

Extrait de Paolo Urio, *Le rôle politique de l'administration publique*,
Lausanne, LEP, 1984

CHAPITRE II

Théories de l'administration publique: peut-on séparer administration et politique?

A. Les classiques, ou le rôle politique de l'administration	p. 2
a) Gaetano MOSCA: Classe politique et administration	p. 2
b) Robert MICHELS: Oligarchie et administration	p. 5
c) Max WEBER: Le type idéal de la bureaucratie	p. 8
B. La séparation entre administration et politique et la recherche de l'efficience administrative	p. 33
a) Les précurseurs	p. 33
b) La rationalisation des décisions	p. 47
C. De la découverte des dysfonctions administratives à la redécouverte du rôle politique de l'administration publique	p.54
a) La découverte des dysfonctions administratives	p. 56
b) Critique de la décision rationnelle	p. 79

Dans ce chapitre, nous essayons d'exposer brièvement les apports théoriques qui nous ont paru les plus significatifs pour l'étude du rôle politique de l'administration publique. Ne pouvant pas suivre une stricte chronologie dans le cadre restreint qui est le nôtre, nous avons été contraint d'organiser l'exposé par grands thèmes, ce qui fait parfois violence au développement historique de notre discipline. Ainsi, dans une première partie, nous exposerons les approches des auteurs qui ont posé clairement le problème des rapports entre administration et politique dans une optique de sociologie politique. Par les hasards de l'histoire, il s'agit d'auteurs ayant vécu à peu près à la même époque, c'est-à-dire à cheval entre le XIXème et le XXème siècle. Ces auteurs ont ceci de commun qu'ils permettent,

directement ou par interprétation, d'assigner un rôle politique à l'administration publique.

Dans la deuxième partie, nous abordons les auteurs qui, à l'opposé des auteurs précédents, nient tout rôle politique à l'administration publique, généralement à la suite d'une option normative. Ces auteurs sont généralement originaires de l'autre côté de l'Atlantique, mais il est certain qu'ils ont des imitateurs et des correspondants dans le Vieux Monde. La place nous manque pour pouvoir illustrer cette correspondance, nous nous limitons en effet à mettre en évidence les principales caractéristiques de ce type d'approche, qui aboutit à l'époque contemporaine aux différentes techniques et modales de la décision rationnelle.

Dans la dernière partie, nous critiquons les théoriciens présentés dans la deuxième partie en essayant de faire ressortir leurs lacunes, notamment du point de vue de l'analyse politologique du phénomène en question. Il s'agit en quelque sorte de proposer un retour à la problématique des classiques de la sociologie politique, qu'il faudra exploiter à fond dans la suite de notre travail.

A. Les classiques, ou le rôle politique de l'administration

a) Gaetano MOSCA: classe politique et administration

Gaetano MOSCA peut être considéré avec PARETO et MICHELS comme le fondateur de l'école élitiste¹. En effet, le concept de base de l'analyse de MOSCA est celui de classe politique, qui correspond à l'idée de stratification sociale selon le schéma suivant. Dans toute société, il y a deux classes de

¹ Sur l'oeuvre de MOSCA, qui vécut entre 1858 et 1941, on peut consulter: Gaetano MOSCA, *La classe politica*, a cura di N. Bobbio, Bari, Laterza, 1966; Ettore ALBERTONI, *Gaetano Mosca e la teoria della classe politica*, Firenze, Sansoni; Luciano CAVALLI, *Il mutamento sociale*, Bologna, il Mulino, 1970, pp. 245-317; Franco FERRAROTTI, *Una sociologie alternativa*, Bari, De Donato, 1974, pp. 223-237; J.S. MEISEL, *The Myth of the Ruling Class. Gaetano Mosca and the Elite*, Ann Arbor, Mich., The Univ. of Michigan Press, 1958.

personnes: celle des gouvernants et celle des gouvernés. Les premiers sont moins nombreux que les seconds, exercent toutes les fonctions politiques, monopolisent le pouvoir et jouissent des avantages qui en découlent. Les gouvernés sont plus nombreux, sont dirigés et réglés par les gouvernants de façon plus ou moins légale et plus ou moins arbitraire et violente. La classe des gouvernants, donc la classe politique, fonde sa supériorité sur sa capacité organisationnelle. Cette capacité se manifeste dans toutes les formes de gestion du pouvoir. La typologie de MOSCA envisage quatre: l'Etat-cité grec et du début de Rome; l'Etat féodal, l'Etat bureaucratique, notamment l'Empire romain et l'Etat absolutiste des XVIIème et XVIIIème siècles; l'Etat représentatif moderne de type anglais.

En examinant ces différentes formes de pouvoir, MOSCA est conduit à distinguer deux groupes au sein des gouvernants: tout d'abord ceux qui possèdent effectivement le pouvoir, ensuite ceux qui, plus nombreux, ont un rôle exécutif et subordonné dans la gestion du pouvoir. Ce deuxième groupe a tendance à s'accroître dans les Etats modernes à constituer la totalité de la classe moyenne.

Dans ce contexte, la bureaucratie apparaît comme un cas particulier d'un phénomène plus général. En schématisant un peu, on peut résumer de la façon suivante la conception de MOSCA. La classe politique est à l'origine du développement de la richesse et de la culture. Ce développement nécessite des compétences techniques de plus en plus grandes alors que les membres de la classe politique ne sont pas assez nombreux pour faire face à cette exigence. D'où la nécessité de puiser dans la classe des gouvernés. Ceci est rendu possible par le fait que le développement de la richesse permet le prélèvement de ressources (sous forme de fiscalité) de la part de l'Etat, qui est contrôlé par la classe politique. Il devient ainsi possible de recruter et de former de nouveaux fonctionnaires qui vont travailler sous les ordres des membres de la classe politique.

Le développement de la bureaucratie avantage la classe politique d'un autre point de vue: elle rend plus facile le contrôle social des gouvernés par les

gouvernants à travers l'instrument bureaucratique. Apparemment, ce développement de la bureaucratie pourrait aller dans le sens d'un rapprochement entre gouvernants et gouvernés. En effet, le développement de la bureaucratie représente une ouverture vers la classe des gouvernés qui ont ainsi la possibilité d'accéder à la classe dirigeante sur la base de compétences techniques (système de recrutement dit "du mérite"). Il y a toutefois des difficultés qui rendent ce rapprochement illusoire. En effet, sont recrutées dans la bureaucratie les personnes qui ont les mêmes qualités que les gouvernants, d'où la tendance de la bureaucratie au conservatisme et son incapacité à corriger ses propres erreurs. D'autre part, le système du mérite ne met pas tout le monde sur pied d'égalité quant à ses chances d'être admis au sein de l'administration: en effet, seulement certains citoyens peuvent avoir accès à l'instruction qui permet de se présenter à un concours avec de bonnes chances de succès. Ainsi, de plus en plus, seule la classe moyenne peut fournir des candidats valables aux postes administratifs. Les candidats ainsi recrutés, dans la mesure où ils partagent les mêmes valeurs que les membres de la classe politique, contribuent à la persistance du système et notamment à la consolidation de la division de la société en deux classes: les gouvernants et les gouvernés.

Ce bref aperçu de la théorie de MOSCA nous permet de voir que cet auteur peut être considéré comme le précurseur de plusieurs tendances actuelles. D'une part, il nous suggère que l'administration publique peut être un instrument de socialisation politique, et ce à deux niveaux: d'abord comme agent de contrôle social au service du gouvernement, et donc de la classe politique, et puis comme agent de socialisation de ceux qui veulent y entrer. En effet, dit MOSCA, pour pouvoir avoir accès à la bureaucratie, il faut partager les convictions des membres de la classe politique, ce qui présuppose une socialisation. D'autre part, tout le raisonnement de MOSCA est l'exemple type d'un cercle vicieux, comme nous en rencontrerons en analysant les théories des dysfonctions administratives. Finalement, MOSCA suggère que la bureaucratie n'est qu'un instrument d'exercice du pouvoir au service du gouvernement et de la classe politique.

Malgré ces mérites, la conception de MOSCA est critiquable dans la mesure où elle est essentiellement descriptive, à la limite tautologique. D'autre part, elle reste un peu trop en surface, dans la mesure où elle ne tient pas compte d'autres processus sociaux que les processus typiquement politiques et qui peuvent avoir un impact sur la politique et sur la subdivision de la société en deux classes. En particulier, rien n'est dit quant aux rapports entre économie et politique.

b) Robert MICHELS: oligarchie et administration

Robert MICHELS est surtout connu pour avoir mis en évidence la formation de structures oligarchiques de pouvoir à l'intérieur des partis de tendance socialiste². La thèse fondamentale de MICHELS est que toute organisation humaine contient des traits oligarchiques immanents, et ce indépendamment de son idéologie, qui peut être en contradiction avec ses tendances oligarchiques. C'est justement le cas des partis ou des syndicats de gauche.

Les causes de ce phénomène sont essentiellement de trois types. Tout d'abord de nature technique: la division du travail qui se manifeste dans toute organisation fera inévitablement apparaître des différences entre les membres, notamment quant à la capacité de concevoir une politique, une action, donc à commander aux autres. Deuxièmement, des raisons psychologiques, voire caractérielles, qui font apparaître, au sein de toute organisation, des membres plus portés que d'autres par le désir de pouvoir, par le désir de commander, alors que d'autres sont plus apathiques, désireux qu'on leur montre le chemin. Enfin, des raisons tactiques: d'une

² Sur l'oeuvre de MICHELS, qui vécut entre 1876 et 1936, on peut consulter: Robert MICHELS, *Les partis politiques*, avec une préface de René Rémond, Paris, Flammarion, 1971; voir aussi l'édition italienne, *La sociologia del partito politico*, Bologna, Il Mulino, 1966, avec une introduction de J. LINZ, "Michels e il suo contributo alla sociologia politica", pp. VII-CXIII; ainsi que l'édition américaine, *Political Parties*, New York, Collier, 1962 (avec une introduction de S.M. LIPSET) et J.D. MAY, "Democracy, Organization, Michels", *American Political Science Review*, June, 1965, pp. 417-429.

part, la nécessité de prendre rapidement certaines décisions s'accommode très mal de procédures décisionnelles franchement démocratiques, notamment lorsque l'organisation regroupe de très nombreux membres. D'autre part, à partir du moment où l'on accepte de participer à la vie parlementaire, il faut présenter des candidats aux élections qui, s'ils sont élus, auront tendance à constituer au sein de l'organisation une sorte de comité de direction. Les conséquences de ce processus sont essentiellement les suivantes. Tout d'abord, une distance de plus en plus grande s'installe entre les chefs et la base. Ensuite, on assiste au phénomène de l'embourgeoisement des chefs, qui ont tendance dès lors à constituer une oligarchie permanente au sein de l'organisation. Les chefs utilisent alors une partie des ressources de l'organisation pour défendre leur position, pour isoler et combattre les oppositions éventuelles. Finalement, l'appareil de l'organisation devient à tel point important pour les chefs qu'il ne leur apparaît pas souhaitable de le mettre en péril avec des initiatives risquées. Le conservatisme s'instaure alors dans l'organisation, qui devient elle-même un but en soi, alors qu'au départ elle n'était qu'un instrument pour atteindre les objectifs de ses membres. On voit immédiatement que MICHELS est ici un précurseur des théories du déplacement des buts dans les organisations³.

Dans une telle organisation, seuls des groupes oligarchiques rivaux du groupe oligarchique dominant ont une chance de pouvoir s'opposer à celui-ci et, éventuellement, de prendre sa place. Mais même dans une telle éventualité, les bases respectives n'ont pas grand-chose à dire. Le seul remède que MICHELS entrevoit dans une telle organisation, sans toutefois trop y croire, c'est le développement de l'instruction de la base. Ici, MICHELS apparaît comme le précurseur de certains théoriciens de la démocratie consociationnelle, dans la mesure où ces auteurs considèrent que l'essence de la politique dans certains pays occidentaux est à

³ Voir exemple Amitai ETZIONI, *Modern Organizations, op. cit.*, chapitre 2, notamment pp. 10-12.

rechercher dans les accords que les élites de différents groupes sociaux parviennent à conclure entre eux par-dessus la tête de leurs bases⁴.

Apartir de cette réflexion sur les tendances oligarchiques au sein des partis, il serait tentant d'étendre le raisonnement à l'administration publique, et ce à deux niveaux. Tout d'abord, à l'intérieur de l'administration, l'approche de MICHELS nous conduirait à considérer comme inévitable l'agencement hiérarchique de l'administration, ainsi que, à la limite, l'apparition d'un groupe de fonctionnaires à tendance oligarchique au sommet de la hiérarchie. Sur un plan plus général, celui des rapports entre administration et société, MICHELS nous suggère que l'administration publique pourrait devenir l'oligarchie de la société tout entier. Bien que MICHELS ne nous aide pas beaucoup à explorer cette voie, on entrevoit quelles perspectives d'analyses cette suggestion ouvre au politologue. Nous y reviendrons au chapitre IV.

Certes, la démarche de MICHELS, même si on se limite au cadre restreint des partis politiques, n'est pas exempte de critiques. En effet, d'une part MICHELS ne définit pas les concepts principaux qu'il utilise, et d'autre part il souligne systématiquement les aspects négatifs de l'organisation et en ignore les aspects positifs. Malgré ces limites, et compte tenu des moyens limités de recherche sur le terrain, on peut considérer que MICHELS reste toujours d'actualité dans une société qui, comme la nôtre, ne cesse de développer des organisations de plus en plus complexes, pouvant manipuler des ressources de plus en plus importantes et pouvant soumettre de plus en plus l'individu à une pression plus ou moins forte, plus ou moins contraignante dans tous les domaines de l'activité sociale.

c) Max WEBER: le type idéal de la bureaucratie

⁴ Voir par exemple Kenneth McRAE (ed.), *Consociational Democracy, Political Accommodation in Segmented Societies*, Ottawa, McClelland and Stewart, 1974, qui réunit quelques-unes des principales contributions à ce sujet, et notamment celles de Val LORWIN, Arendt LIJPHART, Gerhard LEHMBRUCH, Jürg STEINER et Hans DAALDER.

L'auteur qui a le premier proposé une conception très élaborée de l'administration publique est certainement Max WEBER, qui constitue d'ailleurs le point de départ pour plusieurs générations de chercheurs dans ce domaine⁵. Nous consacrerons donc beaucoup plus de place à WEBER qu'aux deux auteurs précédents.

Pour comprendre la théorie bureaucratique de WEBER, et pour comprendre aussi les limites de certains critiques dont il a été l'objet, il faut situer son modèle dans le cadre général de sa conception de l'Etat et de la politique.

WEBER définit l'Etat comme la structure ou le groupement politique qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime. A partir de cette définition générale, WEBER ajoute les caractéristiques typiques de l'Etat moderne de type occidental. Tout d'abord la rationalisation du droit. Le terme de rationalisation doit être compris ici dans le sens d'une spécialisation structurelle-fonctionnelle, notamment la spécialisation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, c'est-à-dire à l'apparition d'un pouvoir législatif autonome chargé d'édicter des normes impersonnelles, qu'un pouvoir judiciaire autonome est chargé de confronter aux cas d'espèce qui lui sont soumis. L'exécution des décisions du pouvoir judiciaire est confiée au pouvoir exécutif secondé par

⁵ Sur l'oeuvre de WEBER, qui vécut entre 1864 et 1920, on peut consulter: Max WEBER, *Economie et Société*, Paris, Plon, 1971, vol 1. Le volume 2 n'est pas encore sorti, nous avons eu recours à la traduction italienne, excellente, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 2 vol., 1974; *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965; *Le savant et le politique*, Paris, Coll. 10/18, 1959; *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1964. Les deux meilleures présentations de la réflexion webérienne sur la bureaucratie sont celles de Giorgio FREDDI, *L'analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 125-156 notamment, et Martin ALBROW, *Bureaucracy*, London, Pall Mall Press, 1970, épuisé, dont nous avons utilisé la traduction italienne, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 45-86. Sur l'oeuvre de WEBER, on pourra consulter Julien FREUND, *Sociologie de Max Weber*, Paris, PUF, 1968; J.E.T. ELDRIDGE (cd.), *Max Weber: an Interpretation of Social Reality*, London, Nelson, 1971; Anthony GIDDENS, *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writing of Marx, Durkheim and Max Weber*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1972, pp. 65-118; CAVALLI, *op. cit.*, pp. 321-402. Sur l'oeuvre de WEBER consacrée à la bureaucratie, on pourra aussi consulter: Alwin GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Clencoe, Free Press, 1953; S.R. UDY, "Bureaucracy and Rationality in Weber's Organization Theory", *American Sociological Review*, December, 1959, pp. 791-795; Reinhard BENDIX, "Bureaucracy: The Problem and its Setting", *American Sociological Review*, 1947, pp. 493-507; Renate MAYNTZ, "Max Weber's Ideal-Typus der Bürokratie und die Organisations-soziologie", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, XVII, 1965, pp. 493-502; Carl J. FRIEDRICH, "Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy", in MERTON (ed.), *op.cit.*, pp. 27-33; Alwin GOULDNER, "On Weber's Analysis of Bureaucratic Rules", *ibidem*, pp. 48-51.

une force de police, chargée de protéger la sécurité des individus et d'assurer l'ordre public. D'autre part, l'Etat dispose d'une administration rationnelle, dont nous reparlerons plus en détail. Pour le moment, il suffit de dire que cette administration est fondée sur des règlements explicites, qui lui permettent d'intervenir dans les domaines les plus divers (économie, éducation, etc.). Enfin, l'Etat dispose d'une force armée permanente, chargée de défendre son territoire vis-à-vis de l'extérieur.

Il convient d'ouvrir ici une parentese importante pour préciser les différents sens que WEBER donne aux termes "rationalisation" et "rationalité", car ces concepts sont au coeur de sa conception de la société occidentale contemporaine et de son organisation administrative, la bureaucratie. Nous avons vu que WEBER utilise tout d'abord le terme "rationalisation" dans le sens d'une spécialisation structurelle-fonctionnelle des pouvoirs désignés pour légiférer, exécuter et dire le droit, ce qui correspond d'ailleurs au principe de la séparation des pouvoirs.

Deuxièmement, WEBER utilise le terme "rationalisation" dans le sens de processus de rationalisation qui touche toutes les activités sociales. Ce processus est propre à la civilisation occidentale. Bien que WEBER n'ait jamais donné une définition synthétique de ce terme, on peut essayer d'en dégager une. C'est ce qu'a fait Julien FREUND: "La rationalisation est le résultat de la spécialisation scientifique et de la différenciation technique propre à la civilisation occidentale. Elle consiste en l'organisation de la vie, par division et coordination de diverses activités, sur la base d'une étude précise des rapports entre les hommes, avec leurs instruments et leur milieu, en vue d'une plus grande efficacité et rendement."⁶ Nous pouvons accepter cette définition, sauf son dernier élément concernant l'efficacité et le rendement, comme nous le verrons un peu plus loin.

Troisièmement, il y a chez WEBER le concept de rationalité légale, en tant que "processus de pensée, qui tend à la généralisation, à la réduction des

⁶ FREUND, *op. cit.*, p. 16.

raisons qui expliquent une décision dans un cas individualisé, à un ou plusieurs principes, autrement dit à des positions légales⁷. En outre, WEBER utilise l'adjectif "rationnel" pour désigner des types particuliers d'activité sociale des individus. A ce propos, WEBER distingue

- 1) l'activité rationnelle en finalité, qui est déterminée par des attentes quant au comportement des objets du monde extérieur ou à celui d'autres hommes, en exploitant ces attentes comme conditions ou comme moyens pour parvenir rationnellement aux fins propres, mûrement réfléchies, qu'on veut atteindre;
- 2) l'activité rationnelle en valeur, qui est déterminée par la croyance en la valeur intrinsèque inconditionnelle (d'ordre éthique, esthétique, religieux ou autre) d'un comportement déterminé, qui vaut pour lui-même et indépendamment de son résultat; à ces deux premiers types d'activité rationnelle, WEBER oppose deux types qui ne le sont pas:
- 3) l'activité affectuelle et particulièrement l'activité émotionnelle, qui est déterminée par des passions et des sentiments;
- 4) enfin, l'activité traditionnelle, qui est déterminée par la coutume⁸.

Par ailleurs WEBER, en traitant de la rationalité économique, précise la distinction entre rationalité formelle et rationalité matérielle. Il considère alors qu'une activité économique peut être qualifiée de formellement rationnelle si elle peut s'exprimer (et s'exprime) sous forme de calcul (qui peut d'ailleurs assumer la forme monétaire ou naturelle). D'autre part, on peut parler d'activité économique matériellement rationnelle lorsque l'analyse ne se satisfait pas du fait qu'on procède à un calcul rationnel en finalité avec les moyens techniques les plus appropriés (rationalité formelle), mais qu'on prend en considération des exigences éthiques, politiques, utilitaires, hédonistiques, d'égalité ou d'autres exigences, en mesurant sur cette base rationnellement en valeur ou rationnellement en finalité les résultats de

⁷ WEBER, *op. cit.*, 1, p. 14.

⁸ *Ibidem*, pp. 22.

l'activité économique (même si cette dernière est formellement rationnelle, c'est-à-dire calculable)⁹.

Finalement, il ne faut pas oublier que WEBER utilise le terme "rationnel" dans l'expression "domination (ou pouvoir) légal-rationnel", pour désigner une forme particulière de pouvoir, fondée sur un processus de légitimation particulier. Nous en parlerons plus en détail ci-dessous.

Pars avoir défini la conception webérienne de l'Etat, il convient de préciser ce qui constitue pour WEBER l'essence de la politique. Pour WEBER, l'activité politique est caractérisée par trois éléments. Tout d'abord, l'activité politique se déroule sur un territoire délimité. Ceci ne signifie pas que les frontières de l'Etat sont nécessairement fixes, mais pour WEBER, sans territoire, on ne saurait parler d'activité politique. C'est en effet le territoire qui particularise une population donnée par rapport à celles qui ne vivent pas sur ce territoire. D'autre part, ceux qui habitent à l'intérieur des frontières adoptent un comportement qui s'oriente de façon significative d'après ce territoire et d'après la communauté correspondante. En d'autres termes, le comportement de ces individus est conditionné par l'autorité chargée sur ce territoire du maintien de l'ordre interne et de la sécurité extérieure. Enfin, pour WEBER, le moyen de la politique est la force, voire la violence. Ceci ne veut pas dire que la politique met toujours en oeuvre la force, mais qu'une fois épuisés tous les autres moyens, il ne reste plus que la force comme "ultima ratio" de la politique.

Il en résulte que la domination ou le pouvoir¹⁰ sont au coeur de la politique et que le groupement politique est avant tout un groupement de domination. On peut donc définir la politique comme l'activité qui revendique, pour l'autorité installée sur un territoire donné, le droit de domination, avec possibilité d'avoir recours à la force, voire à la violence, pour maintenir

⁹ *Ibidem*, pp. 87.

¹⁰ Remarquons une fois pour toutes les grandes difficultés rencontrées par les traducteurs de WEBER. Nous nous référons ici aux traductions française, anglaise et italienne. En ce qui concerne le terme "Herrschaft", on propose soit autorité, soit pouvoir, soit domination. Nous avons retenu domination et pouvoir que nous utilisons pratiquement comme synonymes.

l'ordre interne et pour défendre la communauté contre les attaques venant de l'extérieur. En résumé, la politique est donc une activité à travers laquelle une communauté maintient ou modifie les rapports de domination qui existent en son sein.

WEBER définit la domination (en allemand "Herrschaft") comme la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé¹¹. Cette définition de la domination peut être appliquée à toutes sortes de situations où l'on peut constater la présence d'un individu qui commande avec succès à d'autres personnes, et n'implique pas nécessairement ni une administration, ni un groupement politique. WEBER cite le cas du père de famille qui exerce sa domination sans avoir recours à un appareil administratif. La domination n'est donc pas un phénomène que l'on rencontre uniquement dans la sphère politique. Elle devient politique lorsque la volonté de celui qui exerce la domination s'oriente de façon significative en fonction d'un groupement territorial en vue de réaliser un but qui n'a de sens que par l'existence de ce groupement. Reprenons tel quel le passage où WEBER définit la domination politique: "Nous dirons d'un groupement de domination qu'il est un groupement politique (politischer Verband) lorsque et tant que son existence et la validité de ses règlements sont garantis de façon continue, à l'intérieur d'un territoire géographique déterminable, par l'application et la menace d'une contrainte physique de la part de la direction administrative. Nous entendons par Etat une "entreprise politique de caractère institutionnel" (politischer Anstaltsbetrieb) lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime. Nous dirons qu'une activité sociale, et tout particulièrement une activité de groupement, est "orientée politiquement" (politisch orientiert) lorsque et tant qu'elle a pour objet d'influencer la direction d'un groupement politique, en particulier

¹¹ Par ailleurs, WEBER définit la puissance ("Macht") comme la chance de faire prévaloir au sein d'une relation sociale donnée sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance; et la discipline ("Disziplin") comme la chance de trouver chez une multitude déterminable d'individus une obéissance prompte, automatique et schématique, en vertu d'une disposition acquise. *Economie et société, op. cit.*, 1, p. 56.

l'appropriation, l'expropriation, la redistribution ou l'affectation des pouvoirs directoriaux¹².”

Toutefois, poursuit WEBER, aucune domination ne se contente de l'obéissance pure et simple, mais cherche à éveiller dans les membres la foi en sa légitimité. Et c'est à partir de là que WEBER construit sa typologie de la domination légitime.

Le type idéal webérien, ou idéal-type, est un ensemble de concepts que le chercheur construit aux seules fins de la recherche. Ce n'est pas une représentation de la réalité et ne peut donc pas être découvert empiriquement dans la réalité¹³. C'est une utopie, plus précisément une rationalisation utopique que l'on obtient en accentuant unilatéralement les caractéristiques typiques d'un phénomène. Le type idéal n'est donc pas un concept statistique, par exemple une moyenne, mais une structure logique, indépendante du réel et de ses fluctuations. Son objectif est de donner une signification cohérente et rigoureuse à un phénomène. Cela veut dire, d'autre part, que l'idéal-type n'est ni faux, ni vrai par rapport à la réalité. C'est un moyen heuristique pour donner une univocité significative à l'objet de la recherche.

Pars la définition même de WEBER, “on obtient un idéal-type en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes isolés, diffus et discrets, que l'on retrouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre, par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement pour former un tableau de pensée homogène (“Gedankenbild “)¹⁴. C'est un guide pour la construction des hypothèses, une fiction cohérente à laquelle l'action est comparée et mesurée.

¹²*Ibidem*, p. 57.

¹³ WEBER a développé le concept de type idéal notamment dans l'essai “L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociale”, in WEBER, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 117-213.

¹⁴ *Ibidem*, p. 181.

Il en découle que la valeur de l'idéal-type doit être déterminée uniquement par rapport à sa fécondité dans la recherche. Enfin, nous dit encore WEBER, dès que l'on s'aperçoit qu'un idéal-type n'est plus fécond, il faut l'abandonner et élaborer de nouveaux idéaux-types, car la réalité (l'histoire) évolue constamment. Il n'y a rien de fixe et de définitif.

Sur la base de cet outil méthodologique et sur la base de l'observation de toutes sortes de sociétés anciennes et contemporaines, WEBER construit trois types idéaux de domination légitime. Ils sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de nous y arrêter longuement. Le premier type est le type de la domination légale-rationnelle, fondée sur la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens. C'est le type de domination propre aux Etats modernes. Ainsi, par exemple, les décisions du gouvernement fédéral suisse sont acceptées par la population parce que les personnes qui les ont prises ont été désignées à cet effet par des procédures légales et parce qu'ils ont pris ces décisions dans le respect de la loi.

Le deuxième type est le type de la domination traditionnelle, fondée sur la croyance quotidienne en la sainteté de traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens. C'est l'exemple type du pouvoir monarchique dans l'ancien régime.

Le dernier type est le type de la domination charismatique, fondée sur la soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personne, ou encore émanant d'ordres révélés ou émis par celle-ci. C'est l'exemple type du pouvoir personnel (Hitler, Mussolini, etc.).

Il s'agit bien entendu de types idéaux, qui n'existent pas dans la réalité à l'état pur, mais qui permettent de déterminer ce qui, dans une forme de pouvoir historiquement déterminable, possède un caractère légal-rationnel,

traditionnel ou charismatique, et ce sur la base de concepts univoques. Ainsi, par exemple, la typologie webérienne nous permet de voir que le régime hitlérien était fondé essentiellement sur la personnalité d'Hitler; mais à côté de cet aspect charismatique, typique du régime nazi, étaient à l'oeuvre, d'autres processus de légitimation de type traditionnel, voire légal-rationnel. L'idéal-type webérien nous permet de comparer le régime nazi aux trois types purs de légitimation et de constater que ce régime était essentiellement fondé sur des processus de légitimation charismatique.

D'autre part, chacun des trois types de légitimation correspond à un type particulier de société et à chacun de ces trois types de sociétés ainsi légitimés correspond un type particulier d'administration publique. Cet aspect fondamental de la théorie webérienne doit être souligné avec vigueur, car il n'a pas toujours été bien compris par certains critiques, qui se sont attaqués au mode bureaucratique sans le replacer dans son contexte théorique général.

En effet, pour WEBER, la bureaucratie n'apparaît qu'avec l'Etat occidental moderne à structure économique capitaliste et à structure de pouvoir légal-rationnelle; et dans ce contexte, la bureaucratie n'est d'ailleurs qu'une des formes possibles d'administration, qui va de pair avec l'une des formes du pouvoir légal-rationnel. (in Max Weber, « Die drei reinen typen der legitimen Herrschaft », *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1988, p. 477). Ainsi, la bureaucratie présente pour WEBER des caractéristiques (dont nous parlerons par la suite) qui la différencient des appareils administratifs propres aux autres formes de pouvoir.

Le pouvoir traditionnel peut se présenter soit sous des formes qui ne font pas apparaître un appareil administratif (gérontocratie et patriarcalisme), soit sous des formes avec appareil administratif purement personnel (patrimonialisme et sultanisme). Enfin, le pouvoir charismatique va de pair avec un appareil administratif constitué sur la base des qualités

charismatiques: au "prophète" correspondent les "disciples"; au "prince de la guerre", les "partisans", au "chef", les "hommes de confiance"¹⁵.

Quelles sont donc les caractéristiques de l'appareil administratif bureaucratique dont se sert le type le plus pur du pouvoir légal?¹⁶

Tout d'abord, WEBER pose cinq conditions d'existence du pouvoir légal-rationnel. Premièrement, il faut que toutes les normes juridiques soient établies rationnellement (en valeur et/ou en finalité), soit à la suite d'un accord ou d'une imposition, de telle façon que sur leur base on puisse exiger l'obéissance de la part de tous les membres du groupe social. Ensuite, il faut que le droit soit constitué d'un ensemble de normes abstraites, appliquées à des cas d'espèce par des tribunaux et que l'administration veille à la réalisation des intérêts du groupe social tels qu'ils sont définis par le droit et ce dans les limites de la loi. En outre, le détenteur du pouvoir légal doit obéir à l'ordre juridique impersonnel sur la base duquel il oriente son commandement. De plus, il faut que celui qui doit obéir obéisse uniquement en tant que membre du groupe social et uniquement au droit. Enfin, les membres du groupe n'obéissent pas à la personne du détenteur du pouvoir, mais aux normes impersonnelles et aux compétences objectives de commandement (rationnellement délimitées) qui lui sont attribuées sur la base de ces normes.

A partir de là, WEBER définit les huit catégories fondamentales du pouvoir légal-rationnel:

1. les fonctions administratives doivent être exercées de façon continue, et ce sur la base de règles;
2. ces fonctions s'exercent dans les limites d'une compétence qui définit les devoirs à accomplir, les pouvoirs de commandement nécessaires à l'accomplissement des fonctions, les moyens de coercition utilisables, ainsi que les conditions de leur mise en oeuvre;

¹⁵ Pour plus de détails, nous renvoyons à WEBER, *Economie et Société*, *op. cit.*, 1, pp. 219-307.

3. la hiérarchisation des bureaux;
4. les règles qui guident l'activité administrative peuvent être soit de nature technique soit de nature formelle; leur mise en oeuvre exige une préparation spécialisée;
5. les fonctionnaires ne possèdent pas les moyens d'administration (qui peuvent être des moyens techniques ou financiers); les fonctionnaires doivent rendre compte de leur utilisation;
6. les fonctionnaires ne sont pas propriétaires de leur emploi (ou fonction); lorsqu'il existe un droit à la fonction, ceci n'a pas pour but de permettre aux fonctionnaires de s'approprier leur fonction, mais de garantir un comportement purement objectif de leur part;
7. l'administration se base sur des documents écrits, et ce en vertu du principe de la conformité aux actes;
8. le pouvoir légal peut assumer des formes très diverses.

En plus de ces caractéristiques qui concernent surtout la structure du pouvoir légal-rationnel, WEBER définit les caractéristiques des individus (les fonctionnaires) qui travaillent au sein d'une organisation bureaucratique. Elles sont au nombre de dix:

1. les membres de l'appareil bureaucratique sont libres et n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction;
2. ils sont insérés dans une hiérarchie bien définie
3. ils possèdent des compétences bien définies;
4. ils sont recrutés sur la base d'une sélection libre (ce qui signifie que l'accès à la fonction publique est libre);
5. et ce sur la base d'une compétence ou d'une spécialisation, vérifiée au moyen d'un examen ou sur la base de diplômes;
6. ils reçoivent un salaire en espèces dont le montant est fonction d'abord du rang hiérarchique, puis de la responsabilité liée à leur fonction¹⁷;
7. ils considèrent leur fonction comme leur profession unique ou principale;

¹⁶ WEBER appelle ce type de pouvoir: , Le pouvoir légal avec appareil administratif bureaucratique “. Pour plus de détails, voir WEBER, *ibidem*, 1, pp. 223-231, 11, pp. 260-303 et 670-703. Nous avons librement traduit, résumé et parfois interprété quelques-uns de ces passages.

¹⁷ Nous avons supprimé la dernière partie de cette caractéristique.

8. ils ont la possibilité de faire carrière, et ce en fonction de l'ancienneté et/ou des prestations fournies, suite à l'appréciation de leurs supérieurs hiérarchiques¹⁸;
9. ils ne possèdent ni les moyens d'administration, ni la fonction ou le poste qu'ils occupent;
10. ils sont soumis à une discipline rigoureuse ainsi qu'à un contrôle.

On peut remarquer que ces dix caractéristiques ont comme objectif de maximiser aussi bien la coordination des activités administratives que la prévisibilité du comportement des fonctionnaires.

Il faut en outre remarquer avec WEBER que ces huit catégories fondamentales et ces dix caractéristiques s'appliquent à toute manifestation de pouvoir rationnel, qu'il s'agisse d'organisations politiques, hiéocratiques, économiques (notamment les entreprises capitalistes) ou d'un autre type d'organisation. L'appareil administratif bureaucratique de l'Etat n'est donc qu'un cas particulier d'organisation légale-rationnelle.

En effet, pour WEBER, le développement des formes modernes d'association est tout simplement un phénomène global lié à l'accroissement continu de l'administration bureaucratique dans tous les domaines. Son apparition constitue d'ailleurs le noyau de l'Etat occidental moderne. La supériorité de l'administration bureaucratique sur ce que WEBER appelle le "dilettantisme administratif" réside dans son savoir spécialisé, qui est exigé par l'économie moderne, peu importe d'ailleurs qu'elle soit fondée sur le modèle d'organisation capitaliste ou socialiste. Mais historiquement, c'est le capitalisme qui a le premier exigé une administration continue, rigoureuse, fiable et prévisible (c'est-à-dire une bureaucratie) et qui a fini à son tour par constituer la base économique la plus rationnelle de cette dernière, et notamment de la bureaucratie d'Etat, dans la mesure où il met à sa disposition les moyens financiers nécessaires, et ce par le biais de la

¹⁸ Dans un autre passage d'*Economia e Società* (II, p. 266), WEBER ajoute que généralement les fonctionnaires publics sont nommés à vie; ce qui est une situation de fait, même lorsque le licenciement est possible et/ou le renouvellement périodique est la règle.

fiscalité. Pour WEBER, l'Etat rationnel est le seul où le capitalisme peut se développer, car il est fondé sur un système de fonctionnaires spécialisés ainsi que sur un droit rationnel, c'est-à-dire un droit calculable (dérivé, quant à sa forme, du droit romain) et partant prévisible. Et c'est justement ce type de droit qui convient au capitalisme, car lui aussi est fondé sur un calcul (le calcul économique). Le capitalisme exige donc pour son existence une justice et une administration dont le fonctionnement puisse être calculé rationnellement sur la base de règles générales et précises, de la même façon dont on calcule le fonctionnement prévisible d'une machine. D'où l'alliance entre capitalisme et Etat rationnel, avec son droit rationnel et ses fonctionnaires rationnels (notamment les juristes). Cette alliance ne pourra que se cimenter surtout à la suite du développement de l'intervention de l'Etat dans l'économie¹⁹.

D'autre part, WEBER considère que ce processus de bureaucratisation générale est inévitable dans le monde moderne²⁰. WEBER prévoit d'ailleurs qu'un socialisme rationnel devra obligatoirement se bureaucratiser, car la bureaucratie est inévitable en tant que noyau de n'importe quelle administration de masse. Et là, on ne peut pas dire qu'il se soit trompé. Mais la même chose est valable pour les pays où un processus de démocratisation est en cours. En effet, dans ces pays s'instaure le cercle vicieux suivant: le nivellement social favorise le développement de la bureaucratie et celle-ci favorise à son tour le nivellement social, dans la mesure où elle élimine ceux qui détiennent le pouvoir en vertu d'une appropriation des moyens administratifs. La bureaucratisation "est partout l'ombre inséparable de la démocratie de masse".

Pour WEBER, la rationalité de la bureaucratie réside à la fois dans son formalisme, dans le savoir qu'elle détient et dans la tendance qu'ont les fonctionnaires à exécuter leurs fonctions dans le sens des intérêts des administrés.

¹⁹ *Ibidem*, II, pp. 670-675, 688-689 et 696; voir aussi *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Plon, 1967, pp. 21-24.

²⁰ Voir aussi WEBER, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, Mohr, 1958, pp. 318-321.

Mais une question fondamentale surgit alors: qui contrôle l'appareil administratif bureaucratique? Dans le type idéal bureaucratique, le problème est relativement simple. Comme le dit WEBER lui-même, la bureaucratie a à sa tête un élément qui n'est pas un fonctionnaire au sens strict: c'est le Ministre pour la bureaucratie d'Etat, l'entrepreneur pour l'entreprise capitaliste. Et alors, la bureaucratie, rationalité de compétence et de forme, sera au service de la rationalité matérielle du Ministre (et à travers le Ministre des citoyens) ou de l'entrepreneur. C'est dans ce sens qu'il faut, à notre avis, comprendre WEBER lorsqu'il dit que la bureaucratie est supérieure à toute autre forme d'administration. C'est en effet dans ce sens, et uniquement dans ce sens, qu'on peut traduire WEBER en langage contemporain, et lui faire dire que la bureaucratie, telle qu'il l'a définie dans le type idéal, est efficiente. C'est ce qu'ont oublié certains, soit dans leur critique de WEBER, soit dans leur tentative de prendre le modale webérien pour point de départ de leurs recherches empiriques. Nous y reviendrons.

Pour l'instant, il nous importe de souligner qu'une interprétation correcte du discours webérien sur la bureaucratie doit soigneusement prendre en considération et distinguer les écrits de WEBER définissant le type idéal bureaucratique et ceux dans lesquels il expose les résultats de ses recherches sur des exemples historiques de bureaucraties. En effet, si on examine attentivement ces deux types d'écrits, on découvre que WEBER est tout aussi catégorique quant à la supériorité du type idéal bureaucratique qu'il est soucieux quant aux dangers que représente la bureaucratie dans son développement et dans son fonctionnement réels.

En abordant le problème des rapports entre bureaucratie et pouvoir, WEBER est amené à décrire les processus économiques, politiques et sociaux qui, au cours des siècles, ont favorisé l'apparition du phénomène bureaucratique. Nous en avons déjà exposé l'essentiel au premier chapitre du présent travail²¹. Il suffit ici de souligner que, pour WEBER, les obstacles

²¹ Voir, pour plus de détails: *ibidem*, II, pp. 268-289.

au développement de la bureaucratie ont disparu seulement dans des circonstances sociales et politiques bien précises et notamment après un nivellement partiel des différences économiques et sociales en tant que facteurs ayant un impact pour accéder à l'exercice des fonctions administratives. Nous avons déjà vu que pour WEBER, la bureaucratie est un phénomène collatéral de la démocratie de masse moderne.

Une fois que la bureaucratie s'est installée, elle constitue l'une des formations sociales les plus difficiles à abattre. En effet, étant donné sa supériorité sur toute autre forme d'organisation, elle constitue, pour celui qui la contrôle, le moyen de pouvoir techniquement le plus développé, et par conséquent il aura tendance à préserver ce moyen. Mais ceci ne dit rien quant au poids que la bureaucratie peut avoir dans la société. A ce propos, WEBER estime, à juste titre, que ce n'est pas le fait que la bureaucratie soit indispensable qui constitue le fondement de son pouvoir, car alors les esclaves qui accomplissaient des tâches indispensables auraient dû prendre le pouvoir. Non, ce qui constitue le fondement du pouvoir de la bureaucratie, c'est que dans tous les cas, les instances qui sont en principe désignées pour exercer le pouvoir et contrôler la bureaucratie (parlement, peuple par le biais du référendum ou de l'initiative législative, par exemple) font inévitablement figure d'amateurs face à la compétence du fonctionnaire spécialiste.

De plus, la bureaucratie cherche à accroître ce pouvoir grâce à la pratique du secret, qui peut porter soit sur son savoir, soit sur ses intentions. Pour WEBER, cela est particulièrement évident dans les rapports entre bureaucratie et parlement; en effet, la bureaucratie a toujours lutté contre toute tentative du parlement de se doter d'un savoir autonome, en particulier lorsqu'il a essayé de renforcer son pouvoir d'enquêter sur l'activité de l'administration.

La seule limite à la compétence de la bureaucratie peut venir de la part des opérateurs économiques du secteur privé, pour ce qui concerne leur

domaine d'activité. La raison en est double. D'une part, l'entreprise capitaliste est aussi organisée bureaucratiquement, et d'autre part, le fait de bien connaître son propre domaine d'activité est, pour elle, une condition vitale, alors qu'elle ne l'est pas pour le fonctionnaire public.

Toutefois, nous avons déjà vu qu'il n'y a pas de contradiction fondamentale entre bureaucraties privée et publique. Elles font toutes les deux partie du phénomène plus général de bureaucratisation de la société et elles s'impliquent mutuellement. Dans ce contexte, la bureaucratie contribue puissamment à ce que WEBER appelle la "pénétration du rationalisme dans la conduite de la vie"²². A ce propos, WEBER insiste sur un aspect particulièrement important de ce processus qui concerne l'influence de la bureaucratisation sur le type d'éducation et de formation dispensé dans les écoles et notamment dans les instituts d'enseignement supérieur. Ces instituts offrent de plus en plus le type de formation indispensable pour avoir accès aux organisations bureaucratiques, c'est-à-dire un savoir spécialisé. Mais si le système de sélection mis ainsi en place offre d'une part la possibilité de recruter des fonctionnaires en provenance de toutes les couches de la population (ou tout au moins de donner cette impression), il comporte d'autre part le risque de favoriser l'apparition d'une caste privilégiée par les examens et par les titres académiques. De plus, la bureaucratie essaie partout d'obtenir une sorte de "droit à l'emploi ou à la fonction" à travers la création d'un ensemble de normes destinées à régler de façon objective le domaine disciplinaire à l'intérieur de l'administration, et à éliminer les possibilités d'interventions arbitraires des supérieurs hiérarchiques sur les fonctionnaires. Ainsi, la bureaucratie porte en elle-même les germes favorables au développement d'une caste²³.

²² *Ibidem*, II, p. 299.

²³ *Ibidem*, II, p. 301. WEBER utilise le concept d'ordre. Voir pour la définition de ce concept par rapport au concept de classe, *ibidem*, I, pp. 309-315: "Nous appelons ordre ("Stand ") une pluralité d'individus qui, au sein d'un groupement, revendiquent efficacement a) une considération particulière - éventuellement aussi b) un monopole particulier à leur condition. Des ordres peuvent naître: a) premièrement, d'un mode de vie propre, en particulier, du genre de profession (ordre fondé sur le mode de vie ou la profession, b) deuxièmement, d'un charisme héréditaire, de la revendication de prestige acceptée, en vertu de l'origine sociale (ordres fondés sur la naissance), c) de l'appropriation monopolistique des pouvoirs politiques ou hiéocratiques (ordres politiques ou hiéocratiques)." (*Ibidem*, p. 314)

Pour WEBER, dans un Etat moderne, le pouvoir effectif est nécessairement et inévitablement dans les mains des fonctionnaires, militaires ou civils. Par ailleurs, WEBER constate que dans les exemples historiques où une forme d'organisation proche de la bureaucratie a pris le pouvoir absolu (comme en Chine impériale et dans l'Egypte des pharaons), elle n'a disparu qu'avec la disparition complète de la civilisation dont elle était le support. En ce qui concerne l'Etat moderne, WEBER estime que le fonctionnaire spécialisé possède un pouvoir pratiquement indestructible parce que l'organisation de l'activité la plus élémentaire indispensable à la vie sociale dépend de sa prestation. Certes, admet WEBER, on pourrait envisager l'éventualité (d'ailleurs très difficilement réalisable) de la disparition du capitalisme privé. Mais cela n'entraînerait pas la disparition de l'organisation bureaucratique, bien au contraire: la bureaucratie étatique dominerait alors seule.

Face à l'avance inéluctable de la bureaucratie, que faire pour sauvegarder un minimum de liberté individuelle, pour trouver des forces capables de limiter le pouvoir bureaucratique? C'est peut-être en examinant la faiblesse des moyens envisagés à cet effet par WEBER que l'on mesure l'étendue de son désarroi face à la montée de la bureaucratie. Ces moyens sont essentiellement au nombre de trois²⁴. Tout d'abord, on peut essayer d'appliquer le principe de la collégialité, qui devrait briser le caractère monocratique du pouvoir bureaucratique. WEBER cite les exemples du consulat romain, du cabinet anglais entre autres. Mais comme les organes collégiaux sont moins rationnels que la bureaucratie (pertes de temps, etc.), ce moyen n'a que peu de chances de limiter le pouvoir bureaucratique.

Le deuxième moyen consiste dans la séparation des pouvoirs, ce qui signifie la séparation des responsabilités non pas sur une base fonctionnelle (comme c'est le cas à l'intérieur de la bureaucratie), mais en attribuant une même fonction à plusieurs organes. Mais là encore, WEBER prévoit que l'un

²⁴ *Economie et Société, op. cit., I*, pp. 269-297, 11, pp. 252-256.

ou l'autre de ces organes finira par l'emporter sur les autres et nous retrouverons alors les caractéristiques de l'organisation bureaucratique.

Finalement, on peut envisager le cas de l'administration démocratique directe, dont WEBER cite les exemples suisse (cantons) et anglais (townships). Toutefois, ce remède n'est pas réaliste dans le cadre des Etats d'une certaine envergure (superficie et population) et d'ailleurs WEBER lui-même considère que ce type d'administration est éphémère: dès qu'une différenciation économique apparaît, les propriétaires vont vraisemblablement assumer les charges administratives, et ce parce qu'ils sont disponibles²⁵.

En conclusion, on peut dire, avant de passer aux critiques, que le discours webérien sur la bureaucratie se développe à deux niveaux qu'il convient de garder soigneusement séparés. D'une part, le type idéal bureaucratique répond au souci méthodologique déjà signalé de construire un instrument cohérent, univoque, pouvant constituer un guide pour la recherche. D'autre part, des analyses très pénétrantes, parfois prophétiques, réalisées grâce à l'aide de cet instrument, sur le rôle réel de la bureaucratie. Cette constatation à elle seule devrait nous faire conclure à la très grande valeur de l'approche webérienne, compte tenu d'ailleurs des moyens d'investigation limités disponibles à l'époque. Mais c'est peut-être surtout en réfutant les principales critiques dont il a été l'objet que nous pourrions montrer de façon encore plus convainquante les véritables mérites de Max WEBER.

Les principales critiques adressées à l'oeuvre webérienne sur la bureaucratie peuvent être ramenées à cinq. Tout d'abord, le reproche d'ethnocentrisme, ce qui n'étonnera personne, étant donné l'utilisation très large qui est faite de nos jours de cette argumentation: ça discrédite immédiatement un auteur, et ce à moindres frais. Il est vrai que WEBER a démontré que dans une partie bien déterminée du monde (l'Occident) s'est

²⁵ Signalons que ALBROW, *op. cit.*, pp. 59-60, a trouvé chez WEBER deux autres moyens: l'administration par des amateurs et le recours à un parlement représentatif des différents groupes d'intérêts créés par l'économie capitaliste.

développée une forme particulier d'organisation administrative: la bureaucratie. Mais il est faux de prétendre que WEBER a essayé de forcer ce modale sur d'autres pays que les pays occidentaux, ou de porter un jugement sur ces pays en partant de son analyse du mode d'organisation administrative de l'Occident. Bien au contraire, nous l'avons vu, WEBER procède par analyse macrosociologique en définissant un système social par ses traits caractéristiques fondamentaux: et tout d'abord la structure du pouvoir, et ce à l'aide de l'instrument méthodologique qu'il a forgé: la typologie de la domination légitime. Puis, sur cette base, il va définir des types d'organisation administrative correspondant aux différents types de domination légitime. Certes, il n'est pas possible de reconstituer le processus cognitif suivi par WEBER; on ne peut qu'examiner le résultat final de sa réflexion. Et on trouve alors que pour WEBER, la bureaucratie n'existe que dans les pays où prévaut une forme de pouvoir légal-rationnel, un droit codifié et calculable ainsi qu'une organisation économique également calculable, le capitalisme. Mais nous avons vu que pour WEBER, un "socialisme rationnel" devra nécessairement se doter lui aussi d'une bureaucratie. De ce point de vue, on peut même affirmer que WEBER est nettement moins ethnocentrique que la plupart de ses critiques. Quant à la critique, étroitement liée à la précédente, selon laquelle WEBER aurait affirmé que l'administration des pays en voie de développement doit nécessairement imiter la bureaucratie des pays occidentaux, nous nous limiterons à la signaler en tant que curiosité de notre discipline tant elle est dénuée de fondement. Tout au plus, on peut faire dire à WEBER que si un pays quelconque voulait imiter les pays développés en adoptant leur système de pouvoir, leur système juridique formel, leur type d'organisation économique (capitaliste ou socialiste), alors ces pays devront nécessairement adopter une forme d'organisation administrative bureaucratique dans tous les domaines, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. On ne peut pas dire que l'histoire ait contredit WEBER sur ce point fondamental.

La deuxième critique concerne la conception webérienne du pouvoir, qu'on accuse d'être entachée d'individualisme méthodologique. Ce qui signifie en bref que pour WEBER, l'unité d'analyse serait pour l'essentiel l'individu, alors qu'en bon sociologue, il aurait dû prendre en considération des phénomènes sociaux non réductibles à des phénomènes individuels ou interindividuels. Cette interprétation est fondée sur une lecture partielle et donc partielle de WEBER, et en particulier sur la définition que WEBER donne du pouvoir au premier volume d'Economie et Société, à l'exclusion d'autres passages consacrés à ce concept. On se souvient que WEBER définit le pouvoir comme la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé. A part le fait que cette définition n'indique pas que l'obéissance est due à un individu et que partant le pouvoir se réduit à une relation entre deux personnes (celui qui ordonne légitimement et celui qui obéit à l'ordre légitime), WEBER présente aussi le concept de domination comme un ensemble de règles qui en définissent la structure. Ceci est particulièrement évident pour le type de la domination légale-rationnelle. Mais voyons de plus près ce que WEBER écrit à ce propos.

Nous avons vu que pour WEBER, celui qui détient le pouvoir légal obéit à l'ordre impersonnel sur la base duquel il oriente ses décisions. En outre, les destinataires de ces décisions n'obéissent pas à la personne de celui qui commande, mais aux normes impersonnelles sur la base desquelles les décisions ont été prises. Il y a donc d'une part un système social de pouvoir, et d'autre part, à l'intérieur de ce système, des rapports interindividuels. WEBER distingue, à juste titre, deux niveaux du phénomène du pouvoir: le niveau sociologique, structurel, et le niveau individuel, où la structure est pour ainsi dire reçue et interprétée, et finalement (mais pas nécessairement) considérée comme légitime. WEBER est à ce sujet beaucoup plus avancé que certains de ses critiques auxquels on pourrait retourner la critique

d'individualisme méthodologique en l'inversant et en les accusant de sociologisme²⁶.

Dans un autre passage d'*Economie et Société*, WEBER affirme que le pouvoir doit avoir, en plus de la légitimation, un autre fondement. La légitimité est considérée comme un fondement interne, alors que le fondement externe exige des moyens matériels. Pour WEBER, les moyens économiques constituent la plupart du temps ce deuxième fondement: la disponibilité de biens économiques, c'est-à-dire la puissance économique, représente aussi bien une conséquence fréquente du pouvoir qu'un de ses moyens les plus importants. Il y a donc un rapport entre les formes de l'économie et le pouvoir. Dans un autre passage, WEBER réaffirme que tout pouvoir exige d'un côté un processus de légitimation et de l'autre la disponibilité de moyens matériels nécessaires pour l'exercice de la force physique et donc un appareil administratif et des moyens d'administration. Ainsi, il y aurait, par WEBER, deux formes de pouvoir: un pouvoir lié au marché, constitué par une constellation d'intérêts, et un pouvoir constitué en vertu de l'autorité, c'est-à-dire d'un processus de légitimation. A l'intérieur de ces deux structures de pouvoir, il y a place pour des relations interindividuelles, où un individu peut exercer son influence soit grâce à la possession de biens économiques, soit grâce à l'existence d'un devoir d'obéissance. Mais dans les deux cas, le fondement du pouvoir individuel réside dans la structure de pouvoir correspondante. Il est vrai que WEBER développe essentiellement la typologie du pouvoir légitime et néglige l'analyse des sources économiques du pouvoir, sans toutefois les ignorer. Mais on ne peut certainement pas lui reprocher d'avoir purement et simplement négligé les aspects structurels du pouvoir qui constituent, nous l'avons vu, l'une des caractéristiques fondamentales de sa conception du pouvoir²⁷.

²⁶ Voir sur cette problématique François BOURRICAUD, "Contre le sociologisme: une critique et des propositions", *Revue Française de Sociologie*, 1975, supplément, pp. 583-603.

²⁷ *Economie et société, op. cit.*, notamment I, pp. 223-228 et II, pp. 246 et 683.

La troisième critique consiste à reprocher à WEBER d'avoir considéré la bureaucratie comme le moyen d'administration le plus efficace et d'avoir systématiquement ignoré les dysfonctionnements qu'une analyse attentive de n'importe quelle administration permet de mettre en évidence. Cette critique est très certainement fondée sur une mauvaise interprétation du terme "efficace" ou "efficacité" chez WEBER²⁸. A ce propos, nous ne pouvons que confirmer l'analyse d'ALBROW par lequel WEBER n'utilise jamais le terme "efficacité", mais que celui-ci apparaît comme par enchantement sous la plume de ses traducteurs ou de ses interprètes. Le terme que WEBER utilise est "rationnel", et ce dans le sens que nous avons déjà indiqué: la bureaucratie désigne un pouvoir exercé grâce à un savoir, à une compétence, qui s'exerce dans le cadre de procédures régies par des règles formelles, ce qui lui confère une fiabilité, une calculabilité et une prévisibilité incomparables. C'est le concept de calcul exact qui est au centre du concept webérien de rationalité administrative. Et d'ailleurs, nous avons vu que cette rationalité n'est au fond qu'un cas particulier du processus général de rationalisation de la société occidentale dans tous les domaines. Il ne s'agit donc pas du concept de rationalité instituant un enchaînement logique et temporel entre objectifs, moyens et résultats, mais d'un concept purement formel. A ce propos, il est assez piquant de remarquer qu'encore une fois WEBER a vu juste: pratiquement toutes les techniques de rationalisation des décisions développées notamment depuis la Seconde Guerre mondiale sont des applications contemporaines du concept webérien de rationalité vieux d'au moins soixante ans. En effet, malgré la prétention parfois affichée de mettre à disposition des décideurs une méthodologie pour le choix entre finalités, ces techniques peuvent être réduites à des procédures formelles pouvant être mises au service de n'importe quelle rationalité. De plus, comme WEBER l'avait prévu, l'introduction de ces méthodes dans les administrations privées et publiques n'a fait qu'accentuer le savoir, et donc le pouvoir, de ceux qui les pratiquent.

²⁸ Rappelons que dans la littérature spécialisée, on définit généralement l'efficacité comme la propriété des activités qui permettent d'atteindre un objectif donné, et l'efficace comme la propriété des activités qui permettent soit d'atteindre un objectif donné au moindre coût, soit de maximiser la réalisation d'un objectif à un coût donné.

D'où l'inquiétude qui se généralise de plus en plus dans nos sociétés face au pouvoir des experts et des technocrates, quels soient publics ou privés.

La quatrième critique s'attaque directement au caractère formel du modèle webérien on lui reproche en particulier de ne pas avoir pris en considération les facteurs informels, notamment personnels, qui existent pourtant dans les bureaucraties. Cette critique nous paraît plus sérieuse, car elle s'attaque à une lacune certaine du modèle webérien. Certes, on pourrait rétorquer que le modèle bureaucratique, même s'il ne prend pas en considération les aspects informels de l'organisation, peut toujours être utilisé comme un guide pour la recherche: il suffira alors de faire l'inventaire des déviations dues aux facteurs informels qui apparaissent dans la réalité par rapport au modèle bureaucratique. Toutefois, les recherches empiriques réalisées par WEBER, et notamment celles qu'il est convenu de classer sous le terme de "théories des dysfonctions administratives", apportent des compléments d'une telle ampleur qu'il nous paraît indispensable de les intégrer dans le cadre d'un nouveau modèle. D'ailleurs, cette opération n'est pas du tout incompatible avec la méthodologie de WEBER. On se souvient en effet que, pour ce dernier, lorsqu'un type idéal cesse d'être fructueux pour la recherche, il faut l'abandonner et construire un type nouveau. A notre sens, ce nouveau type idéal ne devra pas nécessairement abandonner les caractéristiques de l'ancien type, mais compléter celui-ci tout en gardant ses éléments qui ont fait leurs preuves dans la recherche. Cette situation se présente lorsque la recherche empirique permet de découvrir des caractéristiques, des facteurs, des variables, des enchaînements explicatifs du phénomène en question, totalement étrangers au type idéal précédemment construit. Il devient alors évident que l'efficacité de ce type idéal peut-être mise en doute à juste titre et qu'il convient dès lors de construire un type intégrant les nouveaux éléments ainsi découverts et qui puisse donc être mieux à même de guider le chercheur dans ses recherches futures. Nous exposerons les principaux résultats des recherches inspirées des théories des dysfonctions administratives ci-dessous, dans le cadre de ce chapitre; nous livrerons notre conception de l'étude des facteurs liés à la

personne des fonctionnaires dans le cadre du quatrième chapitre, consacré aux rapports entre administration et société.

La dernière critique concerne l'absence chez WEBER de tout traitement du processus de décision. Évidemment, cette lacune s'explique aisément du fait que dans le modèle webérien le processus de décision découle en principe directement (et nécessairement) de l'ensemble des normes qui régissent la bureaucratie et ses fonctionnaires. C'est encore une fois le caractère formel du modèle webérien, tendant à maximiser le contrôle et la prévisibilité, qui explique cette lacune. Mais il est pour nous certain que les résultats des recherches réalisées depuis WEBER sur le rôle de l'administration publique dans les processus de décision, ainsi que la découverte déjà mentionnée de l'existence de dysfonctions administratives, mettent en évidence une faille réelle du modèle webérien. Nous nous référons ici à des modèles mettant en lumière le rôle des acteurs sociaux et des structures sociales dans ces processus. Nous avons déjà signalé que les modèles de la décision rationnelle s'insèrent parfaitement dans l'optique webérienne de la rationalité bureaucratique, conçue essentiellement comme un processus formel. Nous verrons que ces techniques modernes ne prennent pas en considération, tout comme le modèle webérien, ni le rôle des acteurs appelés à les utiliser, ni d'ailleurs l'impact de leur utilisation sur l'ensemble social du point de vue du pouvoir. Au moins, dans le modèle webérien, le comportement des fonctionnaires est déterminé par la rationalité elle-même de l'organisation bureaucratique, alors que dans les modèles de la décision rationnelle ce comportement est purement et simplement laissé de côté. De plus, WEBER a le mérite d'avoir mis en évidence le rôle politique des fonctionnaires dans le cadre de ses travaux sur des cas concrets de bureaucratie. C'est d'ailleurs dans les deux derniers chapitres de ce travail que nous allons essayer de montrer comment l'administration publique peut exercer son influence dans les processus de décision.

Mais en dépit de ces deux dernières lacunes, nous croyons avoir démontré que le modale webérien reste malgré tout un instrument très cohérent pour l'étude du phénomène bureaucratique. Si les facteurs impersonnels interviennent effectivement, si l'étude du processus de décision peut éclairer sous un jour nouveau le rôle de l'administration publique dans le système social, il n'en reste pas moins que la bureaucratie demeure pour l'essentiel, encore de nos jours, l'appareil formel décrit par WEBER.

B. La séparation entre administration et politique et la recherche de l'efficience administrative

Alors que les sociologues européens examinés ci-dessus avaient posé clairement le problème des rapports entre administrations publique et politique, les auteurs qui travaillent de l'autre côté de l'Atlantique ont emprunté un tout autre chemin, qui devait conduire, par la Seconde Guerre mondiale, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des diverses techniques de rationalisation des décisions. Mais cela a été précédé d'une phase préparatoire (de la fin du XIX^e siècle aux années "quarante") au cours de laquelle se cristallisent les deux principes de la séparation entre administration et politique et de la primauté d'un type particulier de rationalité: la rationalité économique. Cette phase préparatoire atteint son apogée avec le classique d'Herbert SIMON, "Administrative Behavior" qui marque le déclin du "Scientific Management" ancienne manière, et assure en même temps la transition vers une science de l'administration préoccupée par la décision et son efficience.

a) Les précurseurs

Des auteurs comme l'ancien président WILSON et Frank GOODNOW, qui écrivent à cheval sur les deux siècles, sont assez représentatifs de la

tendance qui prévaut aux Etats-Unis à cette époque²⁹. Ainsi, GOODNOW, d'une part déplore la tendance des politologues américains à ne pas dépasser le stade des études de droit constitutionnel ou, dans le meilleur des cas, de l'histoire constitutionnelle, et réfute le principe de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. Mais d'autre part, il se limite à nous proposer, comme alternative, la séparation entre administration et politique. En effet, pour cet auteur, l'activité de l'Etat en tant qu'entité politique comprend d'une part l'ensemble des opérations nécessaires à l'expression de sa volonté et d'autre part l'ensemble des opérations nécessaires à l'exécution de celle-ci. Bien que GOODNOW admette que les organes qui sont appelés à assumer la charge de ces deux types d'opérations ne se limitent pas exclusivement à l'une ou l'autre de ces fonctions, il considère qu'ils le font dans une très large mesure. GOODNOW propose d'appeler les fonctions correspondant à ces deux groupes d'activité: politique et administration, respectivement. Toutefois, la politique doit veiller à ce que l'administration exécute ses ordres correctement et par conséquent l'organe politique doit contrôler l'organe administratif Voilà déjà posés, au début du siècle, les principes de la séparation entre administration et politique, et de la primauté de cette dernière. Le caractère normatif de cette distinction n'aura certainement pas échappé au lecteur attentif.

A peu près à la même époque, un autre auteur s'attaque au problème de l'efficacité de l'entreprise privée: Frederick W. TAYLOR³⁰. Bien que les travaux de cet auteur ne portent que sur le secteur privé, il est généralement admis que son oeuvre et les idées qu'il a contribué à propager ont eu un impact très important sur la science administrative américaine de l'époque. TAYLOR est frappé par l'inefficacité des entreprises de son temps,

²⁹ Woodrow WILSON, "The Study of Administration", article publié en 1887 et reproduit in Dwight WALDO (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1953, pp. 65-75; Frank J. GOODNOW, *Politics and Administration: A Study in Government*, New York, McMillan, 1900.

³⁰ Frederick W. TAYLOR exposa pour la première fois ses idées devant l'American Society of Mechanical Engineers en 1895. Il publia ces idées, développées sous forme d'ouvrage, en 1903 (*Shop Management*) qu'il devait perfectionner et publier en 1911 sous le titre de *Principles of Scientific Management*. Ces deux livres ont été regroupés en 1947 sous le titre de *Scientific Management*, New York, Harper & Row, 1947. Sur l'oeuvre de TAYLOR, on pourra consulter H.G.J. AITKEN, *Taylorism at Watertown Arsenal*, Harvard Univ. Press, 1960.

inefficience qui existe d'ailleurs dans tous les domaines de l'activité humaine. Le remède à cela doit être recherché dans une gestion systématique ("Systematic Management"), qui devra être conçue comme une vraie science, fondée sur des lois, des règles et des principes clairement définis. Cela implique par ailleurs que chacun développe au maximum son efficience, de façon à pouvoir fournir le maximum de travail, étant donné ses capacités naturelles. En contrepartie, on devra offrir à chacun, dans la mesure du possible, le travail le mieux adapté à ses capacités naturelles.

Or, explique TAYLOR, jusqu'à présent, l'organisation de l'entreprise a été fondée sur d'autres principes et notamment sur ce qu'il appelle la conception de "l'initiative et de la récompense" ("initiative and incentive"), par laquelle le travailleur offre son initiative et en contrepartie reçoit une récompense de la part de son employeur. A ce type de gestion manifestement inefficente, TAYLOR oppose la gestion scientifique ("Scientific Management"), dont le but est de concilier la prospérité maximum de l'employeur et de l'employé.

La gestion scientifique est fondée sur les quatre principes suivants. Tout d'abord, il faut développer une science pour chacun des éléments constitutifs du travail de l'employé.

C'est ce que TAYLOR a fait dans ses célèbres études des temps de travail. Le but est d'une part de subdiviser le processus de production dans ses opérations de base de telle sorte à maximiser le rendement, et d'autre part de définir la séquence des opérations qui maximise ce même objectif. Il est vrai que TAYLOR recherche aussi les opérations qui rendent le travail moins pénible, mais cela est toujours en fonction du fait que le travail moins pénible va généralement de pair avec un rendement supérieur.

Le deuxième principe implique que les travailleurs soient sélectionnés et formés scientifiquement, c'est-à-dire en fonction de leurs capacités naturelles scientifiquement déterminées, et non pas, comme pour le passé,

en laissant au travailleur la liberté de choisir son travail et de veiller tant bien que mal à sa formation. Troisièmement, il faut qu'employés et employeurs coopèrent de telle façon que le travail soit fait en conformité avec les principes scientifiques développés en vertu du premier principe. Finalement, il y a une division presque égale du travail et des responsabilités entre la direction et les employés. Les gestionnaires assument tout le travail pour lequel ils sont mieux préparés que les employés, alors que dans le passé presque tout le travail et une partie plus importante de la responsabilité incombait aux employés.

Le Scientific Management a été suffisamment critiqué pour qu'il ne soit pas nécessaire de nous livrer ici à une enième critique. Dans le premier chapitre, nous avons déjà mis en évidence la singulière conception de l'homme qu'implique le modèle taylorien. Il suffit ici de rappeler une phrase de TAYLOR qui résume parfaitement sa pensée: "L'un des principes de la gestion scientifique implique que l'on demande aux employés d'accomplir leurs tâches correctement, d'apprendre quelque chose de nouveau, de changer leur façon de faire en conformité avec la science; ils recevront alors en retour une augmentation de 30 à 100% de leur salaire, ce qui varie en fonction de la nature de l'entreprise dans laquelle ils sont engagés"³¹. Ainsi, pour TAYLOR, il faut que les membres de l'organisation, employés et employeurs, se plient aux principes scientifiques de la gestion, et cela ne pourra être que bénéfique pour tous, car ces principes assurent le meilleur rendement possible de l'entreprise.

Dans l'entre-deux-guerres, nous assistons au développement de ces prémisses, qui aboutissent pour l'administration publique à la définition de principes administratifs, dont les travaux de URWICK et GULICK constituent l'apogée³². Les principes administratifs peuvent être considérés comme des

³¹ TAYLOR, *Scientific Management, op. cit.*, p. 73.

³² Luther H. GULICK et Lyndall URWICK (eds.) *Papers on the Science of administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937; Lyndall URWICK, *Elements of administration*, New York, Harper & Brothers, 1945. Voir aussi Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, Macmillan, 1926; William F. WILLOUGHBY, *Principles of public Administration*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1927. Signalons qu'à la même époque, un mouvement analogue se développe en France sous l'impulsion d'Henri FAYOL, *Administration industrielle et*

conditions “sine qua non” pour garantir l'efficacité de l'administration. Leur nombre varie d'un auteur à l'autre, mais ils peuvent être réduits aux quatre principes suivants:

1. le principe hiérarchique, ou de l'unité de contrôle;
2. le principe de spécialisation;
3. le principe de la limitation de l'étendue du contrôle, c'est-à-dire de la limitation du nombre de subordonnés à un chef; et
4. le principe du regroupement des activités administratives (et donc des membres de l'organisation) selon l'un ou l'autre des critères suivants; un objectif, un processus, une clientèle ou une aire géographique. Herbert SIMON, dans un article célèbre, a définitivement discrédité ces principes en les réduisant au rang de proverbes³³.

Mais en même temps qu'il règle ses comptes avec l'école classique américaine de l'administration publique, SIMON ne rompt pas totalement avec celle-ci, dans la mesure où il retient le principe de la séparation entre administration et politique, ainsi que le principe d'efficacité.

En effet, pour SIMON, pour comprendre les conditions dans lesquelles les principes administratifs peuvent être appliqués, il faut analyser le processus administratif du point de vue de la prise de décision. Par conséquent, le but de la science administrative est de dégager les règles susceptibles d'améliorer la qualité des décisions de l'organisation. En particulier, il s'agit de fournir aux membres de l'organisation un environnement décisionnel tel que le comportement qui est rationnel du point de vue individuel soit également rationnel du point de vue des valeurs et de la situation de l'organisation. SIMON introduit ici une distinction entre rationalité individuelle, qu'il appelle - rationalité subjective”, et rationalité de groupe,

générale, Bulletin de la Société de l'industrie minérale, Paris, 1916, et *L'éveil de l'esprit public: études*, Paris, Bulletin de la Société de l'industrie minérale, 1917; André SCHATZ, *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Grasset, 1922.

³³ Cet article a été repris dans le deuxième chapitre de l'ouvrage de Herbert A. SIMON, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*, publié pour la première fois en 1945, nous nous référons à la deuxième édition avec une nouvelle introduction, New York, The Free Press, 1965.

qu'il qualifie de "rationalité objective", sans d'ailleurs se soucier d'expliquer ni le pourquoi de cette qualification, ni pourquoi la "volonté " de l'organisation prévaut sur celle des individus. Dans l'introduction à la deuxième édition d'"Administrative Behavior ", SIMON se félicite d'avoir eu le bonheur d'inclure dans le sous-titre de cette oeuvre, publiée pour la première fois en 1945, les termes "comportement", "processus de décision" et "organisation", qui devaient devenir les concepts les plus à la mode dans les sciences sociales dans l'après-guerre. Et en effet, on pourrait qualifier la théorie administrative de SIMON comme une théorie comportementale du processus de décision dans l'organisation. A cela, il convient certainement d'ajouter une conception de la rationalité, qui essaie de se démarquer, sans toutefois y parvenir, de la conception dominante de la rationalité économique.

Le processus de décision dans les organisations tel qu'il est théorisé par SIMON peut être résumé dans cinq caractéristiques principales. Tout d'abord, SIMON insiste particulièrement sur l'importance de la distinction entre administration et politique. Il se plaint d'ailleurs du fait que cette distinction n'a pas été établie de façon suffisamment claire par les auteurs classiques américains, et notamment par GOODNOW. SIMON propose alors de concevoir le processus de décision comme étant composé de deux phases principales. D'une part, le développement d'un système de valeurs et l'évaluation de leur importance relative. D'autre part, la comparaison de tous les systèmes d'action possibles, étant donné ce système de valeurs. Or, pour SIMON, ce qui rend possible une telle distinction, c'est que pour décider de ce qui est "correct" dans ces deux phases, il faut avoir recours à des critères différents. Le choix des valeurs implique un jugement subjectif, alors que l'appréciation des faits exige un jugement objectif et empirique. Or, pour SIMON, les données de faits relèvent du monde administratif, alors que les valeurs relèvent du monde politique. Ainsi, cette façon d'aborder le problème des rapports entre administration et politique est fondée sur le postulat que le processus de validation d'une affirmation de fait est bien différent du processus de validation d'un jugement de valeur. Le premier est

validé lorsqu'on peut démontrer qu'il correspond aux faits, le deuxième par une appréciation subjective. C'est évidemment cette distinction qui permet à SIMON d'envisager la construction d'une approche scientifique de l'administration.

En bon démocrate, SIMON affirme que ce sont les institutions démocratiques qui doivent s'occuper de la définition du système de valeurs, alors que l'administration sera chargée de s'occuper des jugements de fait. Certes, il admet (comme d'ailleurs déjà GOODNOW) que dans la pratique la distinction n'est pas toujours parfaite et que par conséquent il faut que les organes politiques puissent contrôler les organes administratifs. Mais en définitive, pour SIMON, on ne peut donner vie à un mode de gouvernement démocratique que si on arrive, dans la réalité, à s'approcher de la séparation entre administration et politique qu'il préconise. Ainsi, la première caractéristique du processus de décision, par SIMON, est qu'il se compose de deux phases: la première, qui incombe aux organes démocratiques élus directement ou indirectement par le peuple, aboutit à la définition d'un système de valeurs; la seconde, qui incombe à l'administration publique, consiste en la comparaison des lignes d'action possibles, sur la base de ce système de valeurs.

La deuxième caractéristique du processus de décision est qu'il doit transformer les décisions individuelles en décisions collectives de l'organisation. Ceci implique trois opérations. Tout d'abord, il faut définir l'étendue et la nature des tâches des individus. Puis il faut distribuer l'autorité au sein de l'organisation, ce qui implique de désigner ceux qui, à l'intérieur de l'organisation, peuvent prendre des décisions qui s'imposent aux autres. Enfin, il faut poser toutes les autres limites au pouvoir décisionnel de l'individu, qui sont nécessaires pour coordonner les activités de plusieurs individus à l'intérieur de l'organisation. Ces mesures sont explicitement destinées à ôter à l'individu une partie de son autonomie décisionnelle. En outre, SIMON insiste particulièrement sur le fait que l'administration doit s'organiser non seulement selon le principe de la

spécialisation horizontale (sujet généralement abordé par les traités de science administrative de l'époque), mais aussi selon la spécialisation verticale. Ceci signifie qu'il faut définir la distribution du pouvoir de décision entre le personnel subalterne et les employés affectés aux tâches de supervision. Par ce biais, SIMON distingue ce qu'il appelle le personnel opératif et le personnel de supervision.

Il y a au moins trois raisons qui militent en faveur de la spécialisation verticale. Tout d'abord, la spécialisation verticale est rendue nécessaire par la spécialisation horizontale, dans la mesure où cette dernière nécessite la coordination des activités ainsi spécialisées. Deuxièmement, tout comme la spécialisation horizontale améliore l'expertise dans l'accomplissement des différentes fonctions spécialisées, la spécialisation verticale améliore les compétences décisionnelles au sein de l'organisation. Enfin, la spécialisation verticale permet d'identifier ceux qui prennent les décisions et de les rendre responsables vis-à-vis des organes compétents (par exemple, le parlement).

La troisième caractéristique du modèle de SIMON concerne l'ensemble des mesures que l'organisation peut prendre pour influencer le comportement des employés subalternes (personnel opératif). Ces mesures consistent essentiellement à transmettre au personnel opératif des attitudes et des traits de comportement qui le conduiront à prendre des décisions favorables à l'organisation, ainsi qu'à imposer aux employés subalternes les décisions prises à d'autres échelons. Les moyens envisagés par SIMON comprennent le recours à l'autorité; le développement du sentiment de loyauté chez l'employé; l'internalisation de la part de l'employé du principe d'efficacité; la fourniture d'informations et de conseils aux employés; et finalement les différentes techniques de formation du personnel.

La quatrième caractéristique est suggérée à SIMON par la question suivante: pourquoi l'individu accepte-t-il de subir toutes ces influences de la part de l'organisation? Pour répondre à cette question, SIMON estime qu'il

est nécessaire de prendre tout d'abord en considération les rapports qui existent entre les motivations personnelles de l'individu et les objectifs de l'organisation. En outre, SIMON estime, en suivant BARNARD, que les clients de l'organisation font également partie du système de comportement organisationnel. Or, chacun de ces trois acteurs (entrepreneurs, employés et clients, par exemple) est motivé par ses objectifs personnels: les entrepreneurs par le profit, les employés par le salaire et les clients par l'obtention d'un bon produit à un certain prix'. Or, dit SIMON, l'organisation est destinée à disparaître si elle n'arrive pas à trouver un équilibre entre ces trois types de motivations. Et si l'organisation parvient à atteindre cet équilibre, c'est que son objectif est indirectement un objectif personnel propre à chacun de ces trois acteurs.

Certes, SIMON n'est pas très explicite quant à la conception de la société qui sous-tend cette quatrième caractéristique du processus de décision organisationnel. Il nous semble pourtant que le concept d'équilibre ainsi défini ne peut se concevoir que dans le cadre de l'une ou l'autre des conceptions pluralistes de la société, si répandues dans le milieu académique américain dans lequel évolue SIMON. L'exemple que SIMON utilise pour illustrer ceci est assez significatif à ce propos: dans une manufacture de chaussures, l'entrepreneur trouve son compte en obtenant un profit grâce au travail de ses employés et à la vente de chaussures à ses clients; les travailleurs y trouvent aussi leur compte, car ils obtiennent leur salaire en acceptant d'être dirigés par l'entrepreneur dans la fabrication des chaussures; et finalement les clients sont satisfaits de pouvoir acheter les chaussures dont ils ont besoin. SIMON se limite à observer que ce schéma peut être modifié pour être appliqué à d'autres types d'organisation (religieuses, gouvernementales, par exemple) car dans ces cas aussi, c'est l'existence de ces trois types de rôles qui confèrent au comportement dans les organisations administratives le caractère spécifique qu'il leur reconnaît'.

SIMON utilise ici le concept d'autorité tel qu'il est défini par Chester I. BARNARD, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press, 1938, pp. 138 et ss., que SIMON redéfinit de la façon suivante: "Un subordonné est supposé accepter l'autorité lorsqu'il permet que son comportement soit guidé par la décision d'un supérieur, sans examiner le bien-fondé de cette décision", SIMON, *op. cit.*, p. II (notre traduction).

Nous reprenons ici l'exemple fourni par SIMON lui-même.

Pour une critique de l'approche de SIMON en ce qui concerne les rapports entre organisation et individu, voir Chris ARGYRIS, "Some Limits of Rational Man Organizational Theory", *Public Administration Review*, 1973, May-june, pp. 253-267, la réplique de SIMON, "Organizational Man: Rational or Self-Actualizing", *Public Administration Review*, 1973, July-August, pp. 347-353, et la conclusion d'ARGYRIS, "Organization Man: Rational and Self-Actualizing", *ibidem*, pp. 354-357.

Enfin, le processus de décision au sein des organisations est, pour SIMON, un processus rationnel, mais où la rationalité est limitée de différentes façons. Pour SIMON, un comportement rationnel implique de choisir parmi les alternatives qui se présentent celle qui est la plus appropriée pour la réalisation des objectifs préalablement fixés. En d'autres termes, il s'agit de choisir les moyens (qui correspondent à des jugements de fait) susceptibles d'atteindre de la façon la plus efficiente les objectifs fixés (qui correspondent à des jugements de valeurs). Mais certaines fins sont à leur tour des moyens pour atteindre d'autres objectifs, et ainsi de suite. Par conséquent, la conception de SIMON implique une hiérarchie de finalités, ou en d'autres

termes une conception de la rationalité qui nécessite la construction d'une chaîne fins-moyens. Dans ce contexte, la décision est définie comme un processus à travers lequel une des alternatives présentes à chaque moment du processus est sélectionnée pour être mise en oeuvre. La série de ces différentes décisions qui s'étend sur un certain laps de temps constitue une stratégie.

En résumé, la tâche du décideur rationnel consiste tout d'abord à définir toutes les stratégies disponibles; puis à déterminer les conséquences de toutes ces stratégies; enfin, à comparer ces différentes conséquences sur la base d'un système de valeurs préalablement défini et à choisir la stratégie qui entraîne les conséquences préférées par le décideur.

Mais pour SIMON, il est clair que le processus de décision décrit précédemment ne se déroule pas dans le vide. Bien au contraire, il est plongé dans un environnement qui limite considérablement la rationalité. C'est ce que SIMON appelle "environnement psychologique". Les limites imposées à la rationalité par cet environnement peuvent être essentiellement assimilées aux contraintes suivantes: incapacité de parvenir à un idéal de connaissance complète; difficulté d'anticiper la satisfaction tirée des conséquences de l'alternative choisie; impossibilité de concevoir tous les comportements possibles qu'un individu pourrait assumer dans des circonstances déterminées; limites quant à la capacité d'apprendre, de mémoriser, d'internaliser des comportements routiniers. Ces limites font que le comportement humain ne peut être rationnel que dans un sens limité, ce qui pousse SIMON à définir le concept de rationalité limitée en tant que concept central de la théorie administrative: "le problème central de la théorie administrative concerne la frontière entre les aspects rationnels et non rationnels du comportement social de l'homme. La théorie administrative est précisément la théorie de la rationalité voulue et limitée du comportement des êtres humains, qui recherchent des solutions satisfaisantes, parce qu'ils n'ont pas la capacité de trouver la solution

optimale³⁴. Ainsi SIMON oppose à la stratégie de maximisation des finalités, une stratégie qui, compte tenu des limites mentionnées, se contente de trouver une solution qui satisfait le décideur. C'est d'ailleurs ce passage d'une rationalité totale à une rationalité limitée qui a fait dire à certains que SIMON a révolutionné la façon d'aborder le problème de la prise de décision. Ainsi par exemple, CROZIER et FRIEDBERG ont pu écrire récemment: "March et Simon ont proposé depuis longtemps déjà un modale de rationalité qui permet d'opérer ce renversement. Nous raisonnons, disent-ils, en suivant une logique a priori, selon laquelle l'homme, dans une perspective synoptique, chercherait la meilleure solution à tout problème. Ce raisonnement est beaucoup trop encombrant mais, en même temps, il est faux. L'être humain est incapable d'optimiser. Sa liberté et son information sont trop limitées pour qu'il y parvienne. Dans un contexte de rationalité limitée, il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il a à résoudre la première solution qui correspond pour lui à un seuil minimal de satisfaction"³⁵.

Cette prise de position n'étonnera pas ceux qui ont suivi de près le développement de la pensée de CROZIER sur les organisations. Mais même un auteur aussi attentif que Charles ROIG, qui fait oeuvre de pionnier dans l'application de la linguistique et de l'analyse de système dans les sciences sociales, tombe dans le piège et affirme que "c'est ainsi que la recherche d'une solution satisfaisante est d'un tout autre ordre que la recherche d'une maximisation car elle renvoie à une aspiration individuelle ou collective définissant un niveau de satisfaction à atteindre au lieu que la maximisation est fondée sur une définition de la meilleure solution formellement possible pour obtenir la plus grande quantité d'une valeur

³⁴ SIMON, *op. cit.*, p. XXIV, notre traduction. Dans un autre passage, SIMON propose d'appeler "objectivement rationnel" le comportement qui en fait maximise une valeur donnée dans une situation donnée, et d'appeler "subjectivement rationnel" le comportement qui maximise une valeur donnée, étant donné le niveau de connaissance (ou d'information) effectif du décideur (*ibidem*, p. 76).

³⁵ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, p.46. Les auteurs se réfèrent ici à l'ouvrage de James G. MARCH et Herbert A. SIMON, *Organizations*, New York, Wiley, 1958, traduction française, *Les organisations*, Paris, Dunod, 1964, avec une introduction de Michel CROZIER.

recherchée... Le point de vue purement utilitariste est écarté pour laisser la place à un point de vue comportemental et psychologique³⁶.

Or, ces auteurs semblent oublier que, pour SIMON, il n'y a pas une différence fondamentale entre efficacité économique et efficacité administrative. SIMON affirme en effet à ce propos que la théorie de l'administration doit viser à trouver la façon de structurer et de faire fonctionner l'organisation de façon à ce qu'elle accomplisse son travail de façon efficace. Il s'agit là d'un principe fondamental d'administration. Et puisque ce principe d'efficacité est caractéristique de n'importe quelle activité qui essaie de maximiser rationnellement l'obtention de certaines finalités grâce à l'utilisation de ressources rares, ce principe d'efficacité est tout aussi caractéristique de la théorie économique que de la théorie administrative. Ainsi SIMON peut affirmer que "l'homme administratif" prend sa place à côté de "l'homme économique" de la théorie classique³⁷. On ne saurait être plus clair. Nous avons déjà vu au premier chapitre, que le concept de maximisation n'a pas de signification si on ne le lui associe pas le concept de contrainte. C'est ce que SIMON a fait, en mettant très judicieusement en rapport les concepts de maximisation et de contrainte. En effet, SIMON qui connaît bien la théorie et la réalité des modèles de la science économique, affirme qu'un "bon" comportement administratif n'est pas fondamentalement différent d'un "bon" comportement économique en affaires. Tous les deux doivent tenir compte des contraintes qui limitent la valeur du modèle théorique.

Ainsi, le modèle de SIMON apparaît fondamentalement comme un cadre théorique dans lequel on essaie toujours, compte tenu de certaines contraintes, de maximiser l'efficacité de l'organisation, et ce à travers toute une série de mesures destinées à amener ses membres à travailler dans le sens de ses objectifs. Comme chez TAYLOR, cet objectif atteint sera bénéfique aussi bien pour l'employeur que pour l'employé. Aussi SIMON peut être considéré comme un précurseur des techniques de rationalisation

³⁶ Charles ROIG, "L'approche systémique de l'administration publique", *loc. cit.*, p. 29.

des décisions qui devaient proliférer, notamment aux Etats-Unis, par la parution d'*Administrative Behavior*³⁸.

b) La rationalisation des décisions

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, des techniques de décision de plus en plus raffinées ont été mises au point aussi bien dans l'industrie privée que dans l'administration publique³⁹. La recherche opérationnelle, sortie de l'expérience de la guerre, se fonde sur l'analyse et les modèles mathématiques; elle exige que les données du problème soient bien identifiées et quantifiées, et elle s'applique donc avec succès surtout aux problèmes techniques. Par contre, l'analyse de systèmes, tout en procédant avec une méthodologie analogue, s'attache à des problèmes plus complexes, où les objectifs sont définis moins clairement et les variables ne sont pas toutes connues ou quantifiables; elle a donc été employée à un niveau d'analyse plus élevé, c'est-à-dire là où sont traitées les questions stratégiques de l'organisation. D'autre part, le développement extraordinaire des ordinateurs a permis à la recherche opérationnelle d'exploiter des modèles mathématiques qu'il n'était pas rentable d'utiliser auparavant, et à l'analyse de systèmes de traiter une quantité d'informations considérable en un temps très court.

En réalité, la terminologie est très diversifiée: on parle de recherche opérationnelle, d'analyse de système, d'analyse coût-efficacité, coût-avantages, coût-bénéfice, coût-utilité, pour ne citer que les termes les plus courants. Le terme même d'analyse de système est utilisé parfois pour désigner un type particulier d'analyse dont les exemples les plus connus sont le P.P.B.S. américain (Planning, Programming and Budgeting System) et la R.C.B. française (Rationalisation des Choix Budgétaires). Il suffit de mettre ici en évidence les différences fondamentales entre analyse coût-

³⁷ SIMON, *op. cit.*, pp. 38-39.

³⁸ En 1960, SIMON publie un petit ouvrage qui, de certains points de vue, s'insère dans ce courant: *The New Science of Management Decisions*, New York, Harper & Brothers, 1960.

³⁹ Nous avons décrit plus en détail ces techniques in URIO, *L'affaire des Mirages*, *op. cit.*, pp. 24-45, où on trouvera aussi une bibliographie de base.

efficacité, analyse coût-bénéfice et analyse de système. Dans l'analyse coût-efficacité, le coût est défini en termes monétaires, alors que l'efficacité est définie sur la base de certains critères, variables d'un secteur à l'autre d'application. Ainsi, par exemple, l'efficacité d'un système d'armement est définie pas sa capacité destructive, mesurable, par exemple, en termes de probabilité de détruire une certaine quantité d'un certain type (ou de certains types) de potentiel ennemi. Le choix est alors déterminé en faveur du programme (ou du système) qui ou bien maximise l'efficacité pour un coût donné, ou bien minimise le coût pour une efficacité donnée.

Dans l'analyse coût-bénéfice, les deux termes du binome sont mesurés en termes monétaires. Le choix est alors déterminé en faveur du programme qui maximise la différence ou le rapport entre bénéfice et coût. On peut dire que l'analyse de système utilise fondamentalement la même méthodologie, mais pour des problèmes plus complexes, plus vastes, moins structurés, en essayant d'introduire des éléments qualitatifs à côté de variables quantitatives. Notons toutefois que, en pratique, la tendance est à la quantification et à l'utilisation de modèles mathématiques.

En résumé, ces techniques de rationalisation des décisions impliquent les opérations suivantes:

- 1) compréhension des catégories d'objectifs et analyse des moyens disponibles;
- 2) recherche des solutions (ou systèmes) qui permettent d'atteindre ces objectifs;
- 3) évaluation des systèmes ainsi définis, à travers l'étude de leur coût d'une part, et de leur efficacité, utilité, ou bénéfice de l'autre;
- 4) choix entre les systèmes;
- 5) réalisation du système choisi. Ces cinq étapes sont reliées les unes aux autres (du moins en principe) par un ensemble de boucles rétroactives (feedbacks). La difficulté d'utiliser en pratique la technique du feedback

constitue d'ailleurs une des critiques principales de ces techniques, comme nous le verrons par la suite⁴⁰.

Pour illustrer comment ce schéma fonctionne dans le cadre de ces différentes techniques, nous exposerons plus en détail les principes de base de l'analyse coût-efficacité, en tant qu'exemple de technique ne prenant en considération que des variables quantifiables, et du P.P.B.S., en tant que technique visant aussi à englober des données qualitatives. L'analyse coût-efficacité peut-être définie comme une méthode rationnelle de préparation des décisions comprenant deux études interdépendantes: d'une part, la comparaison systématique de l'efficacité des systèmes de même type pouvant satisfaire un objectif donné, d'autre part la comparaison systématique du coût (global et marginal) de ces systèmes. Cette définition appelle un certain nombre de remarques.

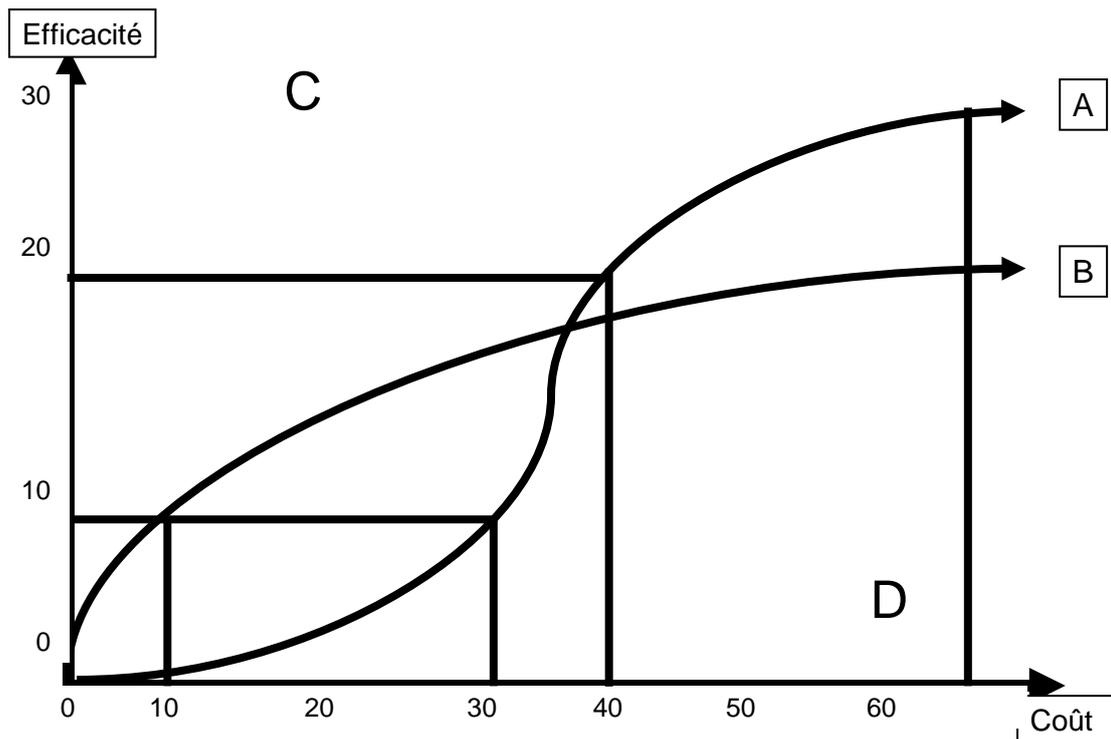
Tout d'abord, l'analyse coût-efficacité compare des systèmes de même type. Elle se distingue en cela des études "trade-off", qui comparent des systèmes de type différent. De plus, l'objectif à atteindre est généralement fixé antérieurement et en dehors de l'analyse coût-efficacité. L'analyste ne s'occupe que de trouver le meilleur système parmi ceux qui lui sont proposés, étant donné un certain objectif.

La définition que nous avons donnée de l'analyse coût-efficacité permet par ailleurs de situer le rôle fondamental joué par la définition de l'objectif. En effet, selon que cette définition est assortie d'une contrainte spécifique relative au coût, ou bien à l'efficacité, l'analyse empruntera l'une ou l'autre des deux orientations suivantes: si la contrainte est relative au coût, l'analyse visera à maximiser l'efficacité pour le coût donné. Il est évident que cette optique exclut a priori les solutions les plus efficaces dont le coût serait supérieur au coût donné au départ. Lorsque de telles solutions sont identifiées, le problème fondamental est celui de savoir si l'on va maintenir la limite financière au détriment de l'efficacité ou si l'on est disposé à obtenir

⁴⁰ Remarquons que le terme efficacité est mal choisi. Comme nous l'avons déjà signalé, l'efficacité est généralement définie comme la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs; l'efficience comme sa capacité de les atteindre au moindre coût. C'est donc le terme "efficience" qui devrait être utilisé.

une efficacité plus élevée en y mettant un prix supérieur. Il faut remarquer à ce propos que l'analyse coût-efficacité n'est d'aucune utilité pour décider. Si, par contre, la contrainte est relative à l'efficacité, l'analyse essaiera de minimiser le coût pour une efficacité donnée. C'est évidemment une optique de riche, alors que la première est une optique de pauvre. Quoiqu'il en soit, il est absolument indispensable que les responsables se déterminent pour l'une ou l'autre de ces deux orientations pour qu'ils puissent prendre une décision sur la base des résultats de l'analyse coût-efficacité, car en effet la seule analyse des coûts et des efficacités ne permet pas de décider. La figure no. 1, qui traduit graphiquement le résultat d'une analyse coût-efficacité, démontre clairement cette affirmation. En effet, les deux solutions A et B sont toutes les deux également défendables. Le choix va dépendre de la définition du niveau d'efficacité ou de la limite financière. Ainsi, par exemple, si l'on veut une efficacité 10, la solution B sera choisie, car pour la même efficacité, elle entraîne un coût égal à 1/3 du coût de la solution A. Si, par contre, on recherche une efficacité 20, la solution A sera évidemment choisie. Et on raisonne de la même façon lorsqu'on recherche l'efficacité maximum pour un coût donné.

Figure no. 1: Exemple d'analyse coût-efficacité



D'autre part, la figure no. 1 permet de comprendre qu'il n'est pas souhaitable de fixer simultanément l'efficacité et le coût, car cela risquerait d'aboutir à la recherche de solutions irréalisables (solution C d'efficacité 30 et de coût 20) ou inefficaces et non-économique (solution D d'efficacité 5 et de coût 60).

Il apparaît ainsi évident que l'analyse coût-efficacité n'offre pas aux responsables des solutions toutes faites. Toutefois, en définissant de façon très précise le rapport coût-efficacité pour les solutions en présence, elle leur permet de savoir quelle perte d'efficacité ils consentent en adoptant une solution moins efficace sur la base d'autres considérations étrangères à l'analyse elle-même. Et c'est bien là où l'intérêt du politologue doit se manifester et où risquent d'apparaître les limites de ce type d'analyse. Nous y reviendrons.

Avant d'expliquer brièvement en quoi consiste le P.P.B.S., application américaine de l'analyse de système, il n'est peut-être pas sans intérêt de laisser la parole à deux praticiens de cette méthode. Pour Charles HITCH, contrôleur au Département américain de la défense sous McNamara,

"l'analyse de système est simplement une méthode pour présenter aux décideurs l'information pertinente, organisée de la façon la plus utile pour ces derniers... Ce qui distingue un analyste utile et fructueux, c'est sa capacité de formuler le problème, de choisir les objectifs appropriés, de définir les situations importantes et pertinentes dans lesquelles tester les alternatives, de juger de la fiabilité de ses données relatives au coût, ainsi que d'autres données, et finalement, ce qui n'est pas le moins important, son ingéniosité à inventer de nouvelles solutions destinées à être évaluées"⁴¹. Quant à Edward S. QUADE, qui a contribué avec d'autres au développement de l'analyse de système à la RAND Corporation, il estime que " l'analyse de système est une recherche destinée à aider un responsable à prendre une décision; cette recherche procède par l'examen systématique des objectifs du responsable, par la comparaison systématique et, dans la mesure du possible, quantitative des coûts, des efficacités et des incertitudes de chaque solution possible et par l'addition de solutions nouvelles, si elles permettent également d'atteindre les objectifs"⁴².

Ainsi, il apparaît clairement que, dans ses intentions, l'analyse de système se différencie nettement de l'analyse coût-efficacité ainsi que des techniques du même type.

Le P.P.B.S. a fait son apparition au début des années "soixante" au Département de la défense aux Etats-Unis. Comme son nom l'indique, il se compose essentiellement de trois phases reliées les unes aux autres par une série de feedbacks. La planification stratégique définit tout d'abord les buts sur la base des finalités. Pour le département de la défense, la finalité consiste à défendre le pays avec des moyens militaires. Il est toutefois évident que cette formulation n'est pas suffisante pour l'action; il faut l'explicitier en définissant les buts. Un exemple de but pourrait être d'assurer le respect de l'espace aérien. Les buts apparaissent donc comme des affirmations de caractère qualitatif et ne sont par conséquent pas suffisants

⁴¹ Charles J., HITCH, *Decision-Making for Defence*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1965, pp. 53-54, notre traduction.

pour permettre le choix (décision) quant aux moyens nécessaires pour les atteindre. Ainsi la deuxième tâche de la planification stratégique consiste à quantifier les buts. Dans notre exemple, la quantification pourrait se présenter sous la forme suivante: pour assurer le respect de l'espace aérien, il faut que l'aviation et la DCA possèdent une puissance de feu supérieure de 25% à celle d'un adversaire éventuel. Cette quantification du but donne lieu à ce qu'on appelle un objectif. C'est à partir de ce moment qu'il faut organiser les moyens qui doivent permettre d'atteindre buts et objectifs. C'est la tâche qui incombe à la programmation, et c'est justement à ce moment que l'on fait appel à l'analyse de système dans le but d'établir le lien entre les objectifs et les ressources; de rechercher, en d'autres termes, les moyens ou systèmes qui satisfont les exigences de la planification. Si on ne trouve pas de système pour satisfaire les objectifs, ceux-ci doivent être revus et le processus de planification doit être recommencé (premier feedback). Si plusieurs systèmes peuvent être envisagés (c'est souvent le cas), il faut choisir le système optimal. Ce choix arrêté, il faut mettre en place les moyens; la complexité de la tâche exige que l'on décompose le système en sous-programmes et éléments. Cette opération est très importante car sous-programmes et éléments constituent le noyau du système d'exécution des décisions: autour d'eux vont se concevoir la mise en place administrative (budgétisation), la réalisation et le contrôle de l'exécution (deuxième feedback).

Le succès rencontré par le P.P.B.S. au début des années "soixante" a incité le Président Johnson à l'imposer en 1965 à tous les autres départements de l'administration américaine. On a pu alors croire que ce système aurait marqué le début d'une ère nouvelle dans les administrations publiques, d'autant plus que d'autres pays comme la France, l'Angleterre et même la Suisse semblaient désireux de suivre l'exemple américain. Pourtant, comme nous le verrons par la suite, quelques années plus tard le successeur du Président Johnson devait donner l'ordre inverse: les départements américains n'étaient plus obligés d'appliquer le P.P.B.S. Il nous faut donc

⁴² Edward S. QUADE (ed.), *Analysis for Military Decisions*, Chicago, Rand McNally, 1967, p. 4, notre

essayer d'expliquer pourquoi et comment l'administration américaine en est arrivée là. Ce faisant, nous concluons à la nécessité d'un retour à l'optique des classiques de la sociologie politique, c'est-à-dire à une mise en rapport de l'administration et de la politique comme étant deux entités intimement imbriquées dans la réalité, et partant ne pouvant pas être saisies l'une indépendamment de l'autre.

C. De la découverte des dysfonctions administratives à la redécouverte du rôle politique de l'administration

Nous avons vu, au cours de ce chapitre, qu'à l'optique des classiques de la sociologie politique, qui avaient mis en évidence le rôle politique de l'administration publique, est venu petit à petit s'opposer un courant fondé soit sur une interprétation restrictive de Max WEBER, soit sur une volonté de scientificité. Ce mouvement a abouti, par des chemins complexes que nous n'avons fait qu'effleurer, aux différents modèles de la décision rationnelle, qui tendent à écarter de l'étude de l'administration publique tout élément de nature politique. L'objectif de cette dernière partie est double. Tout d'abord nous exposerons brièvement les résultats de recherches conduites à partir du type idéal webérien, pour montrer que si, dans la réalité, le fonctionnement des administrations fait apparaître des dysfonctions qui semblent contredire le modèle formel de Max WEBER, ces mêmes dysfonctionnements aboutissent paradoxalement au renforcement du mode d'organisation bureaucratique. D'où la nécessité de prendre en considération et les aspects formels et les éléments informels des organisations, si bien qu'avec le modèle de Michel CROZIER, nous en arriverons à réinsérer l'administration publique dans son contexte politique et social.

Ensuite, nous allons montrer comment les conceptions de l'administration publique axées sur le concept d'efficacité ou de rationalité économique ne sont pas de nature à nous aider pour une étude du rôle politique de l'administration publique. Bien au contraire, ces modèles sont plutôt de nature à occulter le rôle politique de l'administration publique sous le couvert de scientificité. D'autre part, ils ont de plus en plus tendance à s'imposer aussi bien dans la pratique que dans les programmes d'enseignement universitaire. D'où la nécessité de les soumettre à une analyse approfondie. Qu'on nous comprenne bien. Notre propos n'est pas de nier toute utilité à ces modèles comme guide pour l'action. Bien au contraire, nous estimons qu'ils sont particulièrement utiles pour pousser les décideurs à poser clairement leurs problèmes et à s'attaquer à leur solution de façon plus systématique. Toutefois, il serait dangereux de passer sous silence les implications de nature politique inhérentes à ces modèles. Ce danger est double. D'une part, il concerne les décideurs eux-mêmes, qui risquent ainsi de négliger des facteurs importants susceptibles de se retourner contre les objectifs visés, au moment de la mise en oeuvre de la décision. D'autre part, le politologue qui voudrait appréhender le rôle de l'administration sans examiner les implications politiques de ces modèles formels de rationalisation de la décision, risque de passer à côté de phénomènes de pouvoir qui constituent pourtant l'objet même de sa discipline. Encore une fois, l'enseignement de Max WEBER est particulièrement fructueux à ce propos: l'analyse de la rationalité formelle, caractéristique de ces modèles, ne doit pas distraire le politologue de la recherche des conséquences politiques que la mise en oeuvre de ces techniques peut éventuellement entraîner avec elle.

a) La découverte des dysfonctions administratives

C'est certainement Michel CROZIER qui a le mieux développé les prémisses posées par les auteurs qu'il est convenu de classer parmi les théoriciens des dysfonctions administratives⁴³. Mais ce type d'analyse a été lancé par Robert MERTON dès les années "trente". Ces auteurs se posent la question de savoir si le modale webérien est correct, c'est-à-dire si effectivement il y a une relation entre organisation bureaucratique et efficacité. Nous avons déjà dit qu'à notre avis, cette interprétation du modale webérien n'est pas correcte. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est de montrer l'intérêt des résultats obtenus par ces auteurs en partant d'une telle question.

Tous ces auteurs partent de l'idée que le modale webérien est fondé sur une conception imparfaite du comportement humain, qu'ils qualifient de mécaniste. Ce modale devrait permettre en principe de diriger le comportement des fonctionnaires de telle sorte qu'ils réalisent les objectifs de l'organisation, notamment son adéquation à l'environnement. C'est la conséquence voulue et prévue par le modale. Si cette conséquence se réalise, alors l'organisation bureaucratique a fait ses preuves et on va par conséquent la maintenir, voire la renforcer. Mais il se peut aussi, affirment ces auteurs, que ce modale ne parvienne pas à diriger le comportement des fonctionnaires dans le sens voulu. Il se peut en effet qu'il y ait des résistances de l'être humain au schéma mécaniste et que de ce fait apparaissent des conséquences non voulues ou imprévues, qui rendent difficile, à la limite impossible, la réalisation des objectifs de l'organisation, notamment son adéquation à l'environnement. Dans ce deuxième cas, nous aboutissons donc à des dysfonctions qui, en bonne logique, devraient entraîner la remise en question du modale bureaucratique. Mais paradoxalement, ces auteurs démontrent que, contrairement à cette

⁴³ Ces théories sont parfois appelées théories des conséquences inattendues ou imprévues du fonctionnement des organisations bureaucratiques. CROZIER utilise quant à lui le terme de cercle vicieux bureaucratique dont il revendique la paternité. Sur ces théories, on peut consulter Robert K. MERTON, "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review*, vol. 1, 1936, pp. 894-904, et "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. 18, 1940, pp. 560-568; Alwin W. GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press, 1954; Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949; Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

prévision, les dysfonctions entraînent une confirmation, voire un renforcement de la bureaucratie.

Robert MERTON prend comme point de départ une caractéristique particulier du modale webérien: la discipline, qui devrait normalement avoir comme conséquence voulue le comportement standardisé des fonctionnaires et donc l'efficience de l'organisation. Mais la discipline entraîne au contraire une conséquence inattendue, une attitude ritualiste à travers laquelle le respect des règles, Initialement conçu comme un moyen, devient une fin en soi; et nous avons là un exemple du phénomène bien connu de déplacement de buts à travers lequel un moyen se transforme en une finalité à atteindre. Ainsi l'application rigide des règles aboutit à une incapacité de l'organisation à s'adapter à son environnement. Paradoxalement, cette situation ne conduit pas à remettre en question la discipline, mais à un renforcement de celle-ci, grâce à l'édiction de nouvelles règles qui doivent faire face à la situation et que le fonctionnaire devra appliquer avec rigueur. La discipline sort ainsi renforcée de cette épreuve.

Philip SELZNICK, qui a étudié la mise en oeuvre de l'autorité de la vallée du Tennessee (Tennessee Valley Authority), part d'une autre caractéristique du modale webérien: l'expertise ou la spécialisation en tant que forme d'organisation et de contrôle. La mise en oeuvre de cette caractéristique aboutit à déléguer l'autorité à des unités administratives spécialisées qui, grâce à leur expertise, vont pouvoir réaliser les finalités de l'organisation. Dans ce cas, le modale devrait sortir vainqueur de l'expérience et être confirmé dans sa structure. Pourtant, SELZNICK découvre que les unités administratives spécialisées développent à la longue des finalités propres qui entrent en compétition avec les finalités d'autres unités administratives de l'organisation. Ceci entraîne des conflits entre subdivisions administratives, ce qui fait que des ressources de plus en plus importantes sont utilisées pour gérer des conflits internes à l'organisation et non pas pour réaliser les finalités de l'organisation. Il apparaît ainsi une divergence de plus en plus importante entre les buts de l'organisation et les intérêts de

ses subdivisions administratives. Normalement, cette situation devrait aboutir à une remise en cause du principe de spécialisation en tant que critère d'organisation. Mais encore une fois, l'organisation essaie de faire face à cette situation en accentuant l'expertise et la délégation des compétences.

Alwin GOULDNER, qui étudie le fonctionnement d'une entreprise, part lui aussi de la nécessité d'instaurer un contrôle sur les membres de l'organisation pour qu'ils accomplissent leurs tâches selon les finalités de celle-ci. En particulier, GOULDNER prend en considération l'édiction de normes impersonnelles en tant que moyen de contrôle. Les normes impersonnelles devraient normalement atténuer les conflits au sein de l'organisation en rendant moins visibles les relations de pouvoir. Or, GOULDNER découvre que les membres de l'organisation réagissent face aux normes impersonnelles en définissant des normes de comportement minimum, acceptables par les membres eux-mêmes. Ceci entraîne une différence entre les buts de l'organisation et les résultats obtenus effectivement par ses membres. Cette situation entraîne à son tour un renforcement du contrôle de la part de la direction, ce qui rend les relations de pouvoir plus évidentes et constitue la source de conflits. Pour rétablir la situation, l'organisation en vient à édicter de nouvelles normes impersonnelles en renforçant ainsi cette caractéristique du mode bureaucratique.

Michel CROZIER applique ce type de raisonnement à l'administration française. A partir d'une série d'études de cas, il construit un mode de fonctionnement du système administratif français qui comporte essentiellement quatre éléments: l'impersonnalité des règles et des procédures, la centralisation de décisions, l'isolement de chaque strate ou catégorie hiérarchique au sein de l'administration, et le développement de

pouvoirs parallèles⁴⁴. L'enchaînement de ces différents éléments produit ce que CROZIER appelle un cercle vicieux bureaucratique.

Les règles impersonnelles définissent à la fois les diverses fonctions administratives et les critères utilisés pour recruter les fonctionnaires et pour déterminer leur carrière. Plusieurs conséquences découlent de ce premier élément. Tout d'abord, l'impersonnalité des normes assure aux fonctionnaires une indépendance et une sécurité totales. Rien n'est laissé à l'arbitraire ou à l'initiative des individus. Deuxièmement, les relations de dépendance personnelle ont tendance à disparaître: le chef hiérarchique perd tout pouvoir personnel sur ses subordonnés et ceux-ci perdent la possibilité d'exercer une pression sur leur supérieur. Il en découle un isolement, qui signifie d'une part que le fonctionnaire est privé de toute initiative et soumis totalement à des règles qui lui sont imposées du dehors, et d'autre part qu'il est complètement libre de tout lien de dépendance personnelle.

La centralisation des décisions est au fond le corollaire de la caractéristique précédente. En effet, si l'on veut sauvegarder des relations impersonnelles au sein de l'organisation, il faut que les décisions non prévues par les règles impersonnelles soient prises à un niveau où les décideurs ne sont pas soumis aux pressions personnelles de ceux qui seront affectés par ces décisions. Ceci entraîne plusieurs conséquences. Tout d'abord, le pouvoir de décision aura tendance à s'éloigner de plus en plus du niveau où les décisions sont exécutées. Deuxièmement, on donnera priorité aux problèmes de politique interne par rapport aux finalités de l'administration, notamment à son adéquation à l'environnement. Enfin, les décisions ne seront pas prises au niveau où l'on connaît mieux l'environnement. En d'autres termes, ceux qui décident ne connaissent pas directement les problèmes et ceux qui les connaissent n'ont pas le pouvoir de décision. La

⁴⁴ Ce modale ayant été résumé par CROZIER lui-même dans le *Phénomène bureaucratique, op. cit.*, pp. 247-261, nous tirerons de ce résumé les éléments essentiels, ce qui nous dispensera de longues citations entre guillemets.

centralisation apparaît ainsi essentiellement comme un autre moyen d'éliminer l'arbitraire dans les relations à l'intérieur de l'organisation.

La troisième caractéristique du mode de CROZIER est l'isolement des strates hiérarchiques, qui est d'ailleurs une conséquence des deux premiers éléments. Chaque strate va se trouver complètement isolée par rapport à toutes les autres, aussi bien supérieures qu'inférieures. Cette caractéristique entraîne au moins quatre conséquences. L'isolement des strates rend très peu probable la création de groupes ou de clans qui comprendraient des fonctionnaires de plusieurs strates. En outre, l'isolement entraîne une pression très forte du groupe de pairs sur les fonctionnaires d'une même strate. S'il en est ainsi, c'est que le groupe de pairs devient la seule force intermédiaire entre l'individu et l'organisation. De plus, les conflits entre strates seront beaucoup plus probables que les conflits à l'intérieur des strates, car au sein de celles-ci, les seules différences reconnues entre pairs sont déterminées par un facteur impersonnel: l'ancienneté. Finalement, l'isolement permet à chaque strate de contrôler complètement ce qui est de sa compétence et d'ignorer les finalités générales de l'administration.

La dernière caractéristique concerne le développement de pouvoirs parallèles. En effet, il n'est pas possible d'éliminer toutes les sources d'incertitude grâce aux trois caractéristiques précédentes. Et c'est autour de ces zones d'incertitude que vont se créer des pouvoirs parallèles et avec ceux-ci des phénomènes de dépendance et de conflit. Le concept de pouvoir parallèle est central dans l'oeuvre de CROZIER, car il reflète sa conception du pouvoir déjà présente dans le "Phénomène bureaucratique" et qui sera développée à fond dans les travaux publiés ultérieurement⁴⁵. Il n'est donc pas sans intérêt de nous y arrêter un instant pour l'illustrer avec l'exemple quelque peu simplifié de la manufacture des tabacs (Régie nationale). L'étude de ce cas fait apparaître entre autres une opposition entre, d'une part les directeurs et directeurs-adjoints, qui sont des polytechniciens, et d'autre part les ingénieurs techniques, chargés de

l'entretien des machines. Les premiers possèdent le pouvoir formel de décision, mais n'ont aucune autorité réelle sur leurs subordonnés, les ingénieurs, car tout le fonctionnement de la manufacture est prévu et codifié à l'avance, ce qui leur enlève toute marge de manoeuvre pour agir sur les ingénieurs. Ces derniers sont en principe subordonnés aux directeurs et n'ont aucune chance d'atteindre un jour le poste de directeur, car pour cela il faut être polytechnicien. Mais les ingénieurs ont un pouvoir réel de décision car ils contrôlent la seule source d'incertitude qui subsiste: les machines dont ils ont le contrôle peuvent tomber en panne et ils peuvent alors faire payer leur bon vouloir aux directeurs. Evidemment, CROZIER admet qu'il ne s'agit là que d'un pouvoir négatif de blocage. Mais il n'en reste pas moins que le fait de se trouver à un endroit où il y a incertitude, c'est-à-dire où l'information a plus de valeur, donne aux ingénieurs un pouvoir certain. Cette situation constitue une source de conflits internes et de difficultés pour adapter l'organisation à son environnement.

La conséquence des quatre traits caractéristiques essentiels du système d'organisation bureaucratique est qu'ils tendent à développer de nouvelles pressions qui renforcent le climat d'impersonnalité et de centralisation. Comme le dit en résumé CROZIER: "la rigidité avec laquelle sont définis le contenu des tâches, les rapports entre les tâches et le réseau des relations humaines nécessaires à leur accomplissement rendent difficiles les communications des groupes entre eux et avec l'environnement. Les difficultés qui en résultent... sont utilisées par les individus et les groupes pour améliorer leur position dans la lutte pour le pouvoir au sein de l'organisation. Ces comportements suscitent de nouvelles pressions pour l'impersonnalité et la centralisation, car l'impersonnalité et la centralisation offrent, dans un tel système, la seule solution possible de se débarrasser des privilèges abusifs que ces individus et groupes ont acquis⁴⁶."

⁴⁵ Michel CROZIER, *La société bloquée*, Paris, Seuil, 1970 et, avec FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, *op. cit.*

⁴⁶ CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*, pp. 256-257.

Une question surgit alors: comment un système administratif ainsi structuré peut-il faire face aux changements de l'environnement dans lequel il est plongé? La réponse que CROZIER donne à cette question n'est pas simple, car elle se situe à deux niveaux. Tout d'abord, au niveau du système administratif lui-même, CROZIER pense que le problème du changement se présente sous deux aspects. D'une part, la rigidité du système bureaucratique fait qu'il ne pourra pas s'adapter facilement au changement et qu'il tendra donc à résister à toute transformation. D'autre part, la centralisation des décisions et ses conséquences rendront impossible une politique de changement graduel et permanent. En effet, les décideurs, trop éloignés des réalités, ne peuvent pas être tenus au courant de l'évolution de la situation et quand finalement ils obtiennent l'information pertinente, ils ont de grandes difficultés à prendre des décisions à cause du poids des règles impersonnelles, qui risquent d'être affectées par ces décisions. Il en découle que le système bureaucratique ne peut s'attaquer au problème du changement que lorsque les dysfonctions ont atteint des proportions considérables, c'est-à-dire dans une situation de crise. Le fonctionnement du système bureaucratique peut alors être conçu comme une alternance de longues périodes de stabilité et de courtes périodes de crise et de changement. Ainsi, pour CROZIER, la crise apparaît comme un élément indispensable de tout système d'organisation bureaucratique. C'est le seul moyen qui permet d'adapter l'organisation aux changements de l'environnement et contribue ainsi au renforcement de l'impersonnalité et de la centralisation des décisions. Le système bureaucratique est donc, pour CROZIER, le système d'organisation qui ne se corrige pas en fonction de ses erreurs, trop rigide pour s'adapter sans crise aux transformations des sociétés industrielles.

Au niveau de la société globale, le problème du changement est posé dans le cadre des rapports qui lient les trois sous-systèmes sociaux qui la composent: le système administratif, le système politique et le système extra-légal. La fonction du système administratif est d'assurer les décisions qui peuvent être prises grâce à des routines, c'est-à-dire sur la base de décisions prises antérieurement. Dans sa tentative de faire face à cette

tâche, le système administratif développe une série de dysfonctions, dont trois sont fondamentales. Tout d'abord, les décisions ne sont jamais totalement adéquates parce que les décideurs sont éloignés du lieu d'application des décisions. Ensuite, la rigidité administrative se manifeste non seulement dans les rapports avec l'extérieur, mais aussi dans les rapports entre subdivisions administratives, ce qui crée des problèmes de coordination. Enfin, comme nous venons de le voir, le problème de l'adaptation au changement est mal résolu. Il en découle que le système administratif doit avoir recours au système politique (ou délibératif) pour résoudre les problèmes du changement qu'il n'arrive pas à régler. La fonction de ce deuxième système est justement de s'attaquer aux problèmes qui ne peuvent pas être réglés grâce à des routines. Or, ce système politique (et ici CROZIER pense surtout au parlement et au gouvernement) est de plus en plus éloigné des réalités qui forment la vie politique d'une société. Cet isolement, joint à la peur des relations face à face et à l'incapacité de résoudre les conflits, fait que le système politique se rapproche de plus en plus du système administratif, jusqu'au point d'entrer en symbiose avec ce dernier. Mais ce faisant, le système politique n'est plus en mesure d'accomplir sa fonction de prise de décision dans des situations non prévues par les routines. C'est alors qu'entre en jeu le système extra-légal ou révolutionnaire, dont la fonction est de faire face aux revendications qui dépassent le système politique: "son apparition est la conséquence directe de l'échec du système délibératif, incapable d'assurer la participation de tous les groupes affectés par la socialisation croissante de l'homme moderne et la conséquence indirecte de la prédominance du système administratif qui interdit tout procédé de solution paritaire des conflits"⁴⁷.

Comment CROZIER résume-t-il les rapports entre ces trois systèmes? Pour lui, la politique française semble osciller entre un système délibératif de plus en plus éloigné des réalités et un système révolutionnaire trop grossier pour permettre l'élaboration de compromis constructifs. Ces deux moments ont en commun la caractéristique suivante: ce sont des techniques de fuite, qui

⁴⁷ *Ibidem*, p. 330.

permettent d'éviter les rapports face à face. De son côté, le système administratif repousse les décisions fondamentales à un niveau si élevé que le système politique s'isole de plus en plus des problèmes qui créent des conflits entre groupes de citoyens. Mais d'autre part, "plus le système délibératif se rapproche du système administratif, plus il doit laisser de place au système extra-légal" dont les violences "conduisent à renforcer ou au moins à maintenir le système administratif, seul capable d'y faire face, et empêchent tout progrès en matière de participation et de décentralisation des responsabilités"⁴⁸. Nous retrouvons ici, au niveau du système social, un exemple d'application du concept de cercle vicieux.

Ainsi, bien que nous ne puissions pas suivre totalement CROZIER ni quant à sa conception du pouvoir, ni quant au caractère trop catégorique qu'il attribue à la centralisation en France, nous voici ramenés à une conception qui replace l'administration publique dans son contexte social et politique, ce qui nous permet de relativiser le modale bureaucratique webérien tel qu'il a été compris par les théoriciens des dysfonctions administratives⁴⁹. CROZIER nous montre en particulier comment, à l'intérieur de l'organisation bureaucratique, surgissent des positions de pouvoir et de conflit non prévues par le modale bureaucratique, et de quelle façon, dans ses rapports avec son environnement social, une bureaucratie peut être amenée à jouer un rôle politique décisif en conditionnant les décisions du système politique et en intervenant pour faire face aux excès du système extra-légal.

Le travail de pionnier de CROZIER a ouvert la voie à toute une série de recherches, le plus souvent réalisées par ses élèves dans le cadre du Centre de sociologie des organisations, créé par CROZIER⁵⁰. Les

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 335-336.

⁴⁹ Nous reviendrons sur la conception du pouvoir dans le dernier chapitre de ce travail. Quant à la centralisation du système français, on aimerait signaler que des élèves de CROZIER ont pu montrer une certaine autonomie des collectivités locales françaises: voir par exemple Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

⁵⁰ D'autres sociologues ou politologues ont abordé en France l'analyse des administrations publiques. Il suffit de mentionner ici: DARBEL, A. et SCHNAPPER, D., *Les agents du système administratif*, Paris, Mouton, 1969 et *Le système administratif* Paris, Mouton, 1972; JAMOUS, H., *Sociologie de la décision*, Paris, A. Colin, 1969, SFEZ, L., *Critique de la Décision*, Paris, A. Colin, 1973; SULEIMAN, E.N., *Les hauts-fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976 et *Les élites en France, Grands corps*

principales pistes explorées concernent aussi bien des structures administratives spécifiques comme les préfetures, les Ministères de l'administration centrale, les services déconcentrés des Ministères, etc., que les rapports entre administrations et leur environnement, notamment à travers l'étude de la prise de décision dans l'administration centrale, ou l'analyse de la restructuration des rapports entre l'Etat et l'industrie, ou encore l'étude des rapports entre administration centrale et collectivités locales (rapports centre-périphérie). Ces travaux, qui témoignent de la fécondité du modale croziérien, permettent d'une part de nuancer, voire de réviser, le modale de départ, notamment en découvrant une centralisation moins poussée de l'appareil administratif français, ainsi que sa plus grande ouverture sur l'environnement, notamment au niveau local; d'autre part, ils confirment largement d'autres éléments du modale de CROZIER, notamment la stratification, le cloisonnement et les monopoles internes à l'administration, ainsi que l'importance du contrôle des sources d'incertitude pour expliquer l'apparition des hiérarchies parallèles et, d'une façon plus générale, la structuration du pouvoir.

Dans la perspective qui est ici la nôtre, ce sont surtout les apports relatifs au pouvoir, à la stratégie des acteurs et aux rapports entre administration et politique, qui doivent retenir notre attention⁵¹. L'essentiel du modale peut être résumé en cinq éléments théoriques fondamentaux:

et grandes écoles, Paris, Seuil, 1979; NIZARD, L. "De la planification française, production de normes et concentration", *Revue française de science politique*, 1972, no. 5, pp. 1111-1132 et "Administration et société: planification et régulations bureaucratiques", *ibidem*, 1973, no. 2, pp. 199-229; CASTELLS, M. et GODARD, F., *Monopolville*, Paris, Mouton, 1974; DI STEFANO, A., *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979; KESLER, J.-F., *Sociologie des fonctionnaires*, Paris, Presses universitaires de France, 1980; BIRNBAUM, P., *Les sommets de l'Etat*, Paris, Seuil, 1977, *La classe dirigeante française* (avec BARUCQ, Ch., BELLAICHE, M. et MARIE, A.), Paris, Presses Universitaires de France, 1978, *Sociologie de l'état* (avec BADIE B.) Paris, Grasset, 1979, et *La logique de l'état*, Paris, Fayard, 1982; NIOCHE, J.P., "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 1982, no. 1, pp. 32-61; TIMSIT, G. et WIENER, L., "Administration et politique", *ibidem*, 1980, no. 3, pp. 506-532; "Administration et politique", in *Problèmes politiques et sociaux*, no. 429 de la Documentation française, décembre 1981; DE BAECQUE, F. et QUERMONNE, J.L., *Administration et politique sous la V République*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1981; GHERTMAN, M., *La prise de décision*, Paris, Presses universitaires de France, 1981; BOULET, L. et al., *Science et action administratives (Mélanges Georges Langrod)*, Paris, Ed. d'Organisation, 1980.

⁵¹ *Décentraliser les responsabilités*, La Documentation française, 1976, pp. 109-134; WORMS, J.P., "Le préfet et ses notables", *Sociologie du travail*, 1966, no. 3, pp. 249-276; GREMION, P., *Le pouvoir*

- 1) tout d'abord le concept de stratégie permet de développer une démarche (ou raisonnement) stratégique, qu'on va mettre en rapport avec une démarche systémique, dans le but de découvrir les stratégies que les acteurs développent dans le cadre du système;
- 2) le ou les jeux plus ou moins structurés dans le cadre desquels les acteurs déploient leurs stratégies;
- 3) ces jeux ne peuvent se comprendre que dans le cadre d'un système d'action concret défini "comme un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux"⁵²;
- 4) dans ce cadre, les acteurs poursuivent des finalités plus ou moins clairement définies en adoptant un comportement qui est toujours pourvu d'un sens, donc d'une rationalité;
- 5) finalement, les acteurs, leurs stratégies rationnelles, les différents jeux, eux-mêmes intégrés dans un système d'action concret, sont soumis aux contraintes du pouvoir (conçu comme une relation et non pas comme un attribut des acteurs) qui limite leur liberté sans pour autant la réduire à néant, si bien que l'interaction des acteurs peut à son tour (restructurer le système d'action concret. Ce dernier est toutefois doté de puissants processus de régulation qui, s'ils ne peuvent pas être assimilés à des mécanismes de régulation cybernétique, homéostatique ou automatique (ce qui signifie en d'autres termes que les systèmes humains ne sont pas

périphérique, *op. cit.* et "Introduction à une étude du système politico-administratif local", *Sociologie du Travail*, 1970, no. 1, pp. 51-73; GREMION, P. et WORMS, J. P. "L'Etat et les collectivités locales", *Esprit*, janv. 1970, pp. 20-35; GREMION, P. JAMOUS, H., "Les systèmes d'information dans l'administration publique", *Revue française de science politique*, 1974, no. 2, pp. 314-335; GREMION, C., *Profession: Décideurs: Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'état*, Paris, Gauthier-Villars, 1979; THOENIG, J.C., *L'ère des technocrates*, Paris, Ed. d'Organisation, 1973, "Le PPBS et l'administration publique, au-delà du changement technique", *Annuaire International de la fonction publique*, 1970-1971, pp. 97-114, et "La relation entre centre et périphérie en France", *Bulletin de l'Institut International d'administration publique*, oct.-déc. 1975, pp. 77-123; THOENIC, J.C. et FRIEDBERG, E., "Politiques urbaines et stratégies corporatives", *Sociologie du Travail*, 1969, no. 4, pp. 387-411; THOENIG, J.C. et al., "Public Transportation Policy-Making in France as an Implementation Problem", *Policy Sciences*, 1979, no. 1, pp. 1-19; THOENIG, J.C. et DUPUY, F., *Administration et gestion territoriales*, Paris, A. Colin, 1982.

⁵² CROZIER et FRIEDBERG, *op. cit.*, p. 246

des systèmes asservis), n'en sont pas moins de puissants facteurs de stabilisation du système.

Reprenons maintenant chacun de ces éléments en essayant de montrer leurs interrelations.

La stratégie est le concept central du modale: même si les acteurs n'ont que rarement des objectifs clairs ou des projets cohérents, leur comportement est actif et toujours pourvu d'un sens. Les acteurs visent soit à saisir des opportunités pour améliorer leur situation (comportement offensif, soit à maintenir et élargir leur marge de liberté (comportement défensif). La stratégie s'orientera donc tout naturellement vers la manipulation de la prévisibilité de son propre comportement et de celui d'autrui. D'autre part, l'acteur aura intérêt à diversifier ses domaines d'investissement, c'est-à-dire à jouer sur plusieurs relations de pouvoir à la fois. Il faut toutefois souligner que le raisonnement stratégique a essentiellement une valeur heuristique par rapport à la recherche, où il doit être conduit de pair avec le raisonnement systémique⁵³.

Le point de départ du raisonnement stratégique est que les acteurs sont considérés comme ayant chacun sa propre stratégie qui le guide dans ses comportements. Ceux-ci ne prennent de sens (autrement dit: ne sont rationnels) que si on les relie aux chances de gains et de pertes que les acteurs ont réellement dans une situation donnée. Si on arrive à découvrir les stratégies de chacun des acteurs, et si l'on connaît les contraintes objectives auxquelles ils sont soumis, on peut reconstituer le jeu à partir duquel ces stratégies peuvent devenir toutes en même temps également rationnelles. Ainsi, en participant au jeu, "les acteurs se trouvent contraints, s'ils veulent gagner ou au moins minimiser leurs pertes, d'adopter une stratégie gagnante, c'est-à-dire rationnelle dans le jeu, donc une stratégie donnant prise aux contraintes du jeu. Ce qui fait qu'il est, de ce fait, rationnel pour eux de se plier aux exigences du jeu et qu'ils en arrivent ainsi à concourir finalement aux buts communs". Les acteurs parviennent ainsi à

⁵³ *Ibidem*, pp. 47-48, 62-63.

obtenir un minimum de coopération, “tout en maintenant leur autonomie d'agents libres”⁵⁴.

Le raisonnement stratégique comporte toutefois le risque d'extrapoler trop rapidement à partir du vécu des acteurs⁵⁵. Pour échapper à ce risque, on a alors recours au raisonnement systémique, dont l'avantage principal est de prendre en considération un type de causalité non linéaire. En effet, “la causalité systémique consiste à considérer effets et causes comme interdépendants à l'intérieur d'un système dont les propriétés permettent de comprendre et de prévoir les résultats que l'on voulait expliquer: au lieu de rechercher les coupables, au lieu de localiser le vice de structure ou de fonctionnement, il s'agit de faire un diagnostic du système qui permette de comprendre en quoi et pourquoi, dans ce système, les comportements ou les mécanismes incriminés sont en fait rationnels”⁵⁶.

Les deux types de raisonnement sont en fait complémentaires: “sans raisonnement systémique, l'analyse stratégique ne dépasse pas l'interprétation phénoménologique. Sans vérification stratégique, l'analyse systémique reste spéculative et, dans la situation de raisonnement stratégique, elle devient déterministe”⁵⁷. “Dans le but d'intégrer ces deux raisonnements, on a recours au concept de jeu, qui “est un modale d'intégration des comportements humains qui suppose une vision dualiste et non plus intégrée du champ des rapports sociaux. Sont entretenues ensemble et non réconciliées les deux orientations contradictoires, celle de la stratégie égoïste de l'acteur et celle de la cohérence finalisée du système. L'une s'applique au comportement des acteurs dans le jeu et l'autre aux résultats du jeu. Seul le jeu en tant que mécanisme social intégrateur parvient à les dépasser”⁵⁸.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 198.

⁵⁵ Dans l'annexe méthodologique CROZIER et FRIEDBERG expliquent en effet que l'essentiel des informations est recueilli par les chercheurs grâce à des entretiens avec les acteurs.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 200.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 203.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 204.

Le concept de jeu est utilisé de préférence au concept de rôle des théories structuro-fonctionnalistes parce que ce dernier est considéré trop statique et, vraisemblablement, déterministe, et donc incapable de rendre compte des stratégies d'acteurs capables de liberté et non pas seulement de comportements isolés d'acteurs passifs⁵⁹ Le jeu "est un mécanisme concret, grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur laissant (et se laissant) leur liberté". En effet, "le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre, mais doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci"⁶⁰.

Finalement, "l'intérêt et l'avantage d'une analyse en termes de "stratégie" et de "jeux", c'est qu'elle permet d'ouvrir une perspective de recherche capable de rendre compte du caractère contraint et pré-structuré de l'action collective, tout en traitant le comportement humain comme ce qu'il est: l'affirmation et l'actualisation d'un choix dans un ensemble de possibles. En partant des conduites des acteurs en situation considérées comme l'expression d'une stratégie rationnelle dans les limites du jeu à découvrir, elle force le chercheur à reconstruire ce jeu à partir des comportements observables et, ce faisant, à démontrer la nature et l'étendue des contraintes en même temps que les modalités à travers lesquelles ces contraintes peuvent devenir prégnantes"⁶¹.

Toutefois, "il n'existe généralement pas un seul jeu, mais un ensemble de jeux plus ou moins intégrés, s'articulant en tout cas les uns aux autres et supposant une régulation d'ensemble. L'existence de ces articulations et de leur régulation suppose à son tour un système concret qui les inclut". On propose alors "d'appeler système d'action concret l'objet nouveau dont il faut postuler l'existence pour pouvoir tirer la leçon de l'analyse organisationnelle et transposer à l'ensemble des situations sociales le modale d'intégration

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 97.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 104-105.

que (l'école croziérienne) a élaboré dans le cadre formalisé de l'organisation"⁶².

Le concept de système d'action concret est utilisé comme modale se substituant à la notion de système, considérée par nos auteurs comme particulièrement ambiguë. Sa fonction est de servir de cadre permettant d'intégrer différents jeux, ainsi que les deux modes de raisonnement stratégique et systémique. Il constitue un objet concret et non seulement un construit philosophique. Le nouveau concept de système d'action concret devrait permettre d'échapper au risque de réification qui guette ceux qui utilisent le concept de système (on vise ici plus particulièrement les structuro-fonctionnalistes et les systémistes à la Parsons et à la Easton) car il ne s'agit pas d'un schéma a priori, mais d'un essai de restructuration d'un construit humain indispensable à la poursuite des activités et des relations sociales⁶³.

Par opposition aux modèles d'inspiration cybernétique qui ne considèrent que des systèmes à contrôle automatique ou asservis, et ignorent donc la dimension stratégique, "le système d'action concret est un phénomène concret vérifiable empiriquement et non pas un système abstrait, un système construit, c'est-à-dire contingent et non pas un système naturel"⁶⁴. Le mode de régulation (ou de gouvernement) de ce type de système peut alors être défini comme "l'ensemble des mécanismes par lequel le système se maintient comme système". On constate alors que "cette régulation s'opère par l'action de jeux structurés qui définissent à l'avance quelles sont les possibilités de stratégie rationnelle existant pour chacun des acteurs. La nature et les règles des jeux conditionnent à chaque instant les stratégies des acteurs, mais sont en retour aussi conditionnées par celles-ci"⁶⁵.

Evidemment, dans le traitement du problème de la régulation, une large place est faite aux rapports entre organisation et environnement. A ce

⁶² *Ibidem*, p. 207.

⁶³ *Ibidem*, pp. 207-209.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 210-211.

propos l'école croziérienne est tout à fait opposée à une approche déterministe des rapports entre organisation et son environnement dont elle réfute et les présupposés théoriques et les résultats empiriques et propose d'opérer un véritable déplacement de l'objet d'étude: il faut étudier les mécanismes de régulation gouvernant l'ensemble du système organisation-environnement "dont la structuration en réseaux de pouvoir et d'échange reliant les divers acteurs concernés est alors passible du même type d'analyse en termes de pouvoir et de stratégies des acteurs que celle déjà utilisée pour étudier le système d'action interne d'une organisation"⁶⁶.

En outre, toujours par opposition aux modèles structuro-fonctionnalistes, il ne s'agit pas de "découvrir ou de tester des lois ou propositions universelles et substantives que l'on pourrait déduire de la nature même des systèmes et des conditions que des données externes leur imposent. L'orientation stratégique se pose avant tout le problème de l'existence, et de la mise en évidence empirique de cette existence, d'un phénomène qui n'est pas une donnée naturelle et dont, par conséquent, on ne peut jamais connaître d'avance ni la configuration ni les propriétés chaque fois spécifiques et contingentes, bref, à découvrir." Autrement dit, les systèmes d'action concrets sont des phénomènes contingents. "Cette contingence n'est en fait rien d'autre que la conséquence du caractère non asservi des systèmes humains et de la liberté d'action des acteurs"⁶⁷.

Quant aux mécanismes de régulation, ceux-ci ne sont pas de nature parfaitement cybernétique: "un système humain, en effet, n'obéit pas à des règles très précises et assorties de mécanismes automatiques de réajustement"⁶⁸. "Bien au contraire, dans les systèmes d'action concrets "la régulation s'opère par des mécanismes de jeux à travers lesquels les calculs rationnels stratégiques des acteurs se trouvent intégrés en fonction d'un modale structuré. Ce ne sont pas les hommes qui sont régulés et structurés, mais les jeux qui leurs sont offerts. A la limite, un système d'action concret

⁶⁵ *Ibidem*, p. 212.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 111-137, notamment p. 137. Pour une application voir pp. 142-154 et 217-234.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 241-243.

n'est qu'un ensemble de jeux structurés⁶⁹. Par ailleurs, les systèmes d'action concrets sont considérés comme un instrument de contrôle social "relativement efficace et relativement bien accepté dans une société comme la nôtre"⁷⁰. On admet volontiers que d'autres formes de contrôle social coexistent avec celles liées aux systèmes d'action concrets. CROZIER et FRIEDBERG admettent d'ailleurs qu'ils ne sont pas en mesure de "mesurer son importance par rapport à d'autres formes". "Mais le fait qu'on puisse en démontrer les mécanismes nous semble d'une très grande importance, car c'est à partir de son analyse que l'on pourra, croyons-nous, poser en termes empiriques le problème de ces autres formes pour lesquelles nous sommes encore incapables de percevoir le système d'action concret à l'intérieur duquel elles agissent. En d'autres termes, nous pensons que, contrairement aux apparences, ce n'est au niveau ni du mécanisme de base, la relation d'autorité ou d'influence, ni du résultat final, l'ordre social, qu'il faut chercher une explication, mais dans l'entre-deux des organisations et des systèmes d'action concrets dans lesquels le contrôle social s'exerce, c'est-à-dire devient opératoire. Car on peut penser - nos exemples empiriques le suggèrent - que les organisations et les systèmes d'action concrets (...) médiatisent toujours, c'est-à-dire biaisent et aménagent, ces autres formes de rationalité et de contrôle social, et, ce faisant, cassent l'homogénéité du champ sociétal en y introduisant ruptures, discontinuités, incohérences. D'où leur importance décisive pour la recherche⁷¹."

Dans ce contexte, le concept de rationalité est fortement lié au concept de liberté des acteurs. La marge de liberté de ceux-ci (qui n'est jamais nulle) est utilisée par les acteurs de façon toujours rationnelle non pas dans le sens d'un calcul par rapport à des objectifs, mais par rapport à des opportunités, au contexte qui les définit et au comportement des autres acteurs. C'est au chercheur de découvrir la rationalité de l'acteur en

⁶⁸ *Ibidem*, p. 244.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 244.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 257.

⁷¹ *Ibidem*, p. 258. Il convient enfin de remarquer que le postulat sur l'existence de systèmes d'action concrets est considéré par nos auteurs "comme la reformulation du postulat selon lequel il n'y a pas de champ neutre non structuré, postulat qui repose sur la constatation qu'il n'y pas d'action sociale sans pouvoir et que tout pouvoir suppose et constitue à la fois une structuration du champ,.. (*Ibidem*, p. 210.)"

identifiant sa stratégie, qui n'est autre chose que le fondement inféré ex post des régularités de comportement observées empiriquement. Il n'est donc pas nécessaire que la stratégie soit consciente ou qu'elle concrétise la manifestation d'une volonté⁷².

Finalement, le pouvoir, conçu exclusivement comme une relation, ne peut se manifester qu'à travers l'échange entre acteurs et donc "est inséparablement lié à la négociation". De Plus, comme nous l'avons déjà souligné au cours de cette brève présentation du modale croziérien, il est surtout analysé dans le cadre de processus de coopération entre acteurs. D'autre part, le pouvoir est conçu comme une relation instrumentale, ce qui signifie que "comme toute relation de négociation le pouvoir ne se conçoit que dans la perspective d'un but qui motive l'engagement de ressources de la part des acteurs". Enfin, la relation de pouvoir si elle est réciproque, elle est aussi déséquilibrée: "c'est un rapport de force, dont l'un peut retirer davantage que l'autre, mais où, également, l'un n'est jamais démuné face à l'autre"⁷³.

Mais quel est le fondement du pouvoir? Ce sont bien évidemment les ressources. Toutefois, dans la relation de pouvoir ce ne sont pas les ressources (ou la puissance qui en découle) qui sont échangées, mais des possibilités d'action. Ainsi, "le pouvoir réside dans la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir, c'est-à-dire dans la 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. Et nous retrouvons ici les concepts d'imprévisibilité et de contrôle des zones d'incertitude, déjà développés dans le "Phénomène bureaucratique". Evidemment, il faut que la zone d'incertitude contrôlée par l'acteur "soit pertinente par rapport au problème à traiter et par rapport aux intérêts en présence", et que les ressources dont il dispose "soient mobilisables dans la

⁷² *Ibidem*, pp. 45-48.

⁷³ *Ibidem*, pp. 55-59.

relation spécifique et qu'elles soient pertinentes par rapport aux objectifs de l'autre⁷⁴.

Il était inévitable qu'une tentative de cette envergure attire les critiques les plus diverses, qu'ils s'agisse de celle lapidaire d'un TOURAINE ou de celle systématique et plus fouillée de LECA et JOBERT⁷⁵. Nous nous limiterons ici à quelques remarques qui nous paraissent plus particulièrement pertinentes dans le cadre de cette étude.

La première remarque concerne la faiblesse du traitement du problème de la domination. Certes, nos auteurs n'excluent pas de leur analyse toutes les formes de domination et de contrôle social, mais l'essentiel des analyses est consacré aux phénomènes de coopération, en tout cas au niveau des organisations⁷⁶. En outre, le choix de ce cadre d'analyse (les organisations) les empêche vraisemblablement de prendre en considération de façon plus complexe et complète des ressources autres que celles qu'ils considèrent comme cruciales dans le cadre des organisations (notamment celles qui découlent de la maîtrise d'une compétence particulier et de la spécialisation fonctionnelle, celles qui sont liées aux relations entre l'organisation et ses environnements, celles qui naissent de la maîtrise de la communication et de l'information, celles qui découlent de l'existence de règles organisationnelles générales)⁷⁷. Certes, des ressources comme la richesse, le prestige, l'autorité, la situation sociale sont mentionnées⁷⁸, mais sont peu utilisées dans les études empiriques et très peu développées dans le cadre du modale théorique.

D'autre part, nos auteurs affirment que pour eux le problème fondamental n'est pas "celui du modale d'explication choisi, mais celui de la démarche de recherche qui permettra de découvrir les conditions matérielles,

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 59-60, 62 et 65-66.

⁷⁵ A. TOURAINE, "La voix et le regard", Paris, Seuil, 1978, pp.64-65; J. LECA et B. JOBERT, "Le dépérissement de l'Etat, A propos de l'Acteur et le Système de M. Crozier et E. Friedberg", *Revue Française de science politique*, déc. 1980, pp. 1125-1169.

⁷⁶ CROZIER et FRIEDBERG, *op. cit.*, pp. 13, 57, 97 et 391.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 71.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 60 et 63.

structurelles, humaines du contexte qui limitent et définissent cette liberté et cette rationalité (des acteurs) et, partant, le sens des comportements empiriquement observables”⁷⁹. Ils nous avertissent par ailleurs quels n'ont pas la prétention de construire un modale global s'appliquant au système social dans son ensemble, car “l'analyse des problèmes de l'ensemble social exige une autre démarche que celle que nous avons employée (...). L'analyse des systèmes d'action concrets nous offre toutefois, dès maintenant, une voie de recherche extrêmement utile pour préparer une étude plus objective et plus concrète de ces problèmes. Les systèmes d'action concrets représentent, en effet, des moyens tout à fait décisifs dans l'ensemble social. Ils constituent le contexte le plus immédiatement pertinent des organisations et incarnent une bonne partie du contrôle social”⁸⁰. Mais si nos auteurs reconnaissent l'existence d'autres formes de contrôle social, ils se limitent à cet unique objet, concrétisé par les systèmes d'action concrets, au risque de réduire considérablement le champ politique. Certes, nos auteurs reconnaissent que le degré de structuration des jeux et leur mode d'articulation ou de hiérarchisation les uns par rapport aux autres constituent des éléments décisifs pour comprendre un système d'action concret. Mais cette remarque n'est guère développée et l'idée ainsi émise n'occupe dans leur modale qu'une place très marginale. Or, il se peut très bien que cette hiérarchisation des jeux constitue un des éléments, peut-être même l'élément essentiel pour comprendre la structuration du champ politique. L'accès aux jeux de rang hiérarchique supérieur où, pour reprendre la terminologie de CROZIER et FRIEDBERG, les acteurs s'échangeraient des possibilités d'action cruciales, pourrait être à tel point important qu'il déterminerait la position des acteurs gagnants sur ces jeux-là par rapports aux autres jeux. Ces aspects sont pratiquement négligés, alors qu'on peut raisonnablement s'attendre à ce que leur analyse nous aide à comprendre et le rôle des acteurs et des organisations (ou des systèmes d'action concrets) et la structuration du champ politique.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 47.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 251-252.

Finalement, nos auteurs insistent à plusieurs reprises sur la liberté de l'acteur, qui est présenté comme un être toujours libre, dans n'importe quelle situation, d'adopter une stratégie rationnelle visant à battre le système. On peut toutefois s'interroger sur la valeur de la liberté du détenu d'un camp de concentration, ou du prisonnier politique soumis à la torture, ou plus simplement de l'individu au bas de l'échelle sociale.

Ainsi, bien que l'apport de l'école croziérienne soit fondamental pour l'étude des organisations, on peut s'interroger sur sa contribution à la compréhension du rôle politique des organisations et en particulier de l'administration publique. C'est ce que nous allons essayer de faire dans la dernière partie de notre étude. Pour l'instant il s'agit de passer à la critique d'un courant théorique, celui de la décision rationnelle, qui aboutit purement et simplement à mettre en parenthèses la pertinence du facteur politique pour la compréhension du fonctionnement des administrations publiques.

b) Critique de la décision rationnelle

Nous avons montré comment les différentes techniques de la décision rationnelle peuvent être considérées soit comme un cas d'application contemporain de la rationalité formelle définie par Max WEBER, soit comme un développement des théories de l'administration fondées sur la séparation entre administration et politique et sur le souci d'améliorer l'efficacité des décisions administratives, dont la conception d'Herbert SIMON est l'exemple type.

La critique de cette façon de concevoir l'administration publique s'est développée avant même que ces techniques aient rencontré le succès qu'elles ont atteint plus tard dans la pratique. C'est le célèbre article de l'économiste Charles LINDBLOM qui, en 1959, commence à mettre en doute la validité de ces modèles, en insistant en particulier sur l'impossibilité de distinguer en pratique la phase de la définition des valeurs de celle du

choix entre les moyens⁸¹. Il en découle que le test d'une bonne politique ne consiste donc pas dans la correspondance entre valeurs et résultats atteints par la mise en oeuvre des moyens choisis, mais dans l'accord lui-même qui se fait au même moment sur les objectifs et sur les moyens. Ainsi, par exemple, l'accord auquel on est arrivé en Suisse sur le régime des assurances sociales (qui fait appel aussi bien aux assurances du secteur privé qu'aux assurances de l'Etat) procède en même temps et de la volonté de la Droite de préserver le système des assurances privées, et de la volonté de la Gauche de développer l'éventail des assurances étatisées. C'est l'accord lui-même sur ce régime mixte qui constitue le test d'une bonne politique.

D'autre part, comme il n'est pas possible "d'oublier l'histoire" lorsqu'on prend une décision, LINDBLOM estime qu'il faut par conséquent limiter la comparaison aux solutions qui ne diffèrent que faiblement par rapport à la pratique du passé. Ainsi, pour LINDBLOM, la décision ne peut être que marginale et sa méthodologie sera celle des "comparaisons successives et limitées", par opposition à la méthode "rationnelle compréhensive". D'où d'ailleurs le nom qu'il est convenu de donner à la méthode de LINDBLOM: l'incrémentalisme ou méthode incrémentale. Certes, l'incrémentalisme a pu être accusé de conservatisme, dans la mesure où il tend à négliger toute innovation sociale d'une certaine envergure, à exclure toute idée de planification et à confirmer la structure existante du pouvoir⁸². Pourtant, il est indéniable que LINDBLOM a contribué à ramener la réflexion sur la décision à une perspective plus réaliste.

⁸¹ Charles E. LINDBLOM, "The Science of Muddling Through", in Robert T. GOLEMBIEWSKI et al. (eds.), *Public Administration*, Chicago, Rand McNally, 1966, pp. 293-304, publié pour la première fois dans *Public Administration Review*, 1959, Spring, pp. 79-88. De LINDBLOM, voir aussi *Intelligence of Democracy*, New York, Macmillan, 1965; "Decision-Making in Taxation and Expenditures", in Robert T. GOLEMBIEWSKI et Jack RABIN (eds.), *Public Budgeting and Finance*, Itasca, Ill., Peacock, 1975, pp. 161-175 (article publié pour la première fois in *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton, Princeton University Press, 1961, pp. 305-323); et, avec Robert DAHL, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper & Row, 1953.

⁸² Voir dans ce sens Amitai ETZIONI, "A Third Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, 1967, December, pp. 385-392. On peut également consulter Lucien SFEZ, *Critique de la décision*, Paris, A. Colin, 1973, qui classe l'incrémentalisme dans les pratiques théorisées de la décision.

Quelques années plus tard, au moment où le P.P.B.S. est en train de s'implanter au Département américain de la défense, Aaron WILDAVSKY se livre à un plaidoyer en faveur de l'incrémentalisme en matière budgétaire et prévoit, de façon prophétique, l'échec de la méthode "rationnelle-compréhensive" dans ce domaine aux Etats-Unis. En substance, pour WILDAVSKY, les participants au processus budgétaire n'agissent pas dans le vide, mais dans un environnement politique doté de ses propres règles (séparation des pouvoirs, marchandage, etc.). Ces règles du système politique influencent les acteurs dans leur perception de la réalité ainsi que dans leur action. Historiquement, il en est résulté toute une série de procédures et de pratiques qui font qu'en résumé "le processus budgétaire se déroule comme un processus incrémental, à partir d'une base historique, guidé par les principes généralement admis de partage équitable des ressources. A l'intérieur de ce processus, les décisions sont fragmentées dans une séquence de décisions qui sont prises par des institutions spécialisées et finalement coordonnées à travers un traitement répétitif des problèmes et des mécanismes multiples de feedbacks"⁸³.

Pour WILDAVSKY, les mécanismes qui ont été développés aux Etats-Unis pour régler ces problèmes ne sont pas de nature économique, mais politique. Ces mécanismes n'impliquent pas un accord complet sur les valeurs, mais rendent possible, grâce à l'utilisation de moyens de négociation, de marchandage, de compromis et de vote, la prise de décisions. Ainsi, la tâche d'évaluer les alternatives est considérablement facilitée et limitée, et ce pour trois raisons: tout d'abord, l'analyse est limitée aux alternatives politiquement réalisables; ensuite, dans une démocratie, ces alternatives ne diffèrent que très peu par rapport aux décisions prises antérieurement; et finalement, le système politique américain garantit pratiquement à tous les groupes de pouvoir défendre convenablement leurs intérêts sur au moins un nombre limité de points fondamentaux, sans qu'il y ait un groupe dominant l'ensemble social⁸⁴.

⁸³ Aaron WILDAVSKY, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown & Co., 1964, p. 62.

⁸⁴ Ibidem, pp. 130-131.

Il en découle qu'une réforme significative du processus budgétaire ne peut intervenir sans une réforme tout autant significative du système politique. Certes, on peut ne pas partager la conception pluraliste de la société américaine clairement défendue par WILDAVSKY. Mais il n'en reste pas moins que, contrairement à SIMON, le mérite de WILDAVSKY est d'avoir mis en évidence l'étroite interdépendance qui lie une technique de décision à l'environnement politique et social dans lequel elle est censée déployer ses effets⁸⁵.

Le P.P.B.S. devait montrer toutes ses faiblesses lors du conflit vietnamien, et notamment son incapacité à remettre en question les choix fondamentaux au niveau de la planification stratégique⁸⁶. S'il en a été ainsi, c'est que ce système n'offre aucune méthodologie pour la recherche en matière d'objectifs. En 1971, le président Nixon décidait de libérer l'administration fédérale de l'obligation d'utiliser le P.P.B.S.⁸⁷.

Nos propres travaux sur l'utilisation de l'analyse coût-efficacité en Suisse nous ont conduit pratiquement à mettre en évidence le même type de

⁸⁵ On peut rappeler d'autres raisons qui expliquent l'échec du P.P.B.S. Elles concernent le processus de mise en oeuvre de cette technique dans l'ensemble de l'administration fédérale américaine. Le Département de la Défense a créé, comme on l'a vu, le P.P.B.S., alors que les autres départements ont été obligés d'appliquer ce système qui leur était étranger et qui ne s'adaptait pas nécessairement à leurs problèmes. Or, le Bureau du Budget, qui peut être considéré comme un des états-majors du Président et qui était chargé de veiller à l'exécution du P.P.B.S. dans les différents départements, s'est peu soucié de la situation particulière des départements. De plus, certains départements qui, comme le Département d'Etat, étaient en train d'étudier leur propre réforme du processus budgétaire ont été obligés d'abandonner leurs projets et d'appliquer purement et simplement le système élaboré au Département de Défense. Il est par conséquent compréhensible que ces départements n'aient pas accepté de bonne grâce de se plier à cette imposition. Il en est résulté que bien souvent ils ont réagi en séparant les activités budgétaires proprement dites, qu'ils ont continué d'accomplir selon leurs habitudes, des activités exécutées au titre du P.P.B.S. qui, par conséquent, se sont réduites à un exercice purement formel de rédaction dans le langage de l'analyse de système. D'autre part, les analyses qui arrivaient malgré tout au Bureau du Budget recevaient un traitement différent selon qu'elles émanaient du Département de Défense ou des autres services administratifs. Les premières étaient directement transmises au Président, alors que les autres étaient attentivement examinées par les spécialistes du Bureau du Budget et éventuellement modifiées avant d'être transmises au Président. Ces différents problèmes étaient de nature à susciter une résistance à l'introduction du P.P.B.S. de la part de fonctionnaires peu habitués à ce genre de langage et soucieux de sauvegarder leurs prérogatives face aux spécialistes de l'analyse de système.

⁸⁶ Voir Victor A. THOMPSON, *Decision theory, Pure and Applied*, New York, General Learning Press, 1971, p. 16.

⁸⁷ Voir sur la fin de P.P.B.S., l'article de Allen SCHICK, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB", *Public Administration Review*, 1973, March-April, pp. 146-156.

carences⁸⁸. Il s'agit maintenant de résumer les conclusions qui se dégagent de ces différentes expériences et de nous livrer ainsi à une critique synthétique de la logique externe de ces modèles⁸⁹. On peut dire que les quatre principes suivants sont à la base des différentes techniques de rationalisation des décisions: efficacité économique, globalité, linéarité et unicité de la rationalité.

Le premier principe qu'il convient de critiquer est celui d'efficacité économique. Ce principe signifie que le but de l'analyse est d'assurer une utilisation ou une distribution des ressources économiquement efficace, étant donné certains objectifs. Or, comme le fait très bien remarquer WILDAVSKY⁹⁰, le principe d'efficacité économique est fondé sur une conception politique qu'il convient d'explicitier: dans une société libérale, l'économie doit être au service des préférences cohérentes des individus, révélées sur le marché et rationnellement poursuivies sur le marché; le gouvernement ne doit pas influencer ces préférences ni prendre de décision à ce propos. Cette conception conduit par conséquent à négliger les effets de redistribution du revenu entre individus ou groupes d'individus.

On voit immédiatement quelles sont les implications politiques et sociales d'une telle optique. En particulier, il n'est pas évident que le contexte économique, politique et social se prête à la mise en œuvre de politiques fondées sur une telle conception. D'autre part, cela reviendrait à vouloir

⁸⁸ URIO, *L'affaire des Mirages*, *op. cit.*, pp. 196-217, et "Décision rationnelle et défense nationale en Suisse", *Annuaire suisse de science politique*, 1971, Lausanne, pp. 25-42.

⁸⁹ Nous reprenons ici les arguments que nous avons exposés plus en détail dans "L'utilisation de l'analyse coût-bénéfice dans l'administration publique", *Il Politico*, Pavia, 1978, no. 2, pp.221-235. Pour une critique de la logique interne de ces modèles, voir GUILLAUME, *La rationalisation des choix budgétaires*, Paris, PUF, 1971, pp. 37-84. Pour une critique de la logique externe, on pourra consulter SFEZ, *op. cit.*, pp. 163-261; Aaron WILDAVSKY, "The Political Economy on Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting", *Public Administration Review*, 1966, December, pp. 292-310, paru aussi in F.J. LYDEN et E.G. MILLER (eds.), *Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Management*, Chicago, Markham Publ. Co., 1968, pp. 371-402 (par la suite, nous utiliserons la pagination de cette dernière publication); Aaron WILDAVSKY, "Rescuing Policy Analysis from P.P.B.S.", *Public Administration Review*, 1969, March-April, pp. 189-202; THOMPSON, *op. cit.* Pars l'échec du P.P.B.S. l'administration fédérale américaine a essayé d'introduire d'autres modèles budgétaires inspirés de la même philosophie, apparemment sans beaucoup de succès. Voir par exemple la collection d'article; publiés par la *Public Administration Review*, nov.-déc. 1978, pp. 501-549, avec un article introductif de A. WILDAVSKY, "A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts", *ibidem*, pp. 501-509.

assez paradoxalement utiliser le principe d'efficience pour organiser le processus de décision public, alors que c'est justement parce que ce même principe a été incapable de résoudre des problèmes au niveau du marché que l'on a transféré à l'Etat le soin de trouver une solution à ces mêmes problèmes. On ne voit pas très bien par quel tour de passe-passe ce principe deviendrait opératoire dans le domaine public.

Enfin, il est impossible, ou du moins arbitraire, d'additionner coûts et bénéfices pour les différents individus ou groupes d'individus, car il n'est pas certain, et même peu probable, que ceux-ci utilisent la même unité de mesure pour évaluer coûts et bénéfices.

Le deuxième principe fondamental auquel il convient maintenant de nous attaquer est celui de globalité (en anglais "comprehensiveness"). Il apparaît clairement que la valeur d'une approche fondée sur ce principe dépend essentiellement de l'exhaustivité de l'information et de l'analyse. En effet, si par exemple la phase de la définition des systèmes aboutissait à laisser de côté un système (et ce pourrait bien être le meilleur), la valeur de la phase suivante (choix) serait sérieusement réduite. D'autre part, nous avons vu que même SIMON admet qu'il y a toute une série de limites de nature psychologique à la mise en oeuvre d'une telle conception. Si on y ajoute les limites de nature politique et sociale mises en évidence par LINDBLOM et WILDAVSKY, nous comprenons pourquoi, en pratique, ces méthodes n'ont été utilisées avec succès que pour des problèmes techniques relativement peu complexes et/ou peu controversés.

Ainsi, nous pouvons conclure avec WILDAVSKY qu'on a dû renoncer en pratique à l'exhaustivité parce qu'elle était trop coûteuse en termes de temps, d'efforts, d'incertitude et de confusion⁹¹.

Le troisième principe fondamental que nous allons maintenant analyser est celui de la linéarité logique et temporelle du rapport fins/moyens/résultat. En

⁹⁰ WILDAVSKY, "The Political Economy...", *op. cit.*, pp. 373-374.

effet, on prétend qu'il est possible de définir dans une première phase les finalités, puis, dans une deuxième phase, de chercher les moyens les plus efficaces selon certains critères, et enfin d'analyser les résultats obtenus effectivement et de les comparer avec les finalités définies lors de la première phase. Cette dernière opération constituerait par ailleurs le test d'une bonne décision et d'une bonne politique, ainsi qu'un test de rationalité, d'efficacité et d'efficience.

Plusieurs difficultés rendent cette démarche pratiquement impossible et enlèvent à ce mode de décision une bonne partie de sa valeur logique et méthodologique et de son utilité en tant qu'instrument d'aide à la prise de décision. Premièrement, les objectifs ne sont pas toujours clairement définis, parfois ils ne sont même pas définis du tout, souvent il n'est même pas politiquement souhaitable de les définir. Il suffit de penser, par exemple, aux difficultés que pose la définition des finalités d'un système d'instruction publique. D'autre part, il est rare qu'une pluralité d'acteurs parvienne à une définition commune d'un objectif donné. Nous avons déjà vu comment, en partant de critiques analogues, LINDBLOM arrive à la conclusion que dans le processus de décision fins et moyens sont choisis en même temps, par un seul et unique acte de décision. Nos propres recherches nous conduisent à concevoir le rapport fins/moyens/résultat comme un système conceptuel propre à chaque acteur social, qui se déplace dans le temps en subissant des influences externes (informations de toutes sortes) qui modifient éventuellement le rapport fins/moyens/résultat à travers un processus de transformation interne qu'il s'agit de déterminer. Dans cette perspective, la décision publique (ou collective) est la résultante (négociée ou imposée) de l'affrontement de différents systèmes fins/moyens/résultat tels qu'ils sont portés et défendus par les différents acteurs sociaux. Dans ce contexte, parler d'un rapport absolu et généralement valide fins/moyens/résultat est un non-sens.

⁹¹ WILDAVSKY, "The Political Economy ...", *op. cit.*, p. 386.

Si nous combinons les deux premiers concepts fondamentaux d'efficacité économique et de rationalité, nous pouvons en déduire un quatrième, qui postule l'existence d'une rationalité unique, de type économique, valable pour tous et dans tous les cas. La difficulté de mettre en pratique ce principe a été soulignée par plusieurs auteurs, notamment par EMERY et TRIST, et par ROIG⁹², qui montrent comment l'utilisation d'une technique de décision particulier dépend finalement du type d'environnement ou des problèmes qu'elle est appelée à régler et qu'il n'est pas du tout certain qu'une technique donnée soit adaptée à n'importe quel type d'environnement. Le mérite de ces auteurs est de mettre en évidence les liens qui existent entre décision, rationalité et environnement, et entre décision, incertitude et information. Mais en outre, il nous semble, et ceci est tout aussi essentiel, qu'un environnement donné n'est pas nécessairement perçu de la même façon par les différents acteurs. Dans un tel cas, il faut s'attendre à des divergences quant à la technique de décision à utiliser pour résoudre le problème en question, car les acteurs savent très bien que la solution n'est pas totalement indépendante de la méthode décisionnelle utilisée. Ces remarques suggèrent que les acteurs n'agissent pas nécessairement en conformité avec un mode de décision défini a priori une fois pour toutes, mais qu'ils agissent sur la base de la perception qu'ils ont de leur environnement, de la position sociale qu'ils occupent, des intérêts qu'ils perçoivent de façon plus ou moins consciente, ainsi que des stratégies qu'ils peuvent envisager pour parvenir à leurs fins. Il est donc très peu probable que ces acteurs puissent se laisser enfermer volontiers à l'intérieur d'un processus qui leur imposerait totalement une rationalité, c'est-à-dire un mode de calcul généralement admis, pour parvenir à une décision. Il est même beaucoup plus probable que le processus de décision constitue un des lieux, et certainement un lieu privilégié, où s'affrontent de multiples rationalités.

⁹² F.E. EMERY et E.L. TRIST, "The Causal Texture of Organizational Environments", in F.E. EMERY (ed.), *Systems Thinking*, London, Penguin, 1969, pp. 241-257 (paru originellement in "Human Relations", 1965, pp. 2132), Charles ROIG, "Some Theoretical Problems in Decision-Making", in D. SIDJANSKI (ed.), *Political Decision Making Processes*, Amsterdam, Elsevier, 1973, pp. 19-51.

Les remarques formulées à propos des quatre principes fondamentaux nous conduisent à la critique suivante: ce type d'analyse ne prend pas en considération les rapports qui existent entre l'utilisation d'une technique de décision quelconque et les structures politiques du processus décisionnel. L'expérience américaine semble indiquer que l'utilisation de ces techniques exige la présence de conditions favorables à leur mise en oeuvre aussi bien sur le plan humain, administratif, que politique⁹³.

Ces conditions étaient à peu près toutes réunies pour le Département de la défense américain entre grosso modo 1960 et 1970, d'abord, à un niveau de complexité relativement peu élevé, pour le choix des armements, puis à un niveau de complexité beaucoup plus élevé, pour l'intervention au Vietnam⁹⁴. Il en était de même pour le choix des armements en Suisse entre 1955 et 1965. Or, ce pays n'a pas utilisé ces techniques de décision au cours de cette période. Une controverse éclatée dans ce domaine en 1964 ainsi que les échos des succès américains entre 1960 et 1965 dans ce même domaine ont poussé le gouvernement suisse à utiliser ces techniques pour l'évaluation et le choix des armements. Le résultat est loin d'être concluant, en tout cas dans un domaine d'une certaine complexité comme le choix des avions, où justement ces techniques devraient, par leurs défenseurs, déployer tous leurs effets bénéfiques. L'environnement étant diversifié, les résultats de l'analyse n'ont pas été d'une très grande utilité pour prendre la décision⁹⁵. En effet, celle-ci a été le résultat de l'affrontement de différents acteurs, qui ont analysé la situation dans le cadre de systèmes fins/moyens/résultats différents entre eux et différents de celui des spécialistes du Département militaire. Cet affrontement s'est déroulé dans le cadre des normes institutionnelles et la décision qui en est sortie ne correspondait pas du tout à celle préconisée par les analyses.

Cet exemple nous permet de tirer deux enseignements. Tout d'abord, que dans le processus de décision s'affrontent différentes rationalités (celle des

⁹³ Pour plus de détails, voir URIO, "L'utilisation...", *op. cit.*, pp. 231-233.

⁹⁴ Voir par exemple l'interprétation de THOMPSON, *op. cit.*, p. 16.

⁹⁵ Pour plus de détail, voir P. URIO, "Décision rationnelle et défense nationale en Suisse", *op. cit.*

analystes, celles des autres acteurs): en cas de consensus entre analystes et autres acteurs, les normes institutionnelles ne constituent qu'un cadre de légitimation de la décision, ce qui constitue une opération éminemment rationnelle du point de vue du pouvoir; en cas de désaccord, le cadre institutionnel constitue en outre un "mode de calcul" qui permet au conflit de se résoudre (définitivement, plus souvent provisoirement) en faisant appel à des règles autres que celles qui régissent les techniques de "rationalisation" des décisions, telles que, par exemple, la règle majoritaire ou la recherche du compromis.

Le deuxième enseignement est que cet ensemble de normes possède une rationalité propre, qu'il s'agit de déterminer et qui peut viser, selon les cas et à titre d'exemple, soit le maintien des structures d'organisation sociale en place, soit la transformation de ces structures, soit encore la réalisation d'un objectif de cohésion ou d'intégration sociale, à travers une série de processus que sociologues et politologues ont mis en évidence depuis longtemps.

Ainsi, au terme de ce survol de quelques théories de l'administration publique, nous sommes revenus au point de départ proposé par les classiques de la sociologie politique. En particulier, il apparaît clairement qu'il n'est pas possible d'analyser une administration publique en l'isolant artificiellement de son environnement politique sous prétexte que le politique, univers de valeurs et de subjectivité, ne peut pas être soumis à une analyse scientifique, ce qui est au fond la position de SIMON. En prenant la position diamétralement opposée, nous essaierons de montrer dans les chapitres suivants que l'analyse des rapports entre administration et territoire, administration et société, administration et décision politique, peut apporter une connaissance du phénomène administratif qui n'est pas dépourvue de valeur scientifique, ni de conséquences pratiques quant à l'action.