

Vincent Lemieux

**Michel Crozier et l'analyse
stratégique du phénomène
bureaucratique**

«Nous proposons d'appeler 'système bureaucratique d'organisation' tout système d'organisation dans lequel le circuit erreurs-informations-corrrections fonctionne mal et où il ne peut y avoir, de ce fait, correction et réadaptation rapide des programmes d'action, en fonction des erreurs commises.»

Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. Par MICHEL CROZIER. Paris : Éditions du Seuil, 1963. Pp. 413.

Le phénomène bureaucratique est un ouvrage qui, à bien des égards demeure unique parmi les oeuvres des auteurs classiques qui font l'objet de cette rubrique. C'est le premier qui ait été écrit sur l'administration par un sociologue français à partir d'études de cas, et qui fasse l'objet à la fois de préoccupations théoriques et d'une visée comparative. De plus, il suit une démarche inhabituelle, en France, dans l'analyse des faits.

Dans une brève introduction, l'auteur explique son propos et sa démarche. Il distingue trois usages principaux du terme «bureaucratie». La bureaucratie, c'est d'abord, dans un sens général, le gouvernement par les bureaux. Le deuxième sens du terme vient de Max Weber, pour qui la bureaucratisation est la rationalisation de toutes les activités collectives. Enfin, la bureaucratie évoque la lenteur, la lourdeur, la routine, la complication des procédures et les frustrations qu'éprouvent, de ce fait, les membres et les clients d'une organisation. Michel Crozier précise que son livre s'attache exclusivement à ce dernier usage du terme.

Au lieu de définir ensuite son cadre d'analyse, Crozier présente dans le détail deux études de cas occupant presque la moitié des pages de

Vincent Lemieux est professeur, Université Laval.

l'ouvrage : celle de l'Agence comptable parisienne et celle du Monopole industriel. C'est le point de départ d'une démonstration qui n'est pas pour autant tout à fait inductive, car Crozier met en place dans ces deux monographies des constats qui seront ensuite repris dans les parties plus analytiques de son ouvrage. À des données générales sur les deux organisations succèdent des développements sur les relations interpersonnelles et intergroupes, ainsi que des considérations sur les relations de pouvoir, plus élaborées dans l'étude du Monopole industriel que dans celle de l'Agence comptable.

La partie suivante de l'ouvrage présente le phénomène bureaucratique du point de vue de la théorie des organisations. Crozier y propose une analyse stratégique fondée sur les relations de pouvoir et les problèmes de gouvernement, qui se démarque des analyses précédentes par une meilleure explication du cercle vicieux bureaucratique.

Le raisonnement de Crozier sur la place du pouvoir dans les organisations a conservé toute son actualité. Pour lui, le problème du pouvoir a été soit évité, soit traité partiellement. On ne peut échapper par la science ou par «l'administration des choses» aux problèmes de pouvoir posés par les organisations modernes, pas plus qu'on ne peut y échapper en valorisant les relations informelles contre un système hiérarchique formel dont les contraintes demeurent.

Il faut éviter deux tentations opposées de simplification pour jauger les relations de pouvoir : la simplification économique qui limite les acteurs à leurs calculs utilitaires et celle de l'école des relations humaines qui valorise chez les acteurs la dimension affective. Ces deux approches sont, selon Crozier, profondément interpénétrées et les problèmes de pouvoir sont la trame du perpétuel arbitrage entre les deux.

La méthode d'analyse stratégique proposée est définie comme néo-rationaliste, dans la foulée de March et Simon.¹ Son caractère stratégique, inspiré de la théorie des jeux, tient à ce que les acteurs se comportent les uns par rapport aux autres selon des règles du jeu – entendues au sens large – qui déterminent leur pouvoir respectif. Certains membres d'une organisation ont du pouvoir sur d'autres membres dans la mesure où le comportement de leurs partenaires se trouve limité par des règles, alors que le leur ne l'est pas. Le pouvoir réside dans le contrôle des sources d'incertitude, et la stratégie des acteurs au sein d'une organisation consiste à faire en sorte que leur comportement soit le moins prévisible possible et celui de leurs partenaires le plus prévisible possible.

C'est là une vue restrictive du pouvoir, mais Crozier s'en sert bien pour montrer les lacunes des théories sociologiques de la bureaucratie et la supériorité de la théorie qu'il propose. La principale faiblesse des théories sociologiques tient, selon lui, au fait qu'elles cherchent à expliquer le développement et le maintien des processus bureaucratiques sans tenir

compte des problèmes de gouvernement posés par le fonctionnement d'une organisation.

La rigidité d'une organisation ne tient pas seulement aux pressions qui viennent de son sommet. Les subordonnés se servent aussi de la conformité attendue pour lier la direction et se protéger contre elle. Quand ces deux pressions opposées se stabilisent en laissant trop peu de marge d'initiative pour faire face aux difficultés, l'organisation devient profondément rigide.

Plus généralement, quatre traits rendent compte de la rigidité des relations dans les deux organisations observées par Crozier : l'étendue du développement des règles impersonnelles; la centralisation des décisions; l'isolement de chaque strate (ou catégorie hiérarchique) et l'accroissement concomitant de la pression du groupe sur l'individu; le développement de relations de pouvoir parallèles autour des zones d'incertitude qui subsistent. De ces quatre traits, celui de la centralisation a les effets les plus directs sur la rigidité et sur l'existence de cercles vicieux bureaucratiques dans des organisations qui n'arrivent plus à se corriger en fonction de leurs erreurs. Les décideurs ne connaissent pas directement les problèmes qu'ils ont à trancher. Les acteurs de la base qui connaissent les problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et expérimenter les innovations devenues indispensables.

Crozier résume ainsi le modèle sous-jacent qui caractérise un système bureaucratique d'organisation :

«... la rigidité avec laquelle sont définis le contenu des tâches, les rapports entre les tâches et le réseau des relations humaines nécessaire à leur accomplissement, rendent difficiles les communications des groupes entre eux et avec l'environnement. Les difficultés qui en résultent, au lieu d'imposer une refonte du modèle, sont utilisées par les individus et les groupes pour améliorer leurs positions 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 pour se débarrasser des privilèges abusifs que ces individus et ces groupes ont acquis».²

Cette analyse stratégique a marqué une étape importante dans la construction d'une sociologie politique de l'administration. D'autant plus qu'elle ne proposait pas une approche abstraite, détachée du terrain, mais qu'elle fournissait un cadre d'analyse pour la recherche empirique.

On nous permettra d'apporter à cet égard un témoignage personnel. Je fus chargé, à l'été 1964, de faire une recherche sur les fonctionnaires provinciaux du Québec dans la région du Bas Saint-Laurent et de la Gaspésie. L'ouvrage de Crozier fut d'un précieux apport pour analyser les données recueillies et en particulier les entrevues avec une soixantaine de fonctionnaires.³ Ainsi, la centralisation excessive, les règles impersonnelles et les stratégies des fonctionnaires de terrain pour maintenir leur pouvoir se retrouvent dans le cas suivant.

En 1963, le ministère de l'Agriculture, dans le but de développer la production d'agneaux sur le territoire, avait accordé une prime aux producteurs sur l'achat d'un maximum de 40 agnelles par année. Mais, en 1964, la direction centrale, à Québec, décide de réduire le nombre maximum à 20 agnelles, sans consulter les agronomes du territoire. Ceci ne fait pas l'affaire des producteurs qui se sont mis à l'élevage intensif des agneaux. Au cours d'une entrevue, un agronome nous avoue permettre que deux producteurs voisins s'entendent entre eux pour acheter chacun 20 agnelles, quitte à ce que celui des deux qui est le plus intéressé à la production intensive achète les 20 agnelles de l'autre, tout en bénéficiant de la prime que cet autre a obtenu. Ce comportement accommodant des agronomes tient en bonne partie au fait que les rétroactions qu'ils transmettent à la direction centrale de leur ministère ne semblent pas être entendues et qu'ils n'obtiennent pas de réponse. Dans une telle situation, il n'est pas étonnant que les fonctionnaires de terrain s'allient avec leurs clients contre leurs supérieurs à Québec.

Le livre de Crozier comprend une quatrième partie, plus risquée que les précédentes, sur le phénomène bureaucratique en tant que phénomène culturel français. Parmi les propos les plus intéressants de cette dernière partie de l'ouvrage, notons ceux qui portent sur l'adaptation au changement. Crozier note trois traits du modèle français en ce domaine. D'abord, l'alternance régulière de longues périodes de routine et de courtes périodes de crise qui est la conséquence directe de la rigidité et de l'absence de marge de jeu. Ensuite, le besoin d'ordonner, de planifier et de régulariser qui est la conséquence de la pression égalitaire : chaque fois qu'un changement améliore la situation de quelques personnes ou de quelques groupes, tous leurs pairs font pression pour obtenir le même traitement. Enfin, l'effervescence créatrice individuelle qui constitue la contrepartie naturelle de la situation de routine et la nécessaire préparation de la période de crise.

Traduit en anglais dès 1965, *Le phénomène bureaucratique* demeure un des livres les plus cités sur le sujet des organisations administratives, aussi bien dans le monde anglophone que dans le monde francophone. Il a fait l'objet de nombreux commentaires et analyses critiques qu'il n'est pas question de recenser ici. Relevons plutôt les contributions durables contenues dans cet ouvrage.

La démarche scientifique de Crozier demeure exemplaire par son souci de s'appuyer sur les analyses de ses prédécesseurs, tout en marquant sa rupture avec eux dans la recherche d'une explication du phénomène bureaucratique. Cette rupture consiste à ajouter une dimension politique à la sociologie des organisations, par l'ajout des concepts centraux de pouvoir et de gouvernement.

Le phénomène bureaucratique est également remarquable par le sens du terrain dont fait preuve Crozier et par sa capacité de dégager des régularités qui servent à construire un modèle explicatif. La dernière partie de

l'ouvrage vient relativiser le phénomène bureaucratique en le considérant comme phénomène culturel français, non sans que cette relativisation nous instruisse sur la société qui alimente la bureaucratie.

Enfin, la méthode d'analyse stratégique proposée dans *Le phénomène bureaucratique* tient ses promesses par l'habileté de l'auteur à montrer comment les acteurs cherchent à protéger ou à développer leur pouvoir et à limiter celui de leurs adversaires. À cet égard, l'analyse stratégique du phénomène bureaucratique dépasse l'objet de l'ouvrage et apparaît comme une méthode appropriée à l'étude de tous les systèmes d'action organisés, comme allait le montrer l'ouvrage subséquent de Crozier, rédigé avec Friedberg, sur l'acteur et le système.⁴

On peut cependant regretter que Michel Crozier n'ait pas exploité davantage certains enseignements de la «théorie des jeux», sur laquelle se fonde l'analyse stratégique. Il s'en est défendu dans l'ouvrage écrit avec Friedberg, sans que ses réserves soient convaincantes. D'autant moins qu'un article de Jean-Louis Peaucelle⁵ a montré de façon éloquente ce qu'on pouvait tirer d'une utilisation plus formalisée de l'analyse stratégique, inspirée de la théorie des jeux. Ni dans *Le phénomène bureaucratique*, ni dans *L'acteur et le système* la notion de coalition n'est exploitée, alors que les études de terrain sur les organisations révèlent son omniprésence.

N'en voulons pas trop à Michel Crozier pour ces lacunes qui n'enlèvent rien à la perspicacité de ses analyses. Saluons plutôt, en terminant, la qualité exceptionnelle d'un chercheur animé à la fois par la passion du terrain et par celle de l'explication, une double passion évidente aux yeux de ceux qui ont eu la chance de le connaître à sa «belle époque».⁶

Notes

1 James G. March et Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: Wiley, 1958).

2 *Le phénomène bureaucratique*, p. 256.

3 Voir à ce sujet, Vincent Lemieux, «L'analyse stratégique des organisations administratives», *ADMINISTRATION PUBLIQUE DU CANADA* 8, n° 4 (hiver 1965), pp. 545–57.

4 Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective* (Paris : Éditions du Seuil, 1977).

5 Jean-Louis Peaucelle, «Théorie des jeux et sociologie des organisations», *Sociologie du Travail* n° 1, 1969, pp. 22–43.

6 Les mémoires de Crozier, pour la période 1947–1969, sont intitulés *Ma belle époque* (Paris : Fayard, 2002).