

## **Pouvons nous réformer les administrations?**

**Edgar Morin**

Directeur de recherches émérite au CNRS

Les administrations de l'Etat constituent une forme spécifique d'organisation, ayant un caractère de service public, vouées à la gestion et au contrôle des activités d'une Nation.

Tout en ayant son caractère spécifique, l'administration d'Etat obéit à des principes généraux d'organisation que l'on trouve dans d'autres domaines:

Principe de centralisation.

Principe de hiérarchie.

Principe de spécialisation des compétences.

C'est à partir de ces principes que se développent des formes dégénérées ou sclérosées d'administration que l'on peut nommer bureaucratiques, la bureaucratie, dans le sens où nous l'entendons, constituant une pathologie administrative où l'excès de centralisation retire toute initiative aux organes d'exécution, où la hiérarchie contribue à l'obéissance passive et à l'absence de sens de responsabilité de ceux qui ne peuvent qu'obéir: où enfin l'hyper-spécialisation enferme chaque agent dans son secteur compartimenté de compétence.

La dégénérescence bureaucratique se traduit par la rigide dichotomie dirigeant-exécutant et par l'extrême compartimentation des agents. Ce sont des conditions qui inhibent la responsabilité personnelle et la solidarité de chacun à l'égard de l'ensemble.

De fait la bureaucratisation détermine l'irresponsabilité. Hanna Arendt avait bien vu qu'Eichmann n'était qu'un bureaucrate médiocre qui «obéissait aux ordres» même les plus criminels. En France des affaires, comme celle du sang contaminé ont révélé une irresponsabilité généralisée.

C'est dans ces conditions que l'irresponsabilité et l'absence de solidarité favorisent la fainéantise et surtout la corruption des fonctionnaires, et cela d'autant plus que dans nos sociétés la dégradation des solidarités traditionnelles, l'appât du gain et l'obsession du profit favorisent l'installation de la corruption au cœur des Etats.

La réforme de l'Etat comporterait donc la réforme de son administration, c'est-à-dire sa débureaucratisation.

### **Principes d'organisation**

Comme je l'ai dégagé ailleurs (Méthode 2, La vie de la vie) la pertinence et l'efficacité d'une organisation nécessitent le meilleur emploi des aptitudes et qualités de ceux qui y travaillent. Comme nous l'avons dit précédemment, ces aptitudes et qualités sont inhibées sous l'effet de la centralisation de la hiérarchie et de la spécialisation. On ne saurait certes concevoir une administration d'Etat privée d'un centre, dépourvue de hiérarchie et dénuée de compétences spécialisées.

Mais il s'agirait de créer et développer des modes d'organisation combinant:

- centrisme/polycentrisme/acentrisme
- hiérarchie/polyarchie/anarchie
- spécialisation/poly spécialisation/compétence générale

Il est de fait qu'une organisation strictement centralisée/hierarchisée se montre inhumaine à l'égard de ceux qui la sollicitent pour ses services. Le demandeur est renvoyé de bureau en bureau, il lui est sans cesse répondu « ce n'est pas de mon ressort ». Les citoyens sont frustrés et lésés. De plus l'administration réagit avec grande lenteur, grande rigidité et grand retard aux problèmes urgents et aux défis immédiats ; par contre lorsqu'une possibilité d'initiative et de liberté est laissée à des agents sur le terrain de l'immédiat et de l'urgent, les capacités de réponse et d'efficacité de l'organisation se trouvent accrues.

Il s'agirait donc de combiner centrisme et polycentrisme, c'est-à-dire de confier capacité de décision en divers centres, les uns liés à des territoires distincts, les autres à des problèmes singuliers. De même il faudrait une part « acentrique » où les agents disposeraient eux-mêmes, dans des cas imprévus comme dans des conditions critiques ou critiques, d'une marge de liberté et de responsabilité.

Corrélativement il s'agirait de combiner la hiérarchie et la polyarchie (pluralité de hiérarchies différentes) voire même possibilité selon les circonstances de modifier les priorités hiérarchiques. Une part d'anarchie doit être également conçue : rappelons que l'anarchie signifie non pas désordre mais un mode d'organisation spontanée par interactions entre les personnes et les groupes. Là encore il s'agit de créer des espaces de liberté/responsabilité.

Enfin, il faudrait que la spécialisation intervienne après un stade de formation plus riche et plus variée, permettant ainsi aux agents spécialisés d'être poly-compétents, et de collaborer en interaction avec des cadres et décideurs dotés de compétences plus générales. De toute façon la compétence spécialisée et la polycompétence ne sauraient être posées en alternative, elles devraient s'associer les unes aux autres

Dans ce sens et dans ce cadre de pensée pourraient être introduites les idées de l'organizational learning (organisation apprenante), issue des travaux du M I T dont les idées ont été cristallisées par Peter Senger, et comportant les 5 pratiques :

- dialoguer en équipe
- encourager le développement des personnes
- définir une vision partagée, être attentifs aux modèles mentaux de chacun
- pratiquer la pensée complexe (idée ajoutée par SOL France (association qui diffuse et enrichit les concepts et méthodes de l'organisation apprenante)

Tout cela viserait donc à débureaucratiser et déscléroser l'organisation sociale, à desserrer la « cage de fer (Max Weber) de la rationalisation et de la mécanisation, à desserrer la main de fer du profit, et de favoriser ainsi le plein emploi des aptitudes stratégiques, inventives, créatrices.

## **Rationaliser ?**

Ici nous pouvons voir la différence entre rationalité et rationalisation. La rationalité correspond au plein emploi des aptitudes intellectuelles et affectives de tous ceux qui participent à l'administration de l'Etat, à la bonne coordination des tâches, à la communication et aux échanges d'information, à l'utilisation de poly-compétences. La rationalisation, elle obéit aux principes de spécialisation stricte, de hiérarchie rigide, de centralisation extrême. Or l'expérience montre que ces principes strictement appliqués ne sont pas rationnels. Le principe d'économie du temps par élimination des temps morts ou des temps de convivialité est lui même irrationnel. En matière d'information, la théorie de Shannon a montré que toute véritable communication nécessite la « redondance » (redundancy) c'est-à-dire répétition, rappel, constitution d'un savoir commun. Ajoutons qu'une pleine compréhension entre personnes nécessite d'apparentes pertes de temps pour qu'il y ait, en réalité, gains en rationalité. La rationalisation comme l'indique la citation de Max Weber ci-dessus est une véritable main de fer. La disparition des opérateurs humains au profit de machines automatiques entraîne anonymat et mécanisation qui sont sous-efficients et souvent contre-efficients.

### **Poly-réformes**

La débureaucratiation devrait comporter la restauration des responsabilités et solidarités, ce qui pose un problème qui, bien que central pour l'Etat, le dépasse. Il s'agit d'une réforme de société qui elle pose de problèmes très complexes, problèmes qu'il serait pourtant nécessaire de considérer. Car on ne saurait concevoir une réforme de l'Etat en vase clos. La réforme de l'Etat nécessite un complexe d'autres réformes.

Ainsi il nous apparaît que la réforme de l'Etat a besoin d'une régénération de la responsabilité et de la solidarité non seulement chez ces propres agents ou décideurs, mis aussi dans l'ensemble de la société dont font partie agents et décideurs. Répétons le, la réforme de l'Etat ne peut se concevoir en vase clos.

Autrement dit la réforme de l'Etat ne peut s'effectuer que dans un complexe de transformations et régénérations humaines sociales et historiques, comportant:

Réforme de la société

Réforme de l'éducation

Réforme de la vie (du mode de vivre)

Réforme éthique puisque la morale a, qui a pour source la responsabilité et la solidarité.

### **La démocratie nécessaire et insuffisante**

La démocratie est une conquête de complexité sociale, Elle institue à la fois les droits et libertés des individus, les élections qui assurent le contrôle des contrôleurs par les contrôlés, le respect de la pluralité des idées et opinions, l'expression des antagonismes et leur régulation qui empêche leur expression violente. La complexité démocratique, quand celle-ci est bien enracinée dans l'histoire d'une société, en fait un système métastable, qui a la qualité de se maintenir

La démocratie signifie à la fois activité critique et contrôle du contrôle d'Etat par les contrôlés. Le contrôle du contrôle est assuré par l'institution d'élections périodiques. L'activité

critique s'obtient dans le jeu et conflit pluraliste des opinions et des idées, dans l'activité informatrice et critique des médias sur le gouvernement et le fonctionnement de l'Etat. Ainsi la presse peut, en les dénonçant lutter contre d'innombrables processus de corruption des fonctionnaires ou gouvernants. Mais cela suppose une presse elle même pluraliste, c'est-à-dire une pluralité de sources d'information et d'investigation, une pluralité d'opinions dont les opinions dissonantes et critiques. Or partout où il y a tendances à concentration des médias, à leur contrôle par des grands groupes financiers, l'activité d'information et l'activité critique peuvent se trouver fortement inhibées.

D'autre part nos sociétés subissent des processus de dégradation démocratique. Comme les développements de la techno-science ont envahi la sphère politique, le caractère de plus en plus technique des problèmes et décisions politiques, les rend ésotériques pour les citoyens et ce sont les experts non les citoyens qui disposent des connaissances permettant de considérer les problèmes techniques ; la compétence des experts dans un domaine clos s'accompagne d'une incompétence lorsque ce domaine est parasité par des influences extérieures ou modifié par un événement nouveau. Les experts compétents sont incompétents pour tout ce qui excède leur spécialité et rendent les citoyens incompétents sur les domaines scientifiques, techniques économiques couverts par les experts.

Dans de telles conditions, le citoyen perd le droit à la connaissance, Il a le droit d'acquérir un savoir spécialisé en faisant les études ad hoc, mais il est dépossédé en tant que citoyen de tout point de vue englobant et pertinent. S'il est encore possible de discuter entre citoyens de la conduite du char de l'Etat, il n'est plus possible de comprendre ce qui déclenche les krachs boursiers et du reste les experts eux-mêmes sont profondément divisés sur le diagnostic et la politique économique à suivre. S'il était possible de suivre la deuxième guerre mondiale avec des petits drapeaux sur la carte, il n'est pas possible de concevoir les calculs et les simulations des ordinateurs qui effectuent les scénarios de la guerre mondiale future. L'arme atomique a totalement dépossédé le citoyen de la possibilité de la penser et de la contrôler. Plus la politique devient technique, plus la compétence démocratique régresse.

La continuation du processus techno-scientifique actuel, processus du reste aveugle qui échappe à la conscience et à la volonté des scientifiques eux-mêmes, conduit à une régression forte de démocratie. Il n'y a pas pour cela, de politique immédiate à mettre en oeuvre. Il y a la nécessité d'une prise de conscience politique de la nécessité d'œuvrer pour une démocratie cognitive, c'est-à-dire une réforme au sein de la démocratie.

De plus il ne suffit pas qu'il y ait de justes et bonnes institutions démocratiques permettant la participation des citoyens, il faut qu'il y ait une vitalité démocratique, que seul assure le civisme, c'est-à-dire la conscience de responsabilité et de solidarité avec la communauté. Si le civisme s'étiolé, la démocratie s'étiolé. La non-participation à la vie de la cité, en dépit du caractère démocratique des institutions, détermine un dépérissement démocratique. Il y a donc corrélativement dépérissement de démocratie et dépérissement de civisme. Or les dégradations de responsabilité et solidarité dont nous avons fait état dégradent le civisme lui-même et dégradent la démocratie.

Les démocraties contemporaines dépérissent. Ce dépérissement tient à de multiples causes. Parmi celles-ci, la distension du lien communautaire et le développement corrélé des égocentrismes individuels ; les excessives compartimentations qui font écran entre les citoyens et la société globale ; les multiples dysfonctions, scléroses et corruptions dont la corruption économique dans une société qui n'arrive pas à se reformer ; la croissance dans ces conditions d'une conscience d'inégalité et d'iniquité. Enfin l'élargissement d'un fossé de non-savoir séparant les citoyens de la cité...

La démocratie institue une boucle non seulement rétroactive (contrôle des contrôleurs par les contrôlés) mais aussi récursive : la démocratie produit des citoyens qui produisent la démocratie. Si les citoyens deviennent sous-productifs, la démocratie devient sous-productive ; si la démocratie devient sous-productive, les citoyens deviennent sous-productifs.

**La régénération de l'éthique est donc inséparable d'une régénération du civisme elle même inséparable d'une régénération démocratique.**

Toutefois la démocratie est insuffisante, bien que nécessaire à la régénération de la responsabilité et de la solidarité.

### **L'Ambiguïté de la modernisation**

La modernisation des administrations serait censée apporter le dé bureaucratiation. Mais le terme de modernisation est extrêmement ambigu et complexe. Le processus de modernisation, au sein de sociétés occidentales d'abord, puis aujourd'hui planétaires, comporte des développements techniques, économiques, culturels, humains qui ont des caractères extrêmement positifs pour le contrôle des énergies naturelles, l'accroissement des productions agricoles et industrielles, le développement des individualités. Mais répétons le, ces développements ont eu leur envers : la rationalité s'est accompagnée de rationalisation, l'économie capitaliste a répandu l'impératif du profit dans de très nombreux secteurs de la vie, l'individualisme a favorisé l'égoïsme. Aussi l'impératif de modernisation ne saurait être aveugle, il devrait être repensé, d'autant plus que les sociétés les plus avancées sont entrées dans une crise de la modernité, et que sous des noms divers (post-modernité, modernité tardive) on essaie d'envisager de lier la sortie de la crise à la sortie de la modernité

### **L'Ambiguïté du développement**

Le terme de développement, même amendé ou amadoué en développement durable, soutenable ou humain, comporte une redoutable ambiguïté.

L'idée de développement a toujours comporté une base technique-économique, mesurable par les indicateurs de croissance et ceux du revenu. Elle suppose de façon implicite que le développement techno-économique est la locomotive qui entraîne naturellement à sa suite un « développement humain » dont le modèle accompli et réussi est celui des pays réputés développés autrement dit occidentaux. Cette vision suppose que l'état actuel des sociétés occidentales constitue le but et la finalité de l'histoire humaine.

Le développement « durable » ne fait que tempérer le développement par considération du contexte écologique, mais sans mettre en cause ses principes ; dans le développement « humain » le mot humain est vide de toute substance, à moins qu'il ne renvoie au modèle humain occidental, qui certes comporte des traits essentiellement positifs mais aussi, répétons le, des traits essentiellement négatifs.

Aussi le développement, notion apparemment universaliste, constitue un mythe typique du sociocentrisme occidental, un moteur d'occidentalisation forcée, un instrument de

colonisation des « sous-développés » (le Sud) par le Nord.

Le développement ignore ce qui n'est ni calculable ni mesurable c'est-à-dire la vie, la souffrance, la joie, l'amour, et sa seule mesure de satisfaction est dans la croissance (de la production, de la productivité, du revenu monétaire,). Conçu uniquement en termes quantitatifs, il ignore les qualités, les qualités de l'existence, les qualités de solidarité, les qualités du milieu, la qualité de la vie, les richesses humaines non calculables et non monnayables ; il ignore le don, la magnanimité, l'honneur, la conscience. Sa démarche balaie les trésors culturels et les connaissances des civilisations archaïques et traditionnelles ; le concept aveugle et grossier de sous-développement désintègre les arts de vie et sagesse de cultures millénaires.

Le développement ignore que la croissance techno-économique produit aussi du sous-développement moral et psychique : l'hyper spécialisation généralisée, les compartimentations en tous domaines l'hyper individualisme, l'esprit de lucre entraînent la perte des solidarités. L'éducation disciplinaire du monde développé apporte bien des connaissances, mais elle engendre une connaissance spécialisée qui est incapable de saisir les problèmes multidimensionnels et elle détermine une incapacité intellectuelle de reconnaître les problèmes fondamentaux et globaux.

Le développement comporte en lui tout ce qui est problématique, néfaste et funeste dans la civilisation occidentale sans pour autant comporter nécessairement en lui ce qu'il y a de fécond (droits humains, responsabilité individuelle, culture humaniste, démocratie).

**Le développement est le remède qui apporte le mal qu'il s'agit de combattre, c'est-à-dire la dégradation des solidarités traditionnelles, le rétrécissement de la responsabilité personnelle, le déchaînement du profit et du lucre qui génèrent la corruption dans la machine étatique elle même. Le développement est anti-éthique alors que nous avons besoin de régénération éthique.**

Le développement ignore qu'un véritable progrès humain ne peut partir de l'aujourd'hui, mais qu'il nécessite un retour aux potentialités humaines génériques, c'est-à-dire une régénération. De même qu'un individu porte en son organisme les cellules souches totipotentes qui peuvent le régénérer, de même une société ( et au-delà l'humanité) porte en elle les principes de sa propre régénération, mais endormis, enfermés dans les spécialisations, rigidités et scléroses sociales. Ce sont ces principes qui permettraient de substituer à la notion de développement celle d'une politique de civilisation<sup>1</sup>.

### La boucle réformatrice

Les Réformes ne sont donc pas que des réformes institutionnelles ou seulement sociologiques, ce sont des réformes mentales qui nécessitent de penser autrement, ; de revoir les termes apparemment évidents de rationalité, modernité, développement. La réforme de l'Etat, la réforme de l'esprit, la réforme de société s'entre nécessitent. La réforme des esprits nécessite une réforme de l'éducation qui dépend en grande partie des Etats. C'est dire que la réforme éducative pourrait être incitée par l'Etat. Mais seul un Etat déjà réformé

---

<sup>1</sup> cf Politique de civilisation, par Edgar Morin et Sami Nair, Arlea, 1997 ou Pour une politique de civilisation par Edgar Morin, Arlea 2002.

pourrait initier cette réforme, et seule une éducation réformée pourrait former les esprits qui opéreraient la réforme de l'Etat. Il y a donc relation circulaire entre réformes dépendant l'une de l'autre.

Notre système d'éducation devrait être réformé car il est fondé sur la séparation : séparation des savoirs, des disciplines, des sciences et il produit des esprits incapables de relier les connaissances, de reconnaître les problèmes globaux et fondamentaux, de relever les défis de la complexité. Un nouveau système d'éducation, fondé sur la reliance, radicalement différent donc de celui qui existe actuellement, devrait s'y substituer<sup>2</sup>. Ce système permettrait de favoriser les capacités de l'esprit à penser les problèmes globaux et fondamentaux de la personne et de la société dans leur complexité. Il mettrait à sa racine l'éducation à la compréhension entre personnes, entre peuples, entre ethnies. Un tel système d'éducation pourrait et devrait jouer un très grand rôle civilisateur. Réforme de l'éducation et réforme de la pensée se stimuleraient l'une l'autre en un cercle vertueux. La réforme de l'esprit est une composante absolument nécessaire pour toutes les autres réformes dont celle de l'Etat. Elle contribuerait à la restauration de l'esprit de solidarité et de responsabilité

Les sources de l'éthique sont solidarité et responsabilité. C'est dire que toutes les réformes envisagées dont celle de l'Etat nécessite la réforme éthique qui elle-même les nécessite. La régénération éthique ne peut se faire que dans un complexe de transformation et de régénération humaine, sociale et historique. C'est dans ce complexe que la régénération éthique peut contribuer aux autres réformes dont celle de l'Etat et que les autres réformes peuvent contribuer à la régénération éthique.

La prise de conscience que « la réforme de vie » est une des aspirations fondamentales dans nos sociétés peut puissamment aider les autres réformes, dont celle qui régènerait l'éthique. La réforme de vie conduit à la réforme de civilisation et à la réforme éthique qui conduisent à la réforme de vie. La réforme de l'esprit par l'éducation est d'une nécessité absolue pour la réforme éthique (le « bien penser » de Pascal) et elle permettrait de comprendre le besoin de réforme de société et de civilisation. La réforme de société devrait comporter l'instauration de nouvelles solidarités, la régulation du profit, le primat de la qualité de la vie, donc de la convivialité. La politique de civilisation devrait concourir à la réforme de vie, laquelle devrait concourir à la politique de civilisation. La réforme éthique doit bien évidemment être conjuguée avec la réforme éducative et avec la réforme de vie.

Réforme éthique, réforme de vie, réforme éducative, réforme sociale, réforme de l'Etat sont interdépendantes et se nourrissent les unes les autres. Plus encore : la réforme éthique est présente, à la fois impliquée et impliquante, dans chacune des autres. Comme tout ce qui est vivant, l'éthique est à la fois autonome et dépendante. Cette autonomie ne saurait être dissoute, mais pour la régènerer, il faut réformer les contextes qui peuvent susciter sa régénération : la réforme des esprits (éducation), la réforme de vie, la réforme sociale, la réforme de l'Etat.

Il s'agit donc de cesser de considérer les réformes comme séparables voire antagonistes ; il s'agit au contraire de les relier. Les réformes doivent être conçues en boucle

---

<sup>2</sup> cf mes propositions dans ce sens in La tête bien faite, Relier les connaissances, Les 7 savoirs. nécessaires à l'éducation du futur.

récurrente, chacune étant produite/productrice de l'autre. La régénération éthique de la solidarité et de la responsabilité dépend d'une régénération générale, laquelle dépend de la régénération éthique.

Enfin, de même qu'on ne peut considérer la réforme de l'Etat en vase clos au sein d'une nation, de même on peut de moins en moins considérer les nations en vase clos isolées de leur contexte continental et plus largement de leur contexte planétaire. Cela signifie que la réforme des Etats dépend également de la gestation d'une société-monde, dont émergent actuellement les infrastructures techniques économiques et civilisationnelles mais qui est encore dépourvue d'instances de décision et de contrôle pour les problèmes de vie et de mort qui se posent à la planète. Seule la formation d'une nouvelle forme de gouvernance, différente de celle des Etats nationaux, mais comportant compétence et décisions pour ces problèmes vitaux, pourrait par le haut peser sur la réforme des Etats qui tout en gardant leur souveraineté cesseraient d'être souverains absolus.

Nous ne sommes qu'aux débuts d'un processus incertain et aléatoire. Les situations de crises, comme celle que nous connaissons actuellement, sont favorables à la fois aux prises de conscience et aux réformes, mais en même temps aux solutions illusives et aux régressions de conscience. C'est exactement ce qui se passe dans la gigantesque ère critique et critique qui secoue la planète. Celle-ci peut favoriser la propagation rapide des idées réformatrices et ouvrir de formidables possibilités transformatrices. Sachons que, dans l'histoire, tout commence par des mouvements marginaux, déviants, incompris, souvent ridiculisés et parfois excommuniés. Or ces mouvements, quand ils parviennent à s'enraciner, à se propager, à se relier, deviennent une véritable force morale sociale et politique

Comme toujours dans le passé, une réforme de l'Etat apparaîtra de façon déviante voire périphérique dans une nation donnée et elle pourra par l'exemple se propager. Si le local dépend du global, le global dépend aussi du local. Peut-être est-ce dans un pays d'Amérique latine où la Réforme de l'Etat est si urgente, et où les aptitudes intellectuelles et spirituelles sont si grandes, que viendra la Réforme.

## **Edgar Morin**

Directeur émérite au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Président de l'Agence européenne pour la culture (Unesco) et Président de l'Association pour la pensée complexe. Nombreux titres internationaux lui ont été attribués: Docteur Honoris Causa (de plus de 14 Universités), Prix européens. Il est aussi Commandeur de la légion d'honneur.

L'unité de la recherche d'Edgar Morin est dans le souci d'une connaissance ni mutilée ni cloisonnée, qui puisse respecter l'individuel et le singulier tout en l'insérant dans son contexte et son ensemble.

Ses recherches ont pour intérêt la sociologie contemporaine (*L'Esprit du Temps, La Rumeur d'Orléans*) comme la complexité anthropo-sociale en y incluant la dimension biologique et la dimension imaginaire (*L'Homme et la mort, le Paradigme perdu*). Elles s'articulent aussi autour d'un diagnostic et d'une éthique pour les problèmes fondamentaux de



notre temps (*Pour sortir du XXème siècle, Penser l'Europe, Terre-Patrie*). Enfin, depuis vingt ans, elles traitent d'une Méthode apte à relever le défi de la complexité ce qui s'impose désormais, non seulement à la connaissance scientifique, mais aussi à nos problèmes humains, sociaux, politiques (*La Méthode, 1. La Nature de la nature, 2. La Vie de la vie, 3. La Connaissance de la connaissance, 4. Les Idées, 5. L'identité humaine*). Cette recherche débouche sur la proposition d'une réforme de pensée.

Dr. Edgar Morin  
Directeur de recherches émérite  
Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)  
7 rue Saint Claude  
75003 Paris - Francia  
Tel. (331)40827541  
Fax: (331)48048635/40827540  
E-mail: [edgar.morin@univ-paris5.fr](mailto:edgar.morin@univ-paris5.fr)  
<http://www.cnrs.fr>