



HAL
open science

Bureaucratie

Pierre Brasseur

► **To cite this version:**

Pierre Brasseur. Bureaucratie. Master. Sociologie de l'action publique, Nanterre, France. 2021.
halshs-04085959

HAL Id: halshs-04085959

<https://shs.hal.science/halshs-04085959>

Submitted on 1 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Bureaucratie

Pierre Brasseur, “Bureaucratie”, Sociologie de l’action publique,
2021.

Problématique et plan du cours

- L'administration est une organisation qui a pour activité la mise en œuvre de la politique publique.
 - Il n'y a pas de modèle universel d'administration, chaque pays ayant sa propre organisation et ses propres méthodes de fonctionnement.
 - L'administration peut être soumise à des réformes pour améliorer son efficacité et sa performance.
- L'administration est composée de multiples acteurs qui ont des rôles différents (politiques, hauts fonctionnaires, agents, etc.).
 - Ces acteurs peuvent avoir des intérêts différents et influencer les décisions de l'administration.
- L'administration est elle-même un enjeu de politique publique, notamment en ce qui concerne les réformes administratives.
 - Les réformes peuvent viser à améliorer l'efficacité, la transparence et la responsabilité de l'administration, mais elles peuvent aussi avoir des objectifs politiques plus larges.
 - Dans certains cas, les réformes administratives peuvent être utilisées pour renforcer le pouvoir politique en place ou pour limiter le pouvoir de l'opposition.
 - Dans tous les cas, l'administration est étroitement liée à la volonté politique, mais elle n'est pas nécessairement au service de celle-ci.

La définition wébérienne de la bureaucratie administrative

Weber M., *Le savant et le politique* [1919], Paris, La Découverte, 2003.

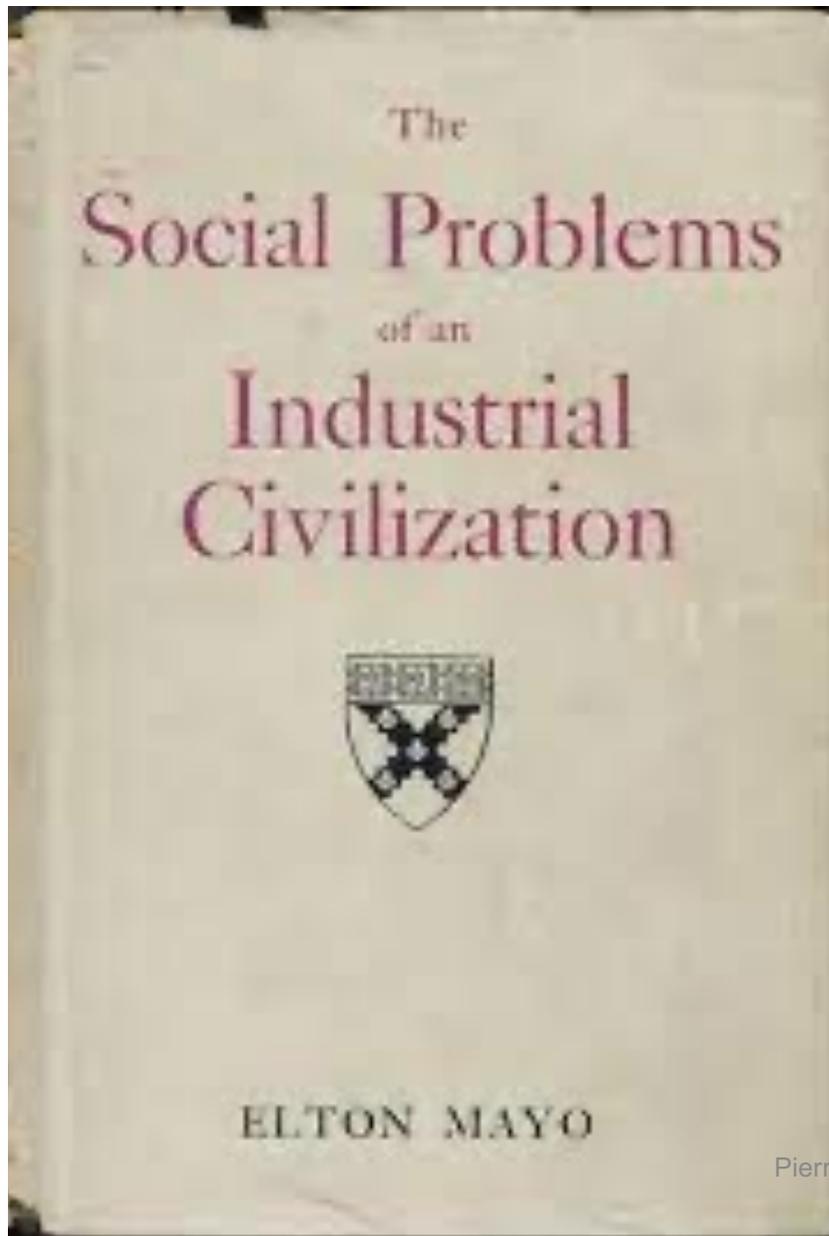
- L'approche classique de l'administration se caractérise par la division du travail entre les activités politiques (prise de décision) et administratives (tâches d'exécution).
- Max Weber a développé un modèle d'administration bureaucratique qui repose sur la stricte différenciation des rôles politiques et administratifs, la subordination de l'administration aux organes politiques, la mise en place de règles impersonnelles pour protéger les agents contre l'arbitraire politique, le recrutement des agents sur la base de leur compétence et la séparation des agents et des moyens d'administration.
- Selon cette approche, l'administration doit être efficace, rationnelle et impersonnelle, et les décisions doivent être prises en fonction de critères objectifs plutôt que d'intérêts politiques ou personnels.
- Toutefois, cette approche a été critiquée pour son manque de flexibilité et sa rigidité, qui peuvent conduire à une bureaucratie lourde et inefficace. Elle a également été accusée d'encourager la conformité plutôt que l'innovation et la créativité.

Weber M., *Le savant et le politique* [1919], Paris, La Découverte, 2003.

- Weber étudie la construction de l'Etat et le développement de ses “monopoles” = activités que lui seul peut exercer (ex. Violence ou mort)
- Hypothèse de Weber
 - Car l'État doit mettre en place des structures administratives pour gérer ces activités exclusives et garantir leur légitimité.
 - La bureaucratie est donc considérée comme une conséquence inévitable de la construction de l'État moderne, qui repose sur la concentration de pouvoirs monopolistiques.

Bezès P., « Administration », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, op. cit., pp. 33-34.

- L'administration est une institution spécialisée qui applique des règles pour orienter les conduites au sein d'une communauté sociale.
- Elle utilise la contrainte, à travers l'aspect matériel et juridique, pour exercer son activité au nom de l'Etat et des instances politiques.
- L'administration est l'instrument de la domination politique par excellence, car elle incarne le monopole de la violence physique légitime, permet l'application continue des règlements sur un territoire géographique et dispose d'un pouvoir de prescription juridique, tout en étant elle-même limitée par le cadre légal dans lequel elle opère.



Une administration fragmentée

- Des recherches empiriques ont mis en évidence certaines limites du modèle bureaucratique ibérien, notamment la fragmentation de toute organisation administrative.
- Dans les années 1920 et 1930, E. Mayo et son équipe ont développé le courant interactionniste, qui a remis en question l'idée que les individus se comportent de manière rationnelle et objective dans les organisations bureaucratiques.
- Selon Mayo, les individus sont influencés par des facteurs sociaux et psychologiques dans leur comportement organisationnel, tels que les relations interpersonnelles, la motivation, la satisfaction au travail, etc.

Mayo E., The Social Problems of an Industrial Civilization, Boston, Harvard Business School, 1945.

- Il ne suffit pas de rationaliser le travail en le fractionnant en tâches simples et répétitives, ni d'introduire un salaire au rendement pour augmenter la satisfaction et la productivité au travail.
- Pour ce courant, l'individu au travail est avant tout un être social, qui réagit en tant que membre de son groupe réel de travail.
 - Or, ce groupe a une vie qui ne correspond pas toujours à la structure formelle de l'organisation, ce qui peut influencer le comportement et la motivation des individus.
- Ainsi, pour améliorer la satisfaction et la productivité au travail, il est nécessaire de prendre en compte les aspects sociaux et psychologiques du travail, comme les relations interpersonnelles, le leadership, la participation à la prise de décision, etc.

Mayo E., *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard Business School, 1945.

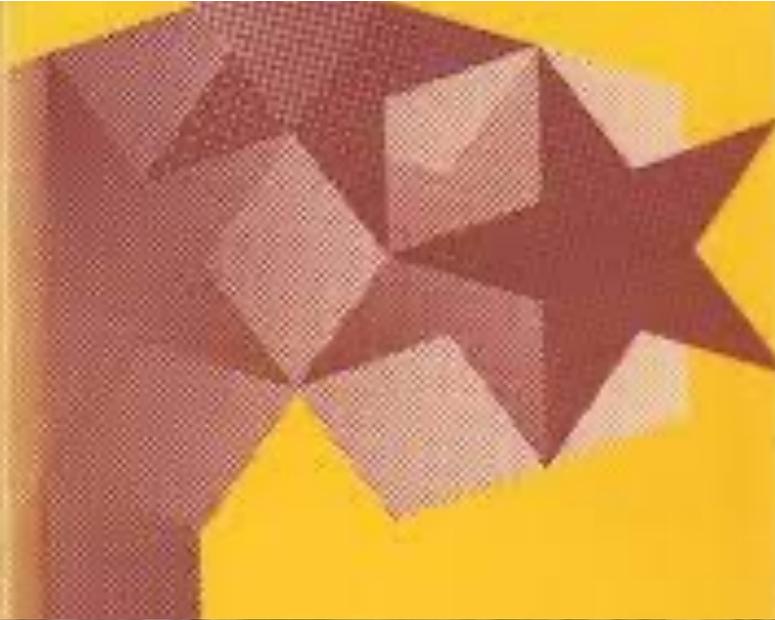
- La structuration informelle, telle que les leaders et les normes "secondaires", joue un rôle important dans l'orientation de la production des membres du groupe, leurs relations avec l'encadrement officiel et leurs jugements sur la situation de travail.
- Le sentiment d'appartenance au groupe est donc capital pour comprendre le fonctionnement des acteurs dans une organisation.

Selznik P., T.V.A. and the Grass Roots, Berkeley, University of California Press, 1949.

- Selon P. Selznick, la rationalité mise en œuvre dans une bureaucratie ne garantit pas toujours un résultat rationnel.
- L'exemple de la Tennessee Valley Authority (TVA) montre comment une agence gouvernementale a dû s'adapter aux difficultés, menaces et pressions de son environnement.
 - La TVA avait pour mission de développer la vallée du Tennessee en apportant l'électricité, les techniques agricoles avancées et en construisant des infrastructures fluviales, tout en aidant les fermiers pauvres.
 - Face à l'hostilité de l'Etat du Tennessee, la TVA a intégré les élites locales dans sa structure décisionnelle, mais cela a conduit au sacrifice de nombreuses orientations et activités, affectant sa capacité à respecter les standards de protection de l'environnement et à aider les fermiers pauvres et noirs de la vallée du Tennessee, qui étaient les buts initiaux de l'organisation.

Merton R., « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, 1, 1936 ;

- L'existence d'une "personnalité bureaucratique" conduit les fonctionnaires à considérer la règle comme "sacrée" pour se protéger.
- Cela peut mener à l'intériorisation des règles, qui apparaissent alors comme des fins en soi plutôt que comme des moyens d'atteindre des objectifs initiaux de l'action publique.
- Cette situation peut diminuer les relations interindividuelles et faire renoncer à rechercher des alternatives face à un problème complexe qui n'est pas prévu par le cadre normatif.



Blau P., *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1955.

- P. Blau souligne que les agents des administrations peuvent parfois choisir d'ignorer certaines règles et réglementations formelles.
 - Cela remet en question l'idée que les normes formelles sont toujours aussi fonctionnelles que la conception rationaliste de la bureaucratie le suggère.
- La nature impersonnelle des relations bureaucratiques ne garantit pas nécessairement l'efficacité au sein de l'organisation.
 - Les relations interpersonnelles favoriseraient la cohésion sociale et pourraient augmenter l'efficacité de l'organisation en réduisant l'anxiété des individus.
- En outre, les agents au sein de l'organisation créent souvent leur propre système informel d'ajustement, qui peut compléter ou même remplacer l'organisation formelle.

Michel Crozier

Le phénomène bureaucratique



Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

- Une administration est le résultat de :
 - Règles formelles qui la définissent
 - Systèmes d'interactions entre ses membres
 - Système défini par des règles informelles
 - Zones d'incertitude inhérentes à toute organisation
- Comprendre une administration :
 - Consiste à prendre en compte les règles formelles et informelles
 - Implique de comprendre les stratégies et les liens informels
 - Va au-delà des cadres normatifs et des organigrammes

Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

La forme d'un résultat d'alliances

- Renégociables entre groupes et individus
 - Soumis à des stratégies changeantes
 - Jamais homogènes
 - Soumis aux tensions entre les acteurs
 - Soumis aux concurrences entre services qui la composent
- Les résultats d'alliances sont caractérisés par :
 - Une forme dynamique
 - Une instabilité inhérente
 - Une flexibilité pour s'adapter aux changements

BUREAUCRACY & REPRESENTATIVE GOVERNMENT

WILLIAM A. NISKANEN, JR.



Niskanen W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago and New York, Aladine-Atherton, 1949.

- Les agents administratifs sont principalement motivés par :
 - L'accroissement de leurs salaires
 - Leurs perspectives de carrière
- Les motivations des agents administratifs peuvent les amener à :
 - Chercher à développer les activités et le budget de leur département ou de leur structure
 - Parfois au détriment des champs d'intervention et des budgets d'autres unités
- Exemple :
 - Les agents peuvent chercher à obtenir des budgets plus importants pour leur département ou leur structure
 - Cela peut entraîner une concurrence entre les différentes unités administratives
 - Certaines unités peuvent être négligées ou avoir des budgets réduits en conséquence

Les acteurs de l'administration

Les agents et les groupes présents au sein des administrations sont divers :

- Du point de vue de leurs caractéristiques sociales

- De leurs fonctions

- De leurs statuts

- Des secteurs dans lesquels ils interviennent

La notion d'administration recouvre une diversité de réalités :

- Institutionnelles

- Culturelles

- Sociales

Cette diversité peut avoir des impacts sur :

- Le fonctionnement de l'administration

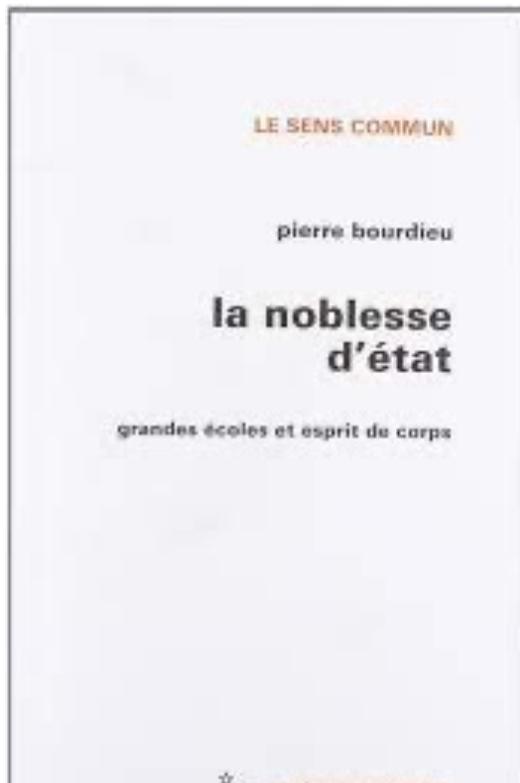
- Les relations entre les différents acteurs

- Les politiques mises en place

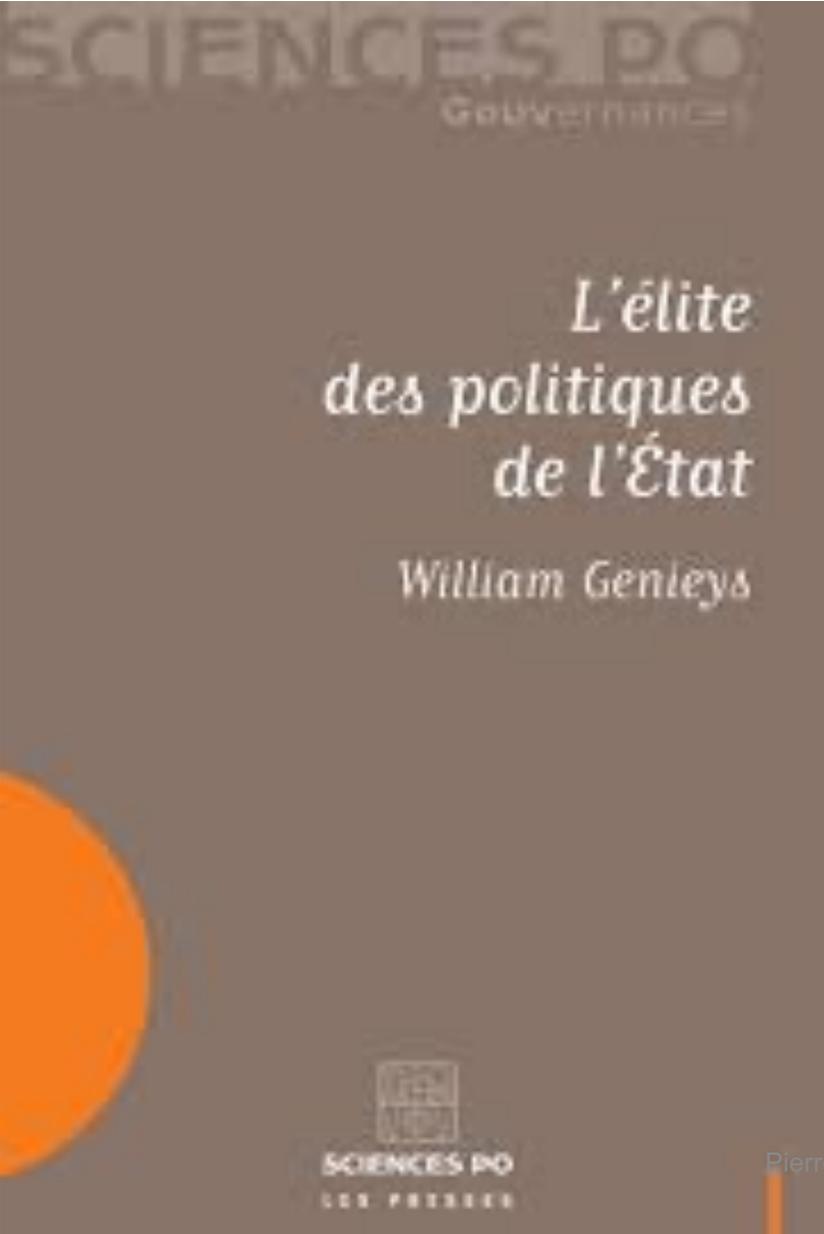
Hassenteufel P., *Sociologie politique : l'action publique*

- Les interactions entre acteurs politiques et hauts fonctionnaires sont complexes.
- Deux modalités de politisation :
 - La "politisation partisane" : proximité partisane ou appartenance à un parti politique.
 - La "politisation fonctionnelle" : logique pragmatique et stratégique intégrant la portée politique des activités des hauts fonctionnaires.
- Les hauts fonctionnaires contribuent à la légitimation politique des politiques publiques en participant à la production de compromis politiques avec le gouvernement, les parlementaires, les partis et les groupes d'intérêt.

Bourdieu P., La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps



- Les hauts fonctionnaires peuvent exercer une influence importante sur le politique et bénéficier de marges d'autonomie en raison de :
- Leur compétence spécifique.
- Leur parcours de formation commun dans les grandes écoles telles que l'ENA, Sciences Po, Polytechnique et HEC.
- Leur habitus partagé.



SCIENCES PO
Gouvernance

*L'élite
des politiques
de l'État*

William Genieys

Genieys W, *Les élites des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

- Les hauts fonctionnaires peuvent imposer leurs choix aux ministres dans les politiques de défense et les politiques sociales.
- Ils sont considérés comme "élites des politiques publiques" et élite du Welfare.
- Ils occupent des positions supérieures dans l'appareil d'État, disposant de ressources, d'expertise et de réseaux.
 - En tant qu'acteurs multipositionnels, ils peuvent jouer un rôle important dans la production de politiques publiques.

Street-Level Bureaucracy

DILEMMAS OF
THE INDIVIDUAL IN
PUBLIC SERVICES



Michael Lipsky

L'action publique au concret

- Les agents de terrain de l'administration sont chargés d'appliquer les décisions "au bas de l'échelle" pour la mise en œuvre des programmes d'action publique.
 - M. Lipsky a étudié le rôle de ces agents en tant que "street-level bureaucrats" (bureaucrates au niveau de la rue) dans son livre "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services" (1980), en soulignant les dilemmes auxquels ils sont confrontés dans la prestation de services publics

Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

- Les "street-level bureaucrats" peuvent être d'anciens policiers ou professeurs des écoles qui ont une certaine marge de manœuvre pour appliquer les règlements qui encadrent leurs actions.
 - Ils sont confrontés à des situations humaines et sociales qui ne peuvent pas être résolues strictement par des procédures techniques et bureaucratiques.
 - Leur expérience "sur le terrain" des problèmes en fait des acteurs centraux avec un pouvoir effectif dans la prestation de services publics.

DUBOIS Vincent, « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », dans : Olivier Borraz éd., Politiques publiques 2. Changer la société. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010, p. 265-286.

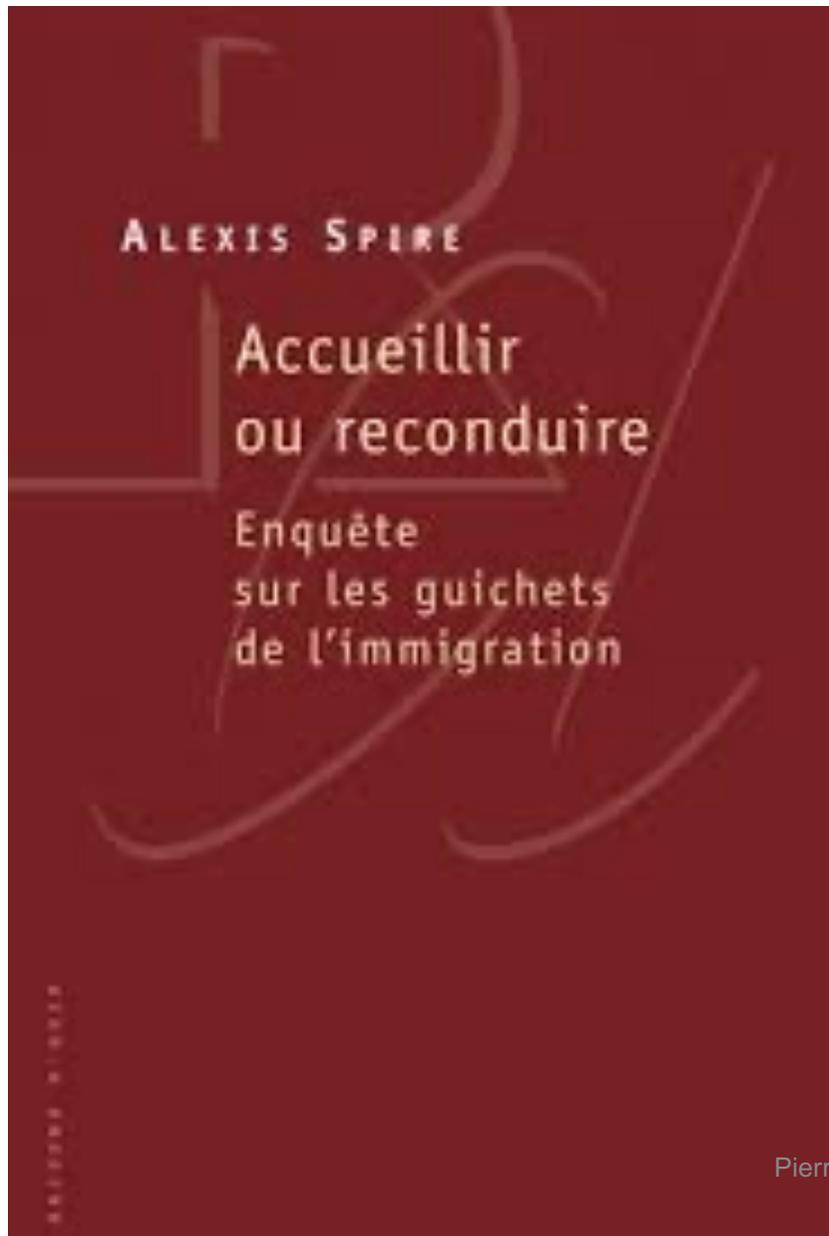
- Les agents d'exécution ne se limitent pas à une simple application de règles et d'instructions, qui sont souvent sujettes à interprétation et à adaptation aux cas singuliers.
- La possibilité du jeu avec les règles constitue un invariant des "dynamiques de la bureaucratie", même dans les systèmes les plus hiérarchiquement contrôlés.
- Les "jeux bureaucratiques" permettent l'aménagement et l'usage de marges de manœuvres pour les agents, comme l'ont montré les travaux de sociologie des organisations sur les administrations françaises.



Dubois V., La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, Paris, Economica, 1999.

- Les préfets délivrent des titres de séjour lors d'une relation au guichet.
- La demande de chaque étranger est traitée individuellement.
- Les agents de l'État ne suivent pas seulement des directives.
- L'agent qui traite le dossier de l'étranger a une certaine marge d'interprétation.

Pierre Brasseur, "Bureaucratie", Sociologie de l'action publique, 2021.



Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

- La relation entre l'agent et l'étranger influence directement le traitement de la demande.
- Selon l'ancienneté de l'agent dans le poste, l'appréciation du dossier des demandeurs peut varier.
- Chaque agent adopte un mode de relation différent avec l'étranger, allant de la compassion pour les plus récemment arrivés à la suspicion pour les plus anciens.
- L'interaction entre l'agent et l'étranger résulte d'un travail quotidien d'apprentissage visant à convertir les nouveaux venus à une représentation de l'étranger comme fraudeur.

Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

- L'organisation spatiale des services en charge de l'immigration se caractérise par une parcellisation des tâches et une démultiplication des guichets.
- Cette organisation a un impact sur la relation entre l'étranger demandeur et l'administration, ainsi qu'avec les agents qui traitent son dossier.
- Les guichets sont souvent ouverts les uns sur les autres, ce qui engendre une forme d'interdépendance entre eux.
- Cette interdépendance peut créer une forme de solidarité entre les agents.

Un exemple d'observation ethnographique des guichets A. Spire.

- Le guichetier n'a pas de pouvoir de décision sur l'instruction du dossier, mais il peut agir sur le temps d'attente nécessaire pour accéder à son guichet.
- La dimension temporelle des interactions révèle des différences de traitement en fonction des catégories de perception de la morale bureaucratique.
- Certaines catégories de perception sont partagées par tous les agents, comme la priorité accordée aux femmes enceintes ou aux personnes âgées.
- D'autres dépendent de l'expérience personnelle de chaque guichetier et de son empathie envers l'étranger tel qu'il se présente, comme l'apparence physique, la nationalité, ou l'âge.
- Les considérations liées à l'organisation bureaucratique du travail ont également un rôle déterminant dans le système de préférences des agents.
- Le temps bureaucratique est régulé par des indicateurs de production, et certains agents choisissent de privilégier des dossiers "faciles" pour atteindre leur "chiffre" plus rapidement.
- Les demandeurs d'asile chinois sont particulièrement appréciés car leurs dossiers sont souvent impeccables, tandis que les ressortissants d'Afrique noire et les Turcs peuvent être stigmatisés en raison de leur propension à perdre leurs documents ou à être perçus comme agressifs.
- Dans l'ensemble, les préférences des agents subalternes répondent en grande partie - mais pas seulement - aux contraintes professionnelles qui leur sont imposées.