'information qui lui est nécessaire pour accomplir sa fonction, et faire connaître ses besoins à l'ensemble auquel il appartient.

Des 20 000 informations-seconde reçues par le corps humain, seul qui peut être traité à un certain niveau d'organisation, sans mettre en cause l'équilibre du système, l'est effectivement.

Le principe d'équifinalité signifie que : "un système peut, selon les aléas, difficultés, résistances qu'il rencontre, utiliser différentes stratégies pour atteindre un même but, et que plusieurs systèmes semblables peuvent atteindre les mêmes fins par des moyens différents" (E. Morin).

L'information constituant le moyen que possède un niveau d'organisation d'agir sur les autres, nous tirerons de ce double constat l'idée :

— que la quantité de contrainte déployée à chacun de ces niveaux correspond toujours au strict minimum indispensable pour assurer l'émergence de la finalité de niveau supérieur ;

— et que sont préservés les degrés de liberté permettant les adaptations nécessaires aux aléas et au changement.

Le vivant nous enseigne encore qu'une organisation qui se complexifie et se centralise, accroît ses performances et son autonomie vis-à-vis de son environnement, mais se fragilise en même temps. Soumis à une agression, les organismes dépourvus de systèmes nerveux central se régénèrent : l'étoile de mer amputée reconstitue ses branches ; l'embryon d'oursin sectionné donne naissance à deux individus... alors qu'atteints en un point vital, les organismes plus

évolués s'effondrent. A la limite, une seule agression localisée suffirait pour qu'un organisme intégralement centralisé soit condamné à disparaître. Un équilibre doit donc être trouvé entre le supplément d'autonomie et le surcroît de fragilité que confère la centralisation.

● L'observation du social confirme cette indication. "L'Etat cette machine lente, bête et corrompue" (Spencer), se révèle inefficace à partir du moment où il tente de tout contrôler. Plus ses moyens d'information et d'action se concentrent, et plus une agression orientée se révèle susceptible de le paralyser. Les firmes, après avoir expérimenté les possibilités de contrôle par le centre que leur conférerait l'ordinateur, n'ont pas tardé à comprendre à quel point cela les rendait, en même temps, vulnérables aux entreprises résolues d'un petit nombre d'hommes contrôlant quelques points stratégiques ; d'où la vogue actuelle de l'informatique répartie...

D'un point de vue plus théorique, Couffignal souligne que les individus réagissent de trois façons différentes — adaptation, lutte ou fuite — à la contrainte sociale. Il met alors en évidence l'existence d'un niveau de contrainte critique à ne pas dépasser sous peine d'inefficacité. Le respect de cette limite suppose un certain degré de décentralisation : "il est de mauvaise cybernétique de confier le choix des buts à des hommes ignorant des conditions de l'exécution du milieu".

Tabatoni et Jarniou démontrent qu'on réduit l'incertitude d'un système d'organisation — donc qu'on accroît son efficacité — en renforçant l'autonomie de décision de ses organes et en accompagnant cette autonomie des moyens (stocks, réserves, ressources polyvalentes...) lui attribuant une portée réelle.

Cela confère une importance particulière aux acteurs locaux qui doivent affronter l'incertitude de l'environnement.

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION,

● Deux conceptions complémentaires et non antagonistes.

Dans cette optique, centralisation et décentralisation n'apparaissent plus comme antagonistes, mais révèlent, au contraire, leur complémentarité :

— la décentralisation d'un système n'est concevable sans désarticulation et perte d'identité, que dans la mesure où elle s'accompagne de la maîtrise, par le Centre, de l'information et du pouvoir d'impulsion indispensables au maintien de la cohérence du tout : on le vérifie, par exemple, au niveau de l'entreprise, où la multiplication de petites unités de production disséminées dans l'espace n'a été réalisable qu'à la faveur des possibilités de communication et de commande à distance qu'apportait le développement de l'informatique ;

— mais, réciproquement, la centralisation qui se poursuit sans décongestion du centre par la périphérie s'achemine vers les limites de lenteur, de lourdeur et d'inefficacité au terme desquelles se profile la paralysie et l'effondrement du système.

Le problème n'est donc pas de savoir si on centralise ou si on décentralise tout (ce qui fait alterner la bureaucratie paralysante et l'incohérence anarchique), mais de déterminer ce qu'on centralise ou décentralise et à quel niveau.

● Le principe de la décentralisation par niveau d'organisation

Le principe paraît être que toute décision devrait être prise "au" et "par le " niveau d'or-

(*) Le texte que nous publions est extrait intégralement de l'ouvrage de René PASSET. *L'économique et le vivant*, Paris 1983, Payot avec l'aimable autorisation de l'auteur et de l'éditeur.

ganisation où elle développe ses conséquences ; "plus" et "moins" sont également néfastes :

— régir par le haut les activités d'agents ou de groupes concernant des domaines où ils ne mettent en cause qu'eux-mêmes, se traduit par le déploiement de contraintes auxquelles la collectivité — qui, par hypothèse, n'est pas impliquée — n'a rien à gagner et met à sa charge des coûts d'information, d'encombrement et de contrôle parfaitement injustifiés ;

— supporter que les décisions soient prises à un niveau inférieur à celui qui est concerné, revient à confier la régulation d'un système à l'un de ses sous-systèmes...

L'application de ce principe nous conduit, du point de vue économique le plus large, à distinguer trois types d'activités :

— celles qui, par nature, échappent à la logique du marché (biens collectifs, santé, sécurité, etc.), relèvent de toute évidence d'une certaine conception de l'utilité sociale, et doivent être prises par le pouvoir politique au niveau collectif concerné ;

— celles qui, mettant essentiellement en cause les agents individuels (consommateurs, commerçants, artisans, activités à faibles effets externes...) qui les prennent, ne sont pas de nature à infléchir le choix de finalité d'un niveau d'organisation plus élevé, et pour lesquelles il convient de laisser jouer l'initiative individuelle ;

— les activités faussement individuelles enfin, pouvant donner lieu à formation d'un prix, paraissant relever de l'initiative privée et du mobile du profit (activités bancaires, sidérurgie, fabrication et vente de certains armements...), mais qui, par leur nature, leur importance et la masse des effets externes qu'elles comportent, engagent en fait l'avenir de la collectivité et devraient être soumises à la décision de cette dernière.

Il est, de ce point de vue, des centralisations abusives consistant à faire réglementer par le centre des activités qui, en fait, développent leurs conséquences à un autre niveau d'organisation : que l'on pense au rôle que joue, par exemple, en France, le Ministère des Finances... la logique des moyens se substitue ici aux finalités des niveaux qu'elle devrait servir.

Mais il est aussi des décentralisations intempestives qui ne sont que caricature de démocratie ; il en est ainsi chaque fois que les citoyens sont appelés à trancher *directement* de questions ne relevant pas de leur champ d'expérience ou de sensibilité (1) (les appellerait-on à légiférer en matière de pollution internationale des océans ?) ; et que penser de la solution qui consiste à soumettre un important secteur de la Sécurité nationale (tel que l'aviation militaire) au jeu de la décision privée gouvernée par le mobile du profit ?...

L'accent étant mis sur l'inutilité de contraindre tout ce qui ne met pas en cause un niveau d'organisation supérieur, il semble qu'à partir du moment où la collectivité assure son contrôle sur les fonctions majeures dont dépend son évolution, le champ réservé à l'initiative privée reste considérable.

Sans doute y a-t-il là un critère de la décentralisation et du contrôle public. C'est bien, en effet, de décentralisation qu'il s'agit ici (c'est-à-dire de décisions prises par des agents individuels ou collectifs dotés d'autonomie et bénéficiant de moyens propres), et non d'une simple déconcentration technique (2).

Une telle situation consacre "*l'existence autonome de certains intérêts en eux-mêmes généraux, mais d'une généralité moins large que ceux dont l'Etat a la charge : intérêt municipal ou départemental, par exemple*" (G. Vedel). Et, ajouterons-nous, elle consacre aussi l'existence des intérêts individuels. Au niveau de la Nation : il revient alors au pouvoir politique, issu de l'arbitrage populaire entre les idéologies et les programmes, de fixer le contenu du projet social qui, pour un temps, s'impose à tous. Aux niveaux inférieurs : les agents collectifs ou individuels dotés d'autonomie doivent déterminer librement leurs objectifs et les modalités de leur réalisation, dans le cadre délimité par le respect des options de niveau supérieur. Les échelons collectifs intermédiaires ne sont en mesure d'agir ainsi que s'ils disposent de leurs ressources financières propres, "y compris dans le produit de l'impôt direct sur le revenu" (J. Delors).

Mais l'Etat, qui fixe les objectifs généraux, veille alors à ce que soit réalisée l'égalité des chances et des conditions entre citoyens, quel que soit le lieu géographique de leurs activités ou de leur résidence : les critères de l'imposition restent nationaux ; les agents chargés de percevoir les rôles doivent être indépendants des pouvoirs locaux (n'oublions pas les excès de l'ancien régime) ; les possibilités de promotion étant les mêmes pour tous, les collectivités décentralisées sont tenues d'assurer un minimum de services dans les domaines prioritaires de l'éducation, de la santé, des transports collectifs, etc.

Le problème de la collaboration internationale, que l'extension du champ des interdépendances soulève chaque jour en termes plus impérieux, cesse alors de se poser sous l'angle général de la supranationalité (éloignant de plus en plus le pouvoir des citoyens) ; il se formule plutôt en termes de transferts de souveraineté limités aux questions communes aux Nations, et dont la solution exige la coopération de toutes.

Ainsi, dans le domaine de l'environnement :

— relèvent du *plan mondial* : la pollution des océans, la destruction de certaines espèces marines, demain, sans doute, la gestion des matières premières détenues par les uns et exploitées par les autres, alors qu'elles appartiennent à ce que l'on s'apercevra être un jour le patrimoine de l'humanité, etc.

— relèvent du *plan international*, mettant en cause un groupe limité de nations : certaines questions de pollution atmosphérique, marine (pays riverains de la Méditerranée), fluviale (le Rhin), etc.

— relèvent du *plan national* : la définition des normes de qualité du milieu à respecter sur l'ensemble du territoire, en fonction des utilisations faites des différentes ressources, la mise en place du dispositif permettant de réduire les inégalités de charges pouvant en découler entre différentes zones du territoire, etc.

Et nous touchons ici à la diversité des conditions qui requiert l'*initiative régionale ou locale* : cette diversité est telle que le respect d'une norme nationale de qualité ne peut être obtenu que moyennant une réglementation des normes d'émission parfaitement adaptée aux conditions locales ; en ce qui concerne les eaux de surface, par exemple, interviennent les usages qui en sont faits, les possibilités de substitution dans la satisfaction de ces usages, la composition chimique des eaux, leur débit, leur localisation (bassin versant ou vallée), la présence ou l'absence de sources de pollution en amont, etc. Le pouvoir qui voudrait centraliser toutes ces informations sur l'ensemble du territoire se condamnerait à l'inefficacité ; c'est ici que doit jouer à plein l'initiative des niveaux concernés (le bassin, la municipalité). On découvre alors, comme c'est actuellement le cas pour la nappe d'Alsace, la nécessité d'informer la population, de les "responsabiliser" et de les associer à la gestion d'un patrimoine dont l'avenir dépend de leur comportement.

● Le bouclage de l'information et le contrôle du bas vers le haut

Nous percevons ainsi un second aspect du principe de contrainte minimale, la nécessité d'un bouclage de l'information et du contrôle allant, cette fois-ci, du bas vers le haut.

Là encore, le vivant nous sert de modèle.

NOTES

(1) Ce n'est pas la procédure démocratique de choix entre les thèses opposées des représentants de l'opinion (les partis politiques par exemple) qui est en cause ici (on le verra plus loin), mais celle qui consisterait à faire régler directement par les individus des questions qui se posent à un autre niveau.

(2) G. Vedel :

"La déconcentration est une technique d'organisation qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête des diverses circonscriptions administratives ou à divers services.

La décentralisation consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique, et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés. La déconcentration n'est qu'une technique de commandement n'ayant pas par elle-même de valeur démocratique, puisqu'elle laisse toute l'administration aux mains du pouvoir central ou de ses agents.

La décentralisation a une valeur démocratique, puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants

(Droit administratif, Thémis, PUF, 1968-2, pp. 560-561).

"Dans le système fermé sur le plan de l'information-structure que représente un individu, tous les organes, tous les systèmes, toutes les cellules, toutes les molécules concourent au maintien de la structure... Le système nerveux n'est que l'exécutant des décisions anti-entropiques de l'ensemble de l'organisme..."

"... Pour que chaque niveau d'organisation puisse s'intégrer fonctionnellement à l'ensemble, il faut qu'il soit informé de la finalité de l'ensemble et, qui plus est, ... qu'il puisse participer au choix de cette finalité" (H. Laborit). Au plan social, "être libre — a-t-il été dit dans une instance qui ne s'est pas signalée par son caractère subversif — c'est participer aux décisions" (C.N.J.P.).

La satisfaction de cette exigence par l'organisation socio-économique impliquerait :

— que l'information soit un bien commun largement ouvert à tous et non, comme c'est le cas aujourd'hui, au moins en France, comme un bien inaccessible au public, appartenant en propre aux organismes administratifs — pour ne pas dire aux corps ou aux castes — qui la recueillent ou l'élaborent ;

— que réciproquement, les niveaux décisionnels supérieurs se mettent en mesure de connaître les aspirations et les besoins des hommes concernés par leurs décisions ;

— que le pouvoir de décider appartienne aux populations concernées, dans tous les cas où elles possèdent l'information nécessaire et ne mettent pas en cause un niveau d'organisation supérieur ;

— que les agents individuels ou collectifs investis du pouvoir décisionnel à tous les niveaux de l'organisation soient démocrati-

quement désignés — et périodiquement révocables — par l'ensemble des populations qu'ils représentent, et donc soumis au contrôle de ces dernières.

J'ajouterais enfin que le caractère normatif de l'utilité sociale me paraît impliquer un autre enseignement : dans la mesure où tous systèmes de valeurs échappent à la démonstration scientifique, les conceptions relatives au contenu de l'utilité sociale sont nécessairement multiples, ce qui constitue, à mon sens, une invitation au pluralisme, à la tolérance et une justification de l'alternance démocratique.

René PASSET

Professeur à l'Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne

PÉRIODIQUES - REVUES

HOMME ET PLANTES

N°5, printemps 1993 : En survolant la vie mouvementée de Pierre Poivre (un aventurier des épices au XVIII^e siècle) en nous présentant le merisier sous toutes ses coutures, en parcourant les allées des jardins de Métis, et en bien d'autres occasions, cette revue, au fil de ses articles, nous donne rendez-vous au travers du temps et de l'espace, avec les plantes.
Revue du C CVS, SNHF, 84 rue de Grenelle, 75007 PARIS.

LA RECHERCHE

N°257, septembre 1993 : Cette revue a toujours porté un intérêt soutenu aux sciences de l'environnement et de l'écologie. Dans son dernier numéro, un dossier concernant les politiques de l'eau en Europe de l'Est (que nous regrettons de n'avoir pu signaler dans notre N°109 sur la "Coopération dans le domaine de l'eau") et trois autres articles intéressent ces domaines : l'utilisation de l'azote par les plantes, l'avenir des sciences de la Nature, la protection des cultures grâce à des molécules produits par les œufs de certains ravageurs. (22 x 29,5 cm, 119 p., 36 Frs)
5, rue Jacques Callot, 75006 PARIS.

PROBLEMES POLITIQUES ET SOCIAUX

N° 678, 17 avril 1993 - Sous le titre "Energie et environnement", s'appuyant sur des chiffres, des rapports, des articles parus sur ce sujet, Michel HORS a constitué un dossier sur les grands problèmes de l'énergie, dans le monde, qui donne un aperçu global, mais non exhaustif, de la situation énergétique et trace un certain nombre de perspectives pour l'avenir. (16,3 x 24 cm, 30 Frs, 63 p.). Dans la même collection : **Afrique contemporaine, l'environnement en Afrique** ainsi que **Croissance et Environnement : les conditions de la qualité de la vie**.
Documentation Française, 29, quai Voltaire - 75007 PARIS.

URBANISME

N° 266, septembre 1993 - Urbanisme aborde, dans son dernier numéro, l'écologie urbaine, au travers des mesures prises par la ville de Los Angeles pour réduire la pollution atmosphérique liée à la circulation automobile. D'autre part, un texte sur les choix du gouvernement Balladur, présentés à Mende, le 12 juillet 1993, intéressera les lecteurs du présent numéro 110 d'Aménagement et Nature, ainsi que l'article concernant le pouvoir régional et le pouvoir des communes.
Urbanisme, 57 rue de Seine, 75006 PARIS (23 x 30, 82 p. 95 F).

50 MILLIONS DE CONSOMMATEURS

N° 265, octobre, 1993 : Un an après les inondations de Vaisons-la-Romaine, cette revue a fait une très intéressante enquête sur les lieux où, en France, de nouveaux drames de ce type sont possibles. Le dossier comprend des enquêtes sur les villes les plus menacées en France, les explications des maires concernés et une exposition des raisons souvent financières de ces catastrophes. Quelques jours après la parution de ce numéro, l'actualité venait confirmer ces craintes. I.N.C., 80 rue Lecourbe 75015 PARIS.

RECHERCHE D'EMPLOI

GEOGRAPHE / ECOLOGUE recherche contrats freelance ou emploi organisation (internationale) de protection de la NATURE ; bureau d'études en ENVIRONNEMENT ; travail sur SIG ; nationalité Allemande ; langues : français, anglais courant.
Sabine WIEDEMANN, 29 av des Lierres, 84000 Avignon,
tél : 90. 27. 95. 65.

REVUE aménagement et nature

BULLETIN D'ABONNEMENT

Je demande à recevoir AMÉNAGEMENT ET NATURE à partir du n°..... inclus et vous envoie ci-joint (1) F pour (2) abonnement(s) direct/soutien (3) pour (4) numéros.

NOM et PRÉNOM Fonction

Adresse précise

..... Date Signature

(1) Somme à adresser par chèque, mandat ou virement postal (C.C.P. 21-431-62-E PARIS) en francs français, au nom de AMÉNAGEMENT ET NATURE, compensable en France.

Adresse : AMÉNAGEMENT ET NATURE, 21, rue du Conseiller-Collignon - 75116 PARIS - FRANCE.

(2) Nombre d'abonnements - (3) Rayer la mention inutile - (4) Nombre de numéros, 4 ou 8 (un ou deux ans).

Tarif au 1er janvier 1993 à compter du n° 108.

ABONNEMENTS : Prix pour 4 numéros (1 an).

● Tarif général France : 200 F T.T.C. (T.V.A. incluse : 2,1 %) - Étranger : 235 F (remise d'agence ou de libraire incluse).

● Réductions pour abonnements en nombre (un seul envoi) à convenir.

● Abonnement de soutien à partir de 300 F (France ou Étranger).

Au numéro (France & CEE port compris, Étranger : 5 F en sus) : Jusqu'au 59 : 15 F - 60 à 78 : 25 F - 79 à 94 : 33 F - 94 à 103 : 38 F - 104 à 107 : 40 F - Au-delà : 50 F.

NB : L'abonnement de soutien comporte l'abonnement et un supplément qui représente un don à notre association, fiscalement déductible (reçu réglementaire à demander).