

c'est quoi la bureaucratie ?

1. Etymologie :

du français *bureau* et du grec *kratos*, pouvoir, autorité.

2. Sens 1 :

La bureaucratie est l'ensemble des **fonctionnaires** ou plus largement des employés affectés à des tâches administratives. Le fonctionnement de la bureaucratie est caractérisé par une **hiérarchie** claire, des postes de **travail** bien définis, une division des **responsabilités**, des procédures strictes, une gestion précise des dossiers...

Le mot bureaucratie a été vulgarisé par Max Weber et s'applique à toutes les formes d'organisation, même s'il est souvent associé aux pouvoirs publics.

3. Sens 2 :

Le terme bureaucratie désigne péjorativement une influence ou un pouvoir excessif de l'**administration** dans les affaires publiques ou dans la politique. La bureaucratie est alors caractérisée par sa lenteur, sa lourdeur, son manque de **flexibilité**, son incapacité à traiter les cas particuliers.

Le seul but de la bureaucratie serait d'assurer sa pérennité et de s'accroître toujours plus, au détriment des "vrais **travailleurs**".

La bureaucratie désigne aussi une forme de **régime** politique dans lequel le pouvoir réel est détenu et transmis par l'administration.

La progression au sein de l'organisation n'est pas liée à l'efficacité, mais à la docilité, à l'appartenance à un **réseau** ou à un parti politique, souvent unique(ex : URSS).

Contexte pré-wébérien :

1- Les révolutions industrielles :

Max Weber s'inscrit dans un contexte historique marqué par l'émergence des grandes organisations et une modernisation qui a touché l'aspect social, économique et politique: administrations publiques, grandes entreprises, partis et syndicats de masse. Dans ce monde nouveau, se pose le problème de l'**exercice de l'autorité** et celui, qui lui est lié, de la légitimité des rapports de dépendance ou de domination.

Dans un tel monde, l'autorité repose principalement sur la compétence, et la recherche de l'efficacité prend le pas sur les autres motivations.

La prépondérance de l'action en finalité et la rationalisation formelle des activités renvoient à l'essor d'un nouveau type d'organisation que Max Weber nomme «bureaucratie».

La bureaucratie **matérialise**, sous la forme d'une organisation, le **type d'autorité à caractère rationnel-légal**.

Cette forme d'organisation repose sur des règles abstraites, écrites, impersonnelles. Les hommes qui exercent l'autorité sont choisis selon leurs compétences. Ils appartiennent à une hiérarchie fonctionnelle où les contrôles et les voies de recours sont clairement déterminés. Il s'agit d'un **type idéal**.

Afin de donner une rigueur à ces concepts, Weber a cru nécessaire de former ce qu'il appelle des types idéaux. **Il entend par là un concept construit de manière abstraite qui ordonne en un tableau homogène les caractéristiques essentielles d'un phénomène.**

Le type idéal est donc une construction irréaliste destinée à mettre en évidence des relations réelles et empiriques. Il constitue un type, puisqu'il est un concept permettant de saisir les diverses relations dans leur singularité ; il est idéal, parce qu'il est une abstraction rationnelle qui correspond rarement aux phénomènes empiriques.

Les mouvements sociaux :

Le problème de la bureaucratie dans le mouvement ouvrier se pose, sous l'aspect le plus immédiat, comme le problème de l'appareil des organisations ouvrières: problème des permanents, problème des intellectuels petit-bourgeois qui apparaissent à des fonctions de direction moyenne ou supérieure, au sein des organisations ouvrières.

On peut soulever à ce niveau la question des rapports avec les intellectuels petit-bourgeois qui viennent apporter leur aide au développement de ce mouvement ouvrier, voire de l'autoritarisme de "petits chefs" ouvriers reflétant la hiérarchie sociale et ses valeurs dans les rangs de la classe ouvrière.

MAIS l'essor même du mouvement ouvrier, l'apparition d'organisations de masse politiques ou syndicales est inconcevable sans l'apparition d'un appareil de permanents, de fonctionnaires. Et, qui dit appareil de fonctionnaires dit déjà phénomène de bureaucratisation en puissance.

(1) La division du travail dans la société capitaliste réserve aux prolétaires le travail manuel de production courante, et à d'autres classes sociales l'assimilation et la production de la culture. Un travail fatigant, épuisant aussi bien du point de vue physique qu'intellectuel: la situation prolétarienne dans le régime capitaliste est une situation de sous-développement culturel et scientifique .

(2) Le développement du mouvement ouvrier rend absolument indispensable la création d'un appareil et l'apparition de fonctionnaires qui, par une certaine spécialisation, essayent de combler les lacunes créées par la condition prolétarienne au sein de la classe ouvrière.

--> Bien sûr, de la façon la plus grossière, on pourrait dire que c'est avec cette spécialisation nouvelle que naît la bureaucratie: dès que quelques personnes font professionnellement et en permanence de la politique ou du syndicalisme ouvrier, il y a sous forme latente une possibilité de développement du bureaucratisme et de la bureaucratie.

Le point de départ de Max Weber réside dans une analyse des formes d'administration au sens large du terme.

Ce qui l'intéresse, ce sont les façons dont les hommes s'y prennent en divers lieux et temps pour gouverner, autrement dit pour imposer une autorité et faire en sorte que la légitimité de celle-ci soit reconnue.

C'est ainsi que Weber a constaté les faits suivants au sein des administrations :

Irrationalité de l'organisation

Absence des lois standards et écrites

Influence des organisations dans l'embauche (armée, église)

Népotisme : la tendance de certains dirigeants, à favoriser l'ascension de leur famille ou de leur entourage dans la hiérarchie dont ils sont au sommet, au détriment notamment du **mérite** et ou de l'**intérêt général**.

Au tournant du XXe siècle, Weber s'interroge sur les transformations du monde occidental. Selon lui, ces transformations dans les modes de vie sont révélatrices de modifications importantes dans les types d'action. Weber distingue deux types d'actions : **l'action rationnelle en finalité et l'action rationnelle en valeur**.

L'action rationnelle en finalité est une action effectuée dans un but spécifique et dont les moyens et les conséquences ont fait l'objet d'une évaluation logique.

A l'opposé, **l'action rationnelle en valeurs** est motivée par des valeurs ou des croyances (ex : l'honneur, l'honnêteté...).

Weber se demande aussi pourquoi les individus obéissent aux ordres de ceux qui les dominent.

Le mode de domination correspondant à l'action rationnelle en valeurs est le mode de domination traditionnel.

Celui qui correspond à l'action rationnelle en finalité est le mode de domination rationnel légal.

Selon Weber, ce dernier type d'action devient prépondérant dans les sociétés occidentales, de plus en plus marquées par un processus irréversible de rationalisation. Dans ces sociétés, l'autorité s'impose de plus en plus en vertu de la croyance des individus en un statut légal et une compétence basée sur des règles établies de manière rationnelle. A ce type de domination donc une forme d'organisation spécifique que Weber appelle bureaucratie.

Qui est alors Max Weber ?

MAX WEBER:

1864/1920 Sociologue et juriste allemand.

Il est considéré comme le fondateur de la sociologie compréhensive, c'est-à-dire d'une approche sociologique qui fait du sens subjectif des conduites des acteurs le fondement de l'action sociale.

Il travailla sur de nombreux objets, souvent liés à sa réflexion sur la rationalité, comme la domination, l'État, la bureaucratie, le droit, la musique etc.

I - Les fondements de 3 types d'autorité

Weber distingue trois types de légitimité de l'autorité :

1 - L'AUTORITÉ TRADITIONNELLE: elle est fondée sur les précédents.

- C'est le temps qui confère la légitimité .
- L'obéissance est fondée sur des relations personnalisées.
- L'autorité s'exerce dans une logique de protection(seigneur – sujet).
- Le droit est un droit coutumier dont les dispositions sont transmises par le temps.

2 - L'AUTORITÉ CHARISMATIQUE:

- Cette autorité est fondée sur la valeur exemplaire d'une personne et sur la reconnaissance de son caractère sacré, voire héroïque.
- C'est une relation de prophète à adepte qui implique le respect.
- Elle n'est pas fondée sur le droit, elle est donc instable

3 - L'AUTORITÉ RATIONNELLE - LÉGALE:

- Elle est fondée sur le droit qui est un ensemble de règles formelles et écrites
 - Elle est impersonnelle.
 - Elle est organisée selon une hiérarchie des fonctions impliquant un contrôle de l'instance supérieure vis-à-vis de l'instance inférieure.
- Elle repose sur les compétences de ceux qui exercent les fonctions, et suppose une séparation stricte entre la fonction et la personne qui l'occupe.

C'est sur ce type d'autorité que repose l'organisation bureaucratique qui est la forme la plus efficace car elle tient compte de la compétence.

C'est aussi une autorité légale puisque l'obéissance à un autre individu passe avant tout par l'obéissance à une loi votée selon des procédures elles-mêmes légales.

Weber pense que la **bureaucratie** est l'ensemble le plus parfait de la rationalisation de l'administration et de la domination légale rationnelle. Les bureaucrates obéissent à des règles impersonnelles, et la bureaucratisation est un phénomène moderne irréversible qui apporte efficacité, rapidité et objectivité. Il existe toutefois un **risque de routine** et de **refus de l'innovation**. La bureaucratie est la forme nécessaire de l'administration moderne.

II - Les types d'obéissance liées au trois types d'autorité :

-Obéissance personnelle (liée à l'autorité traditionnelle) - fondée sur une loyauté personnelle.

-Obéissance à la personne (liée à l'autorité charismatique) - fragile car dépendante du charisme de la personne.

-Obéissance à la règle liée à l'autorité rationnelle - l'ordre est valide car la règle est éditée par une personne qui en a l'autorité.

III - Trois types d'organisation liées aux trois types d'autorité.

De ces trois types d'autorité découlent trois types d'organisation :

-L'organisation traditionnelle. Ex : l'entreprise familiale

- L'organisation charismatique, basée sur les qualités personnelles du leader. Ex : Ford

-L'organisation moderne, rationnelle ou bureaucratique est induite par l'essor du capitalisme.

Les principes de la bureaucratie :

Caractéristiques de l'organisation bureaucratique selon Weber

1. Ses membres sont personnellement libres et soumis à une autorité seulement pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles.
2. Ils sont organisés dans une hiérarchie d'emplois claire et bien définie.
3. Chaque emploi a une sphère de compétence légale et bien définie.
4. Tout emploi est occupé sur la base d'une relation contractuelle.
5. Les candidats à un emploi sont sélectionnés d'après leurs qualifications techniques ; dans le cas le plus rationnel, ils sont sélectionnés par concours, examens ou par des diplômes garantissant leurs connaissances techniques ; ils sont nommés et non élus.
6. Les membres sont rémunérés par un salaire fixe, en monnaie : le salaire varie selon l'échelon hiérarchique.
7. L'emploi dans l'organisation est la seule occupation professionnelle de ses membres.
8. L'emploi constitue une carrière : la promotion se fait selon le jugement des supérieurs.
9. L'employé n'est ni propriétaire des moyens de l'organisation, ni propriétaire de son poste : il y a séparation entre la fonction et l'homme qui l'occupe.
10. L'employé est soumis à une discipline stricte dans son travail.

Source : J.C. Scheid, 1990, p. 13.

Idée à joindre à l'idéal type : C'est un exemple de la méthode de l'idéal type que l'on doit à Weber. En effet, Weber propose d'expliquer le social en construisant des types purs comme il l'a fait pour la bureaucratie. Un idéaltype est en quelque sorte une synthèse abstraite des caractéristiques de la réalité empirique. Il est obtenu en accentuant plusieurs traits ordonnés selon différents points de vue. Toutefois, il s'agit d'un cas idéal qui n'existe pas, bien qu'il puisse résulter de la généralisation de données empiriques.

Le travail de recherche consiste ensuite à examiner dans quelle mesure la réalité se rapproche ou s'éloigne de ce tableau idéal.

Il faut bien comprendre que les idées de Weber se développent dans le contexte d'une Allemagne dont l'administration étatique a historiquement été dominée par la noblesse et la classe militaire. Selon Weber, l'idéal bureaucratique permet une redistribution des postes administratifs de l'État aux différentes classes sociales. De plus, son projet de leader charismatique est une idée qui n'est pas étrangère au climat politique de l'époque.

En principe Weber tenait fermement au caractère instrumental de la bureaucratie, et il concevait les fonctionnaires comme des instruments de domination et d'administration du souverain.

Dans l'Allemagne prussienne, il s'agissait en premier lieu du monarque, à qui on accordait en conséquence des fonctions de direction et de coordination importantes. Dans ce contexte, le fait que dans la réalité constitutionnelle de son temps la « tête de l'État de fonctionnaires », « le concept de service se transformait de fait en celui de domination » ne lui apparaissait donc ni étonnant ni particulièrement critiquable.

Ainsi une analyse réaliste du gouvernement et de l'administration dans un État de fonctionnaires monarchique. On saisit la réalité d'une structure de tutelle caractérisée par un pouvoir de domination qui augmente progressivement par paliers successifs à mesure que l'on s'élève dans ses rangs les plus élevés, mais sans qu'il y ait un clivage entre le chef et l'appareil.

Cet argumentaire se rattachait en tout point à la tradition dominante de la pensée politique de l'époque, qui voyait dans la « monarchie constitutionnelle » pré-parlementaire un système institutionnel stable, performant, adapté aux exigences modernes et supérieur au parlementarisme occidental, du moins pour l'Allemagne.

L'intérêt de Weber pour la bureaucratie montre à quel point il a su se nourrir des expériences centrales de son environnement social et politique, les rendre fécondes pour son travail et participer à sa maîtrise intellectuelle.

Intégration et instauration de la bureaucratie dans les organisations allemandes : Cela renforça le rôle des structures étatiques et d'abord de l'administration, dans la régulation des problèmes économiques et sociaux. La propension de l'État à intervenir se fit peu à peu plus vigoureuse. Les grandes organisations économiques (grandes entreprises, conglomérats, cartels) se constituèrent comme des îlots de structure bureaucratique dans l'océan des relations économiques de marché, ce qui modifia ces mêmes relations. La tendance à la structuration bureaucratique des intérêts progressant rapidement, l'Empire devint l'Eldorado des groupes d'intérêts : « Organisation » fut l'un des mots d'ordres du moment. En réaction, de nouvelles formes de protestation, qui s'opposaient à ces tendances d'organisation et de bureaucratisation se développèrent dans les anciennes classes moyennes, les mouvements de jeunesse et les protestations syndicales et ouvrières. Nulle part ces tendances à l'organisation et à la bureaucratisation n'apparurent plus tôt et plus fort qu'en Allemagne. Là en effet, ces nouvelles tendances à la bureaucratisation rencontrèrent de vieilles traditions bureaucratiques, vivaces et traditionnellement fortes, qui facilitèrent leur implantation. En Angleterre et aux États-Unis, il en allait autrement. Les traditions bureaucratiques préindustrielles y étaient largement absentes ; les nouvelles tendances à l'organisation bureaucratique s'imposèrent donc de manière hésitante et imparfaite.

Le contexte idéologique :

Weber refuse à l'encontre de Marx toute idée de déterminisme absolu dans l'évolution historique

des sociétés. Chaque société est singulière et se caractérise toujours par des critères multiples, qu'ils soient économiques, politiques, culturels, moraux, juridiques etc....

Au demeurant, s'il existe des déterminismes en histoire, ils ne sont donc pas absolus et ne font que refléter des tendances et des évolutions probables. Cette position se justifie dans la mesure où selon Weber, les facteurs extérieurs sociaux collectifs qui s'imposent à l'action des hommes laissent toujours une place à une marge de liberté qui permet la décision individuelle.

Si les actions sociales sont imprégnées de valeurs en contradiction, si l'Histoire est complexe et déterminée, comment le sociologue peut-il élaborer une théorie générale et rendre compte scientifiquement des théories des sociétés ?

A joindre à l'idéal type : Pour résoudre la difficulté, Weber propose de recourir à la méthode comparative afin de souligner les singularités de chaque situation historique étudiée et, pour se faire, il propose d'étudier à l'aide d'un outil conceptuel qu'il nomme l'idéal type. Plus précisément, pour analyser les actions sociales, le sociologue est amené à créer des catégories, des représentations schématiques qui ne sont pas des représentations exactes de la réalité mais qui, pour les besoins de la recherche accentue délibérément certaines propriétés.

L'idéal-type est donc un moyen d'élaborer des hypothèses, c'est un outil de recherche et non pas une explication définitive. Enfin il ne reflète pas le réel mais il aide à son analyse et surtout à sa compréhension. Ainsi l'idéal type de la bureaucratie que met en avant Weber ne correspond à rien de précis dans la réalité mais il permet de comprendre et de cerner les tendances que manifeste cette organisation. .

Weber insiste par ailleurs sur le fait que l'idéal type ne sert pas seulement à mieux comprendre les évolutions historiques et comparatives des sociétés, il aide également à saisir des causalités qu'on ne verrait pas apparaître autrement.

Synthèse :

La notion d'idéal type est au cœur de la sociologie de Max Weber.

Il s'agit de construire une représentation de la réalité, une image, une façon de la concevoir afin de pouvoir élaborer des hypothèses et de les comparer à cette réalité.

L'idéal type est utilisé par Weber pour étalonner des études empiriques consacrées à la bureaucratie.

Conclusion :

Après Max Weber, la poursuite de l'analyse scientifique a été difficile. La littérature post-Weébérienne sur la bureaucratie est marquée d'une ambiguïté fondamentale : D'un côté, la plupart des auteurs affirment la supériorité des organisations bureaucratiques du fait de leur rationalité, de l'autre elles sont décrites comme un danger menaçant les valeurs traditionnelles.

Ce paradoxe a paralysé l'évolution de la pensée bureaucratique jusqu'à la relecture du type idéal bureaucratique par Robert K. Merton qui, sans rompre avec la pensée Weébérienne, a analysé le phénomène bureaucratique du point de vue de dysfonctions. Un travail confirmé par d'autres sociologues tels que P. Selznick et Gouldner, et plus tard par Crozier, les fondateurs de la théorie des «cercles vicieux bureaucratiques ».