

---

## MISCELLANEA

*Giovanni Busino*\*

### Notes sur les origines du concept de bureaucratie

#### Les sources philosophico-littéraires

Le mot bureaucratie est composé par le mot latin *burra* (étoffe grossière de laine brune) et le verbe grec κρατέω (être fort, puissant, dominer, exercer le pouvoir). Dès 1316 il est utilisé pour indiquer le « tapis sur lequel on fait des comptes », d'où, par extension, dérivent les acceptions: « la table elle-même où l'on fait les comptes » (1361) et « le lieu où l'on fait les comptes » (1495). Peu à peu le mot commença à désigner soit un organisme rendant un service d'intérêt général au public, soit un établissement ou service chargé de concevoir, de préparer, d'administrer ou de contrôler un plan, une mission, une activité, soit enfin l'ensemble des professionnels en charge de tâches spécifiques d'organisation et de contrôle. Par métonymie le mot indique aussi le lieu où ces personnes s'acquittent de leur mandat. Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle le mot commença également à désigner le pouvoir des bureaux ainsi que l'influence abusive, excessive et routinière de l'administration, des fonctionnaires ou des employés de bureau sur la vie des hommes et des entreprises. Par extension, à la même époque bureaucratie signifia l'ensemble des fonctionnaires d'une administration, plus tard appelés également bureaucrates, et l'adjectif bureaucratique ce qui relève d'une administration toute puissante. Le verbe « bureaucratiser » et le substantif « bureaucratisation » exprimaient à la fois la soumission à une bureaucratie et la transformation en bureaucratie.

L'acception du mot dérive de la croissance des organisations administratives dans les sociétés modernes, en bref des nouvelles formes prises par le pouvoir.

Le baron de Grimm attribue, en 1764, le mot à l'économiste Vincent de Gournay (1712-1759). Selon lui il faisait des bureaux une quatrième ou cinquième forme de gouvernement sous le titre de « bureaucratie ». Et plus tard le même Grimm écrivit: « Le véritable esprit des lois en France est cette bureaucratie dont feu M. de Gournay se plaignait tant ». Le physiocrate Vincent

---

\* Membre étranger de l'*Accademia nazionale dei Lincei* et professeur honoraire de l'Université de Lausanne

de Gournay avait observé, en effet, l'extraordinaire croissance du corps des fonctionnaires à l'époque de la monarchie absolue. Il avait constaté que cette croissance donnait aux fonctionnaires des propriétés et des attributs nouveaux, mais surtout des pouvoirs assez étendus en tous les domaines de la vie sociale. Désormais à côté de la forme de gouvernement aristocratique, de celle monarchique et de celle démocratique, il faut en placer, d'après de Gournay, une nouvelle: la bureaucratique. Cette nouvelle forme de gouvernement se caractérise par le fait que le pouvoir y est exercé par des fonctionnaires, élus ou choisis ou mandatés pour des tâches précises d'organisation ou de contrôle en raison de leurs compétences plus ou moins spécifiques. Le pouvoir bureaucratique est une méthode de gouvernement, dont la finalité serait, donc, de gouverner pour gouverner et d'en perpétuer la possibilité.

Dès lors les critiques et les jugements sévères sur la bureaucratie ont fleuri en houppes. La littérature en a été une caisse de résonance spectaculaire. Elle a appréhendé le phénomène bureaucratique presque en même temps que la physiocratie. Chez les écrivains romantiques, on peut trouver une véritable phénoménologie de la condition bureaucratique. Par ailleurs, beaucoup de ces écrivains étaient eux-mêmes des bureaucrates. Il suffit de citer, en vrac, à titre d'exemples, G.E.Lessing (1729-1781), E.C.von Kleist (1715-1759), Friedrich Novalis (1772-1801), ou encore Zacharias Werner (1768-1823). Le texte littéraire le plus important et significatif sur la bureaucratie reste *L'Hémorroïdaire d'Etat* de l'écrivain et dessinateur bavarois Franz Pocci, lequel publia, entre 1844 et 1856, dans les « Fliegende Blätter », une véritable typologie des bureaucrates, conçus comme l'antithèse vivante de l'homme romantique, de sa sensibilité, de son expression individualiste allant jusqu'à l'épanchement sentimental, au goût de l'exotisme. Le portrait de Mayer, « Substitut Royal de l'assistant du fonctionnaire attaché à la Chancellerie du Tribunal de l'Etat », ce portrait reste d'une vérité sociologique poignante. L'étude des symboles du pouvoir bureaucratique depuis Pocci, n'est pas arrivée à faire beaucoup mieux. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire une seule phrase: « Le bureau de l'employé avec les dossiers d'où se dégage le bonheur des hommes; l'encrier dans la profondeur duquel on trouve la sagesse pour le gouvernement de l'Etat; la tabatière aiguisant et revigorant l'esprit, excitant et réveillant le cerveau et le dégageant de tous les doutes ». Les portraits tracés par Pocci demeurent si véridiques qu'ils ont donné lieu à des authentiques stéréotypes, qu'on retrouve tout au long de la deuxième moitié du XIXe et de la première moitié du XXe siècle. Cependant les sommets on l'atteigne avec Honoré de Balzac (1799-1850), lorsqu'il publie, en 1836, *Les employés*. Véritable analyse sociologique du comportement bureaucratico-administratif, ce roman constitue aussi, sans aucun doute, la première grande enquête de la psychologie des bureaucrates à l'époque de la Restauration. Monsieur Rabourdin « était bien résolu de se faire jour dans l'administration en y prati-

quant une forte trouée. Il voulu y produire une de ces révolutions qui placent un homme à la tête d'une partie quelconque de la société; mais incapable de la bouleverser à son profit, il roulait des pensées utiles et rêvait un triomphe obtenu par des nobles moyens. Cette idée à la fois ambitieuse et généreuse, il est peu d'employés qui ne l'aient conçue; mais chez les employés comme chez les artistes, il y a beaucoup plus d'avortements que d'enfancements, ce qui revient au mot de Buffon "le génie, c'est la patience" ».

Balzac décrit la psychologie de l'employé-bureaucrate avec une finesse exceptionnelle. Le climat des administrations est reconstitué de façon admirable, comme on peut le constater dans le passage suivant: « Or, tels qu'ils sont constitués, les bureaux, sur les neuf heures que leurs employés doivent à l'Etat, en perdent quatre en conversation, comme on va le voir, en narrés, en disputes et, surtout, en intrigues. Aussi faut-il avoir hanté les bureaux pour reconnaître à quel point la vie rapetissée y ressemble à celle des collèges; mais partout où les hommes vivent collectivement, cette similitude est frappante: au régiment, dans les tribunaux, vous retrouvez le collège plus ou moins agrandi. Tous ces employés, réunis pendant leurs séances de huit heures dans les bureaux y voyaient une espèce de classe où il y avait des devoirs à faire, où les chefs remplaçaient les préfets d'études, où les gratifications étaient comme des prix de bonne conduite donnés à des protégés, où l'on se moquait les uns des autres, où l'on se haïssait et où existait néanmoins une sorte de camaraderie, mais déjà plus froide que celle du régiment, qui elle-même est moins forte que celle des collèges. A mesure que l'homme s'avance dans la vie, l'égoïsme se développe et relâche les liens secondaires en affection. Enfin, les bureaux n'est-ce pas le monde en petit, avec ses bizarreries, ses amitiés, ses haines, son envie et sa cupidité, son mouvement de marché, quand même!, ces frivoles discours qui font tant de plaies et son espionnage incessant ? ».

A cette phénoménologie Nicolas Gogol (1809-1852) ajoute des traits supplémentaires: la corruption, la peur, la tristesse, éléments que nous trouvons même aujourd'hui dans la sociologie des bureaucraties des pays du Tiers-Monde et des institutions totalitaires. Gogol nous a donné dans *L'Inspecteur général* et dans *Le Manteau* des éléments intéressants pour l'histoire et la sociologie de la bureaucratie. Dans *L'Inspecteur général* Gogol écrit à peu près ceci: le gouverneur réunit chez lui les principaux fonctionnaires d'une ville de province. Il est fort ému d'une nouvelle qui vient de tomber sur son bureau. Un inspecteur général envoyé de Saint-Pétersbourg va arriver, d'un moment à l'autre, pour examiner la conduite des employés du gouvernement. Les fonctionnaires volent à droite et à gauche. Le gouverneur, dont les méfaits sont énormes, demande à ses employés de faire en sorte que l'inspecteur ne trouve pas des situations trop graves. A partir de cela, les scènes se succèdent avec un réalisme et une précision que ni C. Northcote

Parkinson ni ses imitateurs n'arriveront à imiter. Dans *Le Manteau*, le drame d'un « fonctionnaire qu'on ne peut guère qualifier de remarquable », aux « joues marquées de rides » et au « teint qu'on a l'habitude d'appeler hémorroïdal », est décrit d'une manière saisissante. Il y a là, très certainement, le commencement de la transfiguration littéraire du bureaucrate: Anton Tchekhov, Luigi Pirandello, Franz Werfel, Joseph Roth contribuent à changer la réalité en symboles, à faire de la bureaucratie la charpente de notre monde moderne.

Mais c'est Franz Kafka celui qui a fait de la bureaucratie le symbole même de la condition humaine, de l'absurdité de l'existence dans les sociétés d'aujourd'hui. La mise en évidence des différentes pièces de la machine bureaucratique et la description de la psychologie du bureaucrate petit-bourgeois mettent bien en clair la terrible solitude de l'homme contemporain et l'impossibilité de saisir à présent le sens de la vie, si toutefois celle-ci en a aujourd'hui. Chez Kafka, la bureaucratie devient le signe même de l'impossibilité de communiquer entre les hommes. Dans *Le procès* un employé de banque est amené devant un tribunal. On ne sait pas pourquoi il est là. On ne sait pas non plus ce que veut l'autorité judiciaire. Son existence même est insaisissable et incompréhensible. Kafka décrit la vie banale et triviale de tous les jours, dominée par des appareils dont les finalités et les significations sont inexistantes et insaisissables, en tout cas incompréhensibles. Aussi dans *Le Château* et dans son *Journal intime* Kafka décrit la vie banale et triviale de tous les jours, vie dominée par des appareils dont les finalités et les significations sont inexistantes et insaisissables, en tout cas incompréhensibles. Les thèmes de la bureaucratisation des mondes, de la banalité de la vie, de l'impossibilité de communiquer, du conflit entre l'homme et la société, sont ainsi reposés avec une grande finesse et une sensibilité d'artiste.

## Les approches des sciences humaines

Ces mêmes thèmes, la sociologie les reprendra à sa manière. William H. White fait de *L'homme de l'organisation* (1956) un homme-reflet assez différent de l'homme de chair. Refoulant le moi personnel pour mieux l'extirper, *l'organisation man* s'est donné une nouvelle morale: « Le groupe est source de toute puissance créatrice; l'appartenance au groupe est l'ultime besoin de l'individu; la science est le seul moyen de parvenir à cette appartenance ». Le scientisme prétend supprimer tout conflit et développer les qualités de chacun dans une harmonie collective. Le caractère de l'homme organisé est façonné par l'administration, par l'organisation. L'homme d'aujourd'hui est à tel point intégré au corps social qu'il a perdu sa propre personnalité. Il vit en

devant constamment s'adapter au milieu fonctionnel de la vie économique-sociale. La dynamique du groupe facilite la coopération entre individus conçue sous le rapport de l'efficacité. La psychologie est là pour assurer les nouveaux conformismes. La frontière entre l'adaptation nécessaire au travail commun et la servitude volontaire est de plus en plus inexistante. L'intégration totale à la vie des grandes organisations bureaucratiques est assurée par tous les moyens. Whyte n'hésite pas à écrire: « C'est ainsi qu'ils contribuent à mal vivre, hésitants et inquiets, emprisonnés, empoisonnés par l'amitié ». Le psycho-sociologue et psychiatre Jacob L. Moreno dans ses *Fondements de la sociométrie* dit à peu près la même chose: « [...] la vie sociale a tendance à attribuer un rôle défini à chaque personne de telle sorte que ce rôle l'emporte sur tout autre et accapare son activité. Il en résulte souvent pour l'individu des sentiments d'anxiété, de peur, d'infériorité, de ressentiment; son état de tension s'accroît et influe sur la vie du groupe ». En d'autres paroles, la nature individuelle est irréductible à l'environnement social. Mais dans une société purement fonctionnelle, le danger d'écrasement de la nature individuelle par les bureaucraties, demeure inéliminable. Pour cette raison l'homme contemporain est toujours en état d'auto frustration, ou voué au divertissement dont parle Blaise Pascal. La super socialisation indispensable au fonctionnement bureaucratique tarit les dispositions naturelles de l'homme; elles sont « étouffées dans un éternel sommeil », comme disait déjà I. Kant dans la IV<sup>e</sup> proposition de *l'Idée d'une histoire universelle*. Mais comment concilier, dans nos sociétés, l'inconciliable: « L'homme a un penchant à s'associer [...] mais il manifeste aussi une grande propension à se détacher » ? Les recherches historiques et sociologiques sur la bureaucratie sont toutes traversées par ce paradoxe : la bureaucratie en tant que nécessité sociale et la bureaucratie en tant qu'indigence existentielle, en tant que réponse à un besoin en tant que limitation et contrainte. Au fil des années deux grandes tendances d'études se sont peu à peu dégagées: la première, celle que pour des raisons de simplicité, non pourrait dénommer la tendance non-marxiste, a essayé d'expliquer la nature profonde du pouvoir bureaucratique, de saisir les raisons de l'avènement du phénomène bureaucratique, de mettre en évidence la correspondance inéluctable entre l'organisation et la constitution d'une oligarchie à l'intérieur des appareils administratifs les plus divers. Une frange de cette tendance, grâce surtout à Max Weber et ses successeurs, a essayé de mettre en lumière les relations existantes entre la bureaucratie et la politique, d'attirer l'attention sur le caractère à la fois inexorable et foncièrement rationnel de l'appareil bureaucratique. Dès lors bureaucratie et bureaucratisation vont de pair et leur développement constitue le prix à payer à la modernisation. La deuxième tendance est celle marxiste. Ici, la bureaucratie n'est que l'instrument de domination d'une classe. Marx dénonce les impuissances des administrateurs dans les sociétés bourgeoises et exprime la conviction que la bureaucratie disparaîtra lorsque le prolétariat aura réalisé la suppression de

l'Etat de classe. Mais déjà pour F. Engels le problème était plus compliqué que Marx ne le croyait. Son analyse de la foi superstitieuse dans l'Etat, des modalités par lesquelles la bureaucratie arrive à se constituer en tant que corps bien au dessus de la société et de l'Etat lui-même, montre la grande complexité du problème.

Les successeurs de Marx et d'Engels, au fur et à mesure que les organisations ouvrières grossissaient et arrivaient à améliorer les conditions matérielles et spirituelles des travailleurs, ces successeurs ont dû se poser la question fondamentale: les bureaucraties sont-elles absolument nécessaires ? Si la réponse est positive, comment alors pourrions-nous échapper aux maux bureaucratiques, aux excès de la bureaucratie, à sa dégénérescence ?

Ces deux approches ont suscité un certain nombre de problèmes, mais aucune n'est arrivée à nous en fournir des solutions satisfaisantes. Au fil des années les acquis de ces deux approches se sont recomposés en une seule construction théorique, désormais largement dominante chez les analystes contemporains.

## **Bureaucratie forme de gouvernement? Bureaucratie forme particulière ?**

Ce nouveau schéma explicatif naît lorsque le foisonnement des études sur le parlementarisme remet en évidence le rôle des élites politiques et des élites sociales pour le gouvernement des sociétés. Les études établissent que la classe des gouvernants est composée de multiples couches: au sommet il y a le chef qui tient les rênes de l'Etat, au centre ceux qui monopolisent les fonctions de direction et occupent « à tour de rôle les charges les plus importantes » tandis qu'en bas se trouvent « toutes les capacités directrices du pays ». La bureaucratie constitue cette dernière couche. Ses membres « doivent nécessairement être imprégnés des idées, des sentiments, des passions et de la conception de la vie des couches sociales qui viennent après eux car ces couches sociales sont en contact continu et immédiat avec eux et sans leur aide, ils ne pourraient gouverner ». En d'autres termes, la bureaucratie est constituée essentiellement par les membres de la classe moyenne. « Il va de soi – écrit Mosca – que, quoique une bureaucratie puisse être légalement ouverte à toutes les classes sociales, en fait, elle est toujours recrutée dans la classe moyenne [...] parce que les personnes nées dans cette classe trouveront plus facilement le moyen de se procurer l'instruction nécessaire, parce que dans l'atmosphère familiale ils acquièrent la notion pratique des mœurs les plus adaptées pour entrer dans la carrière et pour faire carrière, sans compter qu'ils peuvent obtenir conseils et protection du père, des parents, ou d'amis hauts placés ». Au bout de quelques temps une telle pratique produit des effets

pervers: les personnes préposées au recrutement finissent par choisir exclusivement les plus proches. Dès lors le manque d'imagination, la peur de l'inconnu, les craintes des nouveautés, l'hostilité aveugle à l'évolution et aux innovations, la routine deviennent des pratiques privilégiées. Alors il devient impossible de corriger les fautes et les erreurs, de ramener à la bonne mesure les décisions excessives. Cela est le trait le plus caractéristique de l'esprit bureaucratique.

Mosca insiste lourdement sur l'importance de la bureaucratie pour dominer et pour gouverner, sur sa nécessité pour assurer les relais entre les gouvernants-dominants et les gouvernés-dominés. Cependant il ne nous dit rien de précis sur la composition de la bureaucratie. Englobe-t-elle tous ceux qui perçoivent des appointements de l'Etat (par exemple, les enseignants, les chercheurs ou les pasteurs et les curés)? Est-ce que la spécialisation technique, la centralisation, le fait d'avoir une rétribution fixe et un emploi régulier suffisent à caractériser la bureaucratie? Peut-on réduire la bureaucratie à la seule administration publique? Ces questions, en vérité, n'intéressent guère Mosca. Son souci principal reste l'exercice du pouvoir et la problématique de l'exécution des décisions. Dans cette optique la bureaucratie demeure essentielle. En effet, pour Mosca le pouvoir est essentiellement *décision* et la prise et l'exécution d'une décision est une affaire d'organisation, essence même de la bureaucratie.

Un ami et collègue de Mosca, Robert Michels, professeur d'économie politique à l'Université de Bâle et puis de droit des corporations à celle de Pérouse, va approfondir ce thème de l'organisation source de la bureaucratie. Pourquoi la bureaucratie a-t-elle, dans les Etats modernes, la place importante qu'elle occupe à l'intérieur de la classe dominante? Est-ce la voie que les classes moyennes devaient nécessairement emprunter afin d'échapper aux incertitudes de la vie, au déclassement social, à la perte des privilèges? Michels ne sous-estime point l'importance de l'administration publique pour la survivance des classes moyennes, et pourtant elle ne lui paraît ni nécessaire ni suffisante pour expliquer l'ampleur et la pesée du phénomène. Pour lui la cause primordiale est l'organisation, la façon dont il faut coordonner les activités et les tâches en vue d'obtenir certains résultats. Or le fait organisation préside inéluctablement à la naissance et à la croissance de la bureaucratie, et plus généralement à la formation de structures de pouvoir oligarchiques dans les organisations modernes. L'organisation engendre toujours une oligarchie et celle-ci ne peut fonctionner sans le concours d'une bureaucratie. Même les partis politiques ayant comme vocation de détruire toute forme d'inégalité, en sont affectés. « Il faut donc conclure à l'immanence des caractéristiques oligarchiques dans toute organisation humaine de type formel ». Pour Michels il faut rechercher la genèse de ce phénomène dans la division du travail et dans la nécessité que les décisions soient prises de façon rapide et

précise. A cette fin il faut confier les tâches des processus décisionnels à un personnel spécialisé, lequel en peu de temps fait de la stabilité de son emploi et de ses compétences juridictionnelles son but fondamental. Les décisions à élaborer deviennent alors subalternes à la finalité primaire consistant à garantir son propre travail et ses propres privilèges. Se donnant des buts et des intérêts propres, la bureaucratie devient une fin en soi. En d'autres termes, quand une organisation dépasse un certain seuil et une certaine taille, il faut recourir à des fonctionnaires stables et rétribués. Ils vont s'occuper du fonctionnement du système organisateur. Ensuite ces mêmes fonctionnaires pour contrôler leur propre activité et celle de leurs collègues, doivent créer une organisation dedans l'organisation, en bref ils doivent mettre en place une hiérarchie et construire un organigramme. Et c'est à partir de ce moment que la bureaucratie n'est plus un moyen en vue de la réalisation de certaines fins, mais plutôt une fin en soi. La loi d'airain de l'oligarchie synthétiserait les corrélations observables entre les éléments constitutifs du phénomène.

## **La révolution wébérienne**

Le premier à élaborer une théorie de la bureaucratie susceptible de fondre en un ensemble cohérent des aspects et des caractéristiques diverses, est assurément Max Weber (1864-1920), dont Michels a été l'ami et le collaborateur pendant plusieurs années. Les travaux de Michels et de Mosca sont parmi les sources de Weber, à côté des écrits allemands de droit administratif et des études de Gustav Schmoller (1838-1917) et de Karl Menger (1840-1921), sans oublier toutefois les écrits de Karl Marx (1818-1883). Ces diverses sources permettent à Weber d'élaborer une construction analytique appelée bureaucratie rationnelle, fondée sur un constat ambivalent: l'administration est rationalisation des processus sociaux, sa croissance est inéluctable, mais la diffusion massive des appareils administratifs constitue un danger pour la liberté et la démocratie. Les étapes de la construction de Weber on peut les résumer en partant du § 12 du premier chapitre d'*Economie et Société*, là où il dit qu'une relation sociale pour être telle doit être réglementée vers l'extérieur. « Le maintien de l'ordre est garanti par le comportement de personnes déterminées, instituées spécialement pour en assurer l'exécution, sous l'aspect d'un dirigeant ou éventuellement d'une direction administrative qui, le cas échéant, a normalement en même temps un pouvoir représentatif ». Il faut donc, pour avoir une organisation, c'est-à-dire une structure administrative, un leader et un personnel administratif. « La détention du pouvoir directeur ou la participation à l'activité de la direction administratives... peuvent être (a) acquis par appropriation ou bien (b) alloués en permanence, temporairement ou pour des cas particuliers à des personnes qui sont sélectionnées par



les règlements en vigueur dans le groupement, ou d'après des critères déterminés ou des formes déterminées ». Cela revient à affirmer que tout comportement humain est orienté par des normes, que les normes orientant de manière explicite les actions humaines donnent une finalité à l'organisation, au leader et aux fonctionnaires. Dès lors, normes, leader, fonctionnaires sont les éléments constitutifs de la structure administrative, donc de l'organisation. Ce sont ces trois éléments nous permettant de dire si un comportement est administratif ou pas. Les normes étant à la base d'une organisation, Weber les dénomme règlement administratif, en entendant par là « toutes les règles qui valent pour le comportement de la direction administrative aussi bien que, suivant une expression devenue courante, pour celui des 'membres envers le groupement'. En d'autres termes, celles qui valent pour les buts dont les règlements cherchent à assurer la poursuite grâce à une activité instituée positivement de la direction administrative et de ses membres que les règlement prescrivent *méthodiquement* ». Le personnel administratif a un rapport double par rapport à ces normes. Son comportement est réglé par ces normes, mais en même temps il a la tâche de veiller à ce que tous les membres de l'organisation s'y conforment. Par ailleurs, le règlement administratif fixe qui doit commander et qui doit exécuter les ordres. Cela revient à rappeler que les notions d'administration et d'autorité sont intimement liées. En effet, comme Weber le dit clairement dans : « Toute entreprise de domination qui réclame une continuité administrative exige d'une part que l'activité des sujets s'oriente en fonction de l'obéissance due aux maîtres qui prétendent être les détenteurs de la force légitime et d'autre part que, moyennant cette obéissance, elle puisse disposer des biens matériels qui sont, le cas échéant, nécessaires pour appliquer la force physique. En d'autres termes, elle a besoin d'une part d'un état-major administratif et d'autre part de moyens matériels de gestion ». Dans l'organisation, chaque membre est en position de donner ou de recevoir des ordres. A partir de cette constatation est élaborée la célèbre distinction entre la puissance et la domination. On peut lire au § 16 du premier chapitre d'*Economie et Société*: « *Puissance* signifie toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre des résistances, peu importe sur quoi repose cette chance. *Domination* signifie la chance de trouver des personnes déterminables prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé; nous appelons *discipline* la chance de rencontrer chez une multitude déterminable d'individus une obéissance prompte, automatique et schématique, en vertu d'une disposition acquise [...]. Le fait de la domination est seulement lié à la présence actuelle d'un *individu* qui commande avec succès à d'autres, mais il n'est absolument pas lié à l'existence d'une direction administrative ni à celle d'un groupement. Par contre, bien sûr – du moins dans les cas normaux – à l'une des deux. Dans la mesure où les membres d'un groupement sont comme tels soumis à des relations de domination

en vertu des règlements en vigueur, nous parlerons d'un *groupement de domination* ».

En d'autres paroles, le concept de puissance est amorphe, car un homme peut trouver très souvent dans la nécessité de faire triompher sa volonté dans des situations données. Par contre, celui de domination est plus précis et plus utile pour la structuration des groupes sociaux: « il ne peut que signifier la chance pour un ordre de rencontrer une docilité ». Ou comme Weber nous dit plus précisément dans le chap. III consacré aux types de domination: « Nous entendons par "domination" la chance, pour des ordres spécifiques (ou pour tous les autres), de trouver obéissance de la part d'un groupe déterminé d'individus ». Il ne s'agit cependant pas de n'importe quelle chance d'exercer 'puissance' et 'influence' sur d'autres individus. En ce sens, la domination (l'autorité) peut reposer, dans un cas particulier, sur les motifs les plus divers de docilité: de la morne habitude aux pures considérations rationnelles en finalité. Tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir, par conséquent un intérêt, extérieur ou intérieur, à obéir.

Max Weber ne sous-évalue guère le rôle des oligarchies dans les organisations, cependant il pense que du point de vue sociologique il est plus méritoire de mettre en lumière les raisons favorisant l'avènement de l'oligarchie. Une de ces raisons lui semble la légitimité d'une domination. C'est la croyance en cette légitimité, par exemple, à faire « que l'action de celui qui obéit se déroule, en substance, comme s'il avait fait du contenu de l'ordre la maxime de sa conduite et cela simplement de par le rapport formel d'obéissance, sans considérer la valeur ou non valeur de l'ordre ». Trois sont les types de domination. Le *traditionnel* repose « sur la croyance quotidienne en la sainteté des traditions valables de tout temps et en la légitimité de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens (domination traditionnelle) »; le *charismatique* repose « sur la soumission extraordinaire au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personne, ou encore sur des ordres révélés ou émis par celle-ci (domination charismatique) »; enfin le *rationnel* fondé « 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 (domination légale) ».

Dans les sociétés de la modernité, c'est le type rationnel à prévaloir. Le fonctionnaire, en effet, obéit à l'ordre impersonnel, objectif, légalement arrêté par les supérieurs, « en vertu de la légalité formelle de ses règlements ». La légitimité d'une organisation repose ou sur la tradition, ou sur le charisme ou sur la rationalité.

Dans chaque type il est possible d'identifier le *leadership*, la caractéristique du personnel administratif et d'autres propriétés grâce auxquels il est

alors possible de spécifier les rapports entre l'ordre administratif, la domination et sa légitimité.

Les trois types de domination (légale, traditionnelle, charismatique), donnent lieu à des types d'obéissance différents. Max Weber dit: « Dans le cas de la domination statutaire, on obéit à l'ordre impersonnel, objectif, légalement arrêté, et aux supérieurs qu'il désigne, en vertu de la légalité formelle de ses règlements et dans leur étendue. Dans le cas de la domination traditionnelle, on obéit à la personne du détenteur du pouvoir désigné par la tradition et assujéti (dans ses attributions) à celle-ci, en vertu du respect qui lui est dû dans l'étendue de la coutume. Dans le cas de la domination charismatique, on obéit au chef en tant que tel, chef qualité charismatique ment en vertu de la confiance personnelle en sa révélation, son héroïsme ou sa valeur exemplaire, et dans l'étendue de la validité de la croyance en son charisme ».

La domination légale est aussi une domination rationnelle. Elle est orientée, en effet, vers la rationalité en finalité ou vers la rationalité en valeurs (ou les deux); elle est fondée sur le droit, c'est-à-dire sur des règles abstraites décidées intentionnellement; en elle le détenteur légal du type du pouvoir, le supérieur, lorsque il statue, et partant lorsqu'il ordonne, obéit pour sa part à l'ordre impersonnel par lequel il oriente ses dispositions.

Les catégories fondamentales de la domination rationnelles sont: une activité de fonction publique continue et liée à des règles, au sein d'une organisation; une compétence, c'est-à-dire une aptitude reconnue légalement de faire tel ou tel acte dans des conditions déterminées; une hiérarchie administrative, c'est-à-dire l'organisation d'autorités précises de contrôle et de surveillance pour toute autorité constituée; l'existence de règles techniques et de normes fixant les modalités d'agir, de décider et de juger dans certaines matières et dans certaines conditions; la séparation totale de la direction administrative des moyens d'administration. Le fonctionnaire n'a pas la possession des moyens qu'il utilise; l'absence totale d'appropriation du poste par le titulaire. Le poste n'est pas au fonctionnaire, malgré son droit à la sécurité de l'emploi et à l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions; la forme et la substance d'une décision, des actes et des activités, doivent être conformes aux dispositions et aux règlements de toutes sortes, et prises dans un cadre déterminé, dit bureau.

Bien entendu la domination légale peut admettre d'autres formes dont nous traiterons plus tard. Pour le moment analysons, en suivant toujours Weber, la structure la plus purement dominatrice de la direction administrative: celle du fonctionariat et de la bureaucratie. Le fonctionnaire est à la base de la bureaucratie. Le rôle social du fonctionnaire a pris une place dominante dans les sociétés issue de la révolution industrielle.

Le fonctionnaire est personnellement libre, n'obéissant qu'aux devoirs objectifs de sa fonction; il est dans une hiérarchie, il a des compétences, il est engagé selon des statuts, en vertu d'un contrat, et en principe sur le fondement d'une sélection ouverte. Il est nommé selon une qualification professionnelle révélée par l'examen, ou attestée par un diplôme; il est payé par des appointements fixes, il a droit en principe à la retraite: « les appointements sont avant tout gradués suivant le rang hiérarchie en même temps que suivant les responsabilités assumées ». Les fonctionnaires traitent leur fonction comme unique ou principale profession; ils voient s'ouvrir une carrière, un avancement selon l'ancienneté, ou selon les prestations de service, ou encore selon les deux, avancement dépendant du jugement de leurs supérieurs. Les fonctionnaires travaillent totalement séparés des moyens d'administration et sans appropriation de leurs emplois et ils sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle.

D'un point de vue très général, le fonctionnaire est dans une position assez analogue à celle de l'ouvrier. A ce propos, il faut dire que Weber, en parlant de la situation du fonctionnaire, se réfère explicitement à la théorie de Marx concernant la séparation de l'individu des moyens de production dans les sociétés capitalistes.

Pour Max Weber il n'y a aucun doute: la bureaucratie est l'élément fondamental pour la rationalisation du monde moderne, c'est-à-dire pour le processus social le plus important de notre époque, selon lequel l'organisation de n'importe quelle activité doit se faire selon les principes rationnels d'efficacité en soumettant tous ses éléments à une étude scientifique. En effet: « L'administration purement bureaucratique, donc fondée sur la conformité aux actes, l'administration bureaucratique-monocratique, par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés, par l'intensité et l'étendue de sa prestation, par la possibilité formellement universelle qu'elle a de s'appliquer à toutes les tâches, perfectible qu'elle est du point de vue technique afin d'atteindre le maximum de rendement – cette administration est, de toute expérience, la forme de pratique de la domination *la plus rationnelle* du point de vue formel ». Indispensable est par conséquent l'apport de la bureaucratie pour la rationalisation de tous les processus sociaux. La bureaucratie implique que les principes régissant l'organisation sociale soient de plus en plus précis et explicites. La bureaucratie se fonde sur la légitimité, et puisque toute domination doit se fonder sur la légitimité, la bureaucratie est domination. Le type idéal de bureaucratie est désormais fondé. Rationnelle du point de vue formel et du point de vue technique, l'administration bureaucratique signifie la domination en vertu du savoir spécialisé et des « connaissances de fait acquises ou issues des dossiers dans le cours du service ». Max Weber dit de façon

synthétique: « En général, du point de vue social, la domination bureaucratique signifie: la tendance au *nivellement*, dans l'intérêt du recrutement universel, de ceux qui sont les plus qualifiés dans leur spécialité; la tendance à la *ploutocratisation*, dans l'intérêt de la formation spécialisée la plus longue possible; la domination de *l'impersonnalité* la plus formaliste: *sine ira et studio*, sans haine et sans passion, de là sans amour et sans enthousiasme, sous la pression des simples concepts du devoir... ».

La bureaucratisation est inévitable; elle est l'aspect de plus voyant du processus de rationalisation caractérisant la vie moderne, de ce processus aboutissant inéluctablement à la séparation des individus, des moyens de production et à la généralisation de plus en plus accentuée du formalisme, du matérialisme et de l'utilitarisme dans les organisations. Ce mouvement vers la bureaucratisation des mondes sociaux est jugé par Weber avec résignation et pessimisme. Les bureaucratismes, c'est-à-dire l'inefficacité ou les dégénérescences des administrations, lui semblent secondaires, par rapport à ce phénomène grandiose qu'est la bureaucratisation de toutes les relations sociales et la croissance démesurée des pouvoirs des fonctionnaires. Weber écrit: « [...] seul celui qui est intéressé aux bénéfiques l'emporte, dans son champ d'intérêt, sur la bureaucratie [...]. C'est le cas de l'entrepreneur capitalise. Il est la seule instance réellement *immunisée* (du moins relativement) contre le caractère inévitable de la domination bureaucratique rationnelle du savoir ».

Malgré cette vision pessimiste, Weber rejette l'identification de la bureaucratie avec le savoir des fonctionnaires. Il a peur que cette identification puisse le conduire à constater les transformations intervenues dans la nature de la démocratie. Contrairement à De Gournay, Mill ou Michels, Weber veut maintenir séparée la notion de bureaucratie de celle de démocratie, il refuse d'en faire des systèmes de gouvernement s'opposant entre eux ou s'excluant réciproquement. Il est persuadé qu'il y a une différence profonde entre l'activité administrative et l'activité de contrôle administratif. Cette dernière activité devrait être particulièrement renforcée grâce à la mise en place d'un certain nombre de mécanismes. Il en décrit cinq. 1. Le principe collégial. Aucune décision ne devrait être prise sinon par un collège. Bien sûr, cette procédure est longue et fait perdre du temps, mais elle évite souvent l'arbitraire et les fautes d'appréciation personnelles. 2. La séparation des pouvoirs. Il faut partager les compétences entre les instances bureaucratiques, de sorte que l'une puisse contrôler et contrebalancer l'autre. 3. Faire en sorte qu'une partie de l'administration soit dirigée selon le principe du système de milice civique. Cela est très difficile, mais pas impossible. 4. La démocratie directe. L'assemblée délègue provisoirement des pouvoirs à des individus et les lui retire lorsqu'il le faut. 5. L'élection périodique aux charges publiques.

Weber parle surtout dans le IIe volume d'*Economie et Société*, de ces mécanismes et nous donne les arguments pour et contre l'un ou l'autre. Ici il

est superflu de les résumer, car ils aboutissent à une seule conclusion: la bureaucratisation du monde est inévitable. On peut toutefois la maîtriser par la voie d'un système de contrôles dérivés du système représentatif du gouvernement.

Dans la domination traditionnelle il n'y a pas à proprement parler de bureaucratie. Il y a des fonctionnaires, mais ils ne disposent ni de compétences, ni de formation, ni d'appointements fixes, ni de statuts de fonctions et ils ne sont pas placés dans une hiérarchie. La gérontocratie, le patriarcalisme et le patrimonialisme demeurent les types primaires de domination traditionnelle et cela empêche la naissance d'une véritable bureaucratie.

La situation est tout autre dans la domination charismatique. Pour mémoire relisons la définition wébérienne de charisme: « Nous appellerons *charisme* la qualité extraordinaire (à l'origine déterminée de façon magique tant chez les prophètes et les sages, thérapeutes et juristes, que chez les chefs des peuples chasseurs et les héros guerriers) d'un personnage, qui est, pour ainsi dire, doué de forces ou de caractère surnaturels ou surhumains ou tout au moins en dehors de la vie quotidienne, inaccessible au commun des mortels; ou entre qui est considéré comme un chef (*Führer*). Bien entendu, conceptuellement, il est tout à fait indifférent de savoir comment la qualité en question devrait être jugée correctement sur le plan objectif, d'un point de vue éthique, esthétique ou autre; ce qui importe seulement, c'est de savoir comment la considèrent effectivement ceux qui sont dominés charismatiquement ».

Conformément à son hypothèse de la rationalisation de toutes les relations sociales, la domination charismatique peut donner lieu à la naissance d'une bureaucratie. Nous avons ainsi une bureaucratie légal-rationnelle et une bureaucratie charismatique. La différence entre les deux, Weber la souligne ainsi: « A la différence de la puissance, également révolutionnaire, de la *ratio*, qui agit soit directement de l'extérieur en changeant les conditions et les problèmes de la vie, et par là, indirectement, la position adoptée à leur égard, soit aussi par intellectualisation le charisme peut constituer en une transformation de l'intérieur. Née de la nécessité ou de l'enthousiasme, celle-ci signifie en général changement en direction de l'opinion et des faits, orientation entièrement nouvelle de toutes les positions envers toutes les formes particulières de vie et envers le monde ». La différence est bien marquée, mais pas suffisamment pour qu'on puisse vraiment saisir ce qui distingue le premier type du deuxième. Et pour cause... au fond, pour Weber, la *ratio*, qu'elle agisse de l'intérieur ou de l'extérieur, en changeant les conditions et les problèmes de la vie, aboutit au même résultat: rendre semblables toutes les institutions issues de la révolution industrielle, car la vie moderne ne tolère point de pouvoir autre que celui de la rationalité.

## Les analyses post-wébériennes

Helen Constan a le premier noté que les caractéristiques structurales entre les deux types de bureaucraties sont notables. Les bureaucraties charismatiques composent des véritables classes au pouvoir. Il suffit de penser à l'Égypte des Pharaons, à l'ancien Pérou, à l'URSS, etc. Par ailleurs, l'histoire de ces bureaucraties charismatiques montre que leur évolution est fort différente de celle des bureaucraties légal-rationnelles. Elles survivent en tant que cause et effet d'un pouvoir totalitaire. Elles n'ont pas de responsabilités, elles ne connaissent guère le contrôle, elles constituent à la fois des centres de décisions politiques et administratives.

Ces bureaucraties charismatiques sont caractérisées par le fait que: l'état est la bureaucratie; cet appareil exerce un contrôle total sur la vie politique, économique et sociale; la propriété privée est inexistante; la bureaucratie a le monopole de la circulation des biens, des marchandises, et la haute main sur l'économie.

Ces bureaucraties sont nées à la suite de l'objectivation du charisme mais cette objectivation est foncièrement différente de celle rationnelle. Pourquoi cela a-t-il échappé à Weber? Parce qu'il croyait que la bureaucratie n'est qu'un organe du pouvoir, jamais une classe, une élite au pouvoir. La routinisation du charisme ne donne point les mêmes effets observables au niveau de la domination rationnelle. Les bureaucrates des bureaucraties charismatiques sont au pouvoir parce qu'ils arrivent, moyennant l'idéologie, à perpétuer la croyance dans la légitimité des qualités acquises par la révolution, ou par la consécration, et la vertu de l'acte rituel.

A la théorie de Weber ont été faites d'autres objections. Les plus marquantes sont celles déconstruisant la bureaucratie en tant que mode, parmi d'autres, d'organisation sociale. On fait valoir qu'il reste à démontrer que la bureaucratie est le mécanisme principal du mode de production, que ses rapports de classe et les régimes politiques dominants sont constitutifs. Peut-on affirmer que la bureaucratie constitue le trait caractéristique du capitalisme, voire même des sociétés en voie de modernisation ?

Weber en est convaincu puisqu'il identifie le mouvement de bureaucratisation (= processus imposant la stabilité de l'emploi, la hiérarchie des traitements et des fonctions, les règles de la promotion, la division des responsabilités, la structure de l'autorité) au processus de rationalisation capitaliste. La bureaucratie est pour Weber le cadre social le plus adéquat à l'organisation capitaliste et à celle d'une société dont le but principal est la production. Claude Lefort, dans ses *Éléments d'une critique de la bureaucratie*, a bien noté à ce propos : « L'élimination en son (de la bureaucratie) sein des rapports personnels, la subordination de toutes les activités à l'application d'une

norme liée à une finalité objective font d'elle un modèle de rationalité économique établi par le capitalisme industriel. Max Weber n'hésite donc pas à formuler un jugement de valeur sur la bureaucratie moderne en déclarant qu'elle est supérieure d'un point de vue technique à toutes les autres formes d'organisation ».

En associant l'efficacité et la rationalité au concept de bureaucratie on est alors obligé d'identifier la bureaucratie avec le concept d'organisation efficace. Inutile de dire que cette identité bureaucratie = organisation efficace a été acceptée par beaucoup de chercheurs modernes. Talcott Parsons nous en donne un bon exemple dans *Evolutionary Universals in Society*. Mais contre une telle identification se sont déclarés beaucoup d'autres chercheurs avec des arguments forts différents. Pour simplifier la problématique notons qu'un groupe de sociologues critique le modèle de Weber en vue de le perfectionner alors qu'un deuxième groupe conteste la validité et l'utilité du modèle wébérien.

Examinons tout d'abord les critiques de ceux qui se placent à l'intérieur du modèle wébérien. Tout d'abord Robert K. Merton pour lequel Weber analyse seulement les fonctions et les réalisations positives de la bureaucratie, en négligeant les dysfonctions et les imperfections, sources structurelle d'hyper conformisme. Or il faudrait précisément approfondir ces points-là et essayer d'analyser « dans quelle mesure les différentes formes de bureaucratie modifient [...] les types de personnalité et les sélectionnent [...] ». Merton invoque des études empiriques répondant aux questions que voici: « Puisqu'on tient pour des traits de personnalité d'avoir un caractère soumis ou autoritaire, les bureaucraties choisissent-elles des personnalités selon l'une ou l'autre de ces tendances? Et puisque ces traits peuvent être modifiés, est-ce que la bureaucratie entraîne un accroissement de la tendance à l'autoritarisme? Est-ce qu'à chaque système de recrutement...correspondent différents types de personnalités? La promotion à l'ancienneté rend-elle moins compétitif, renforce-t-elle l'efficacité administrative?... L'anonymat général des décisions de la fonction publique restreint-il l'aire des symboles de prestige à un cercle intérieur étroitement défini? Est-ce que les bureaucraties montrent une tendance marquée à l'association différentielle? ».

Les réponses à ces questions ne sont pas faciles. On passe aisément d'un extrême à l'autre. Il faut lire, à titre d'exemple, le livre d'Henri Deroche, *Les mythes administratifs. Essai de sociologie phénoménologique* (1966). Pour ce chercheur la bureaucratie est paralysante. « Tous les fonctionnaires d'autorité, qui veulent demeurer lucides, savent combien ils sont liés par les institutions, les règlements et les hommes. La réforme administrative n'est plus qu'un thème mythique, parmi tant d'autres, pour discours dominicaux ou commissions en mal de sujets ».



Les critiques plus pertinentes ont été formulées par Alvin Gouldner et par les spécialistes de la sociologie industrielle. Les sociologues de l'industrie ont commencé par isoler dans le modèle wébérien les variables caractérisant la bureaucratie. Ensuite ils ont démontré que ces variables n'étaient nullement en corrélation entre elles, donc elles ne sont guère interdépendantes. Ceci étant, nous aurions, en acceptant intégralement le modèle de Weber, une situation paradoxale: nous aurions, en effet, des organisations bureaucratiques par rapport à certaines variables et non bureaucratiques par rapport à d'autres. Bien entendu, une telle critique postule l'existence d'un continuum dans les variables bureaucratiques et que ce continuum soit mesurable du point de vue empirique. On ne sait pas encore si un tel postulat est fondé: quoi qu'il en soit on a toujours pris les caractéristiques wébériennes de la bureaucratie et on en a fait des variables opératoires applicables à des organisations réelles. Prenons en exemple les travaux de R.H. Hall. Il part de six traits spécifiques de la bureaucratie moderne de Weber, c'est-à-dire: les attributions des fonctionnaires sont fixées officiellement; les fonctions sont hiérarchisées, intégrées dans un système de commandement tel que les autorités inférieures sont contrôlées par les autorités supérieures, sous réserve de faire appel contre les décisions; l'activité administrative est consignée dans des documents écrits; les fonctions supposent un apprentissage professionnel; le travail du fonctionnaire exige un dévouement entier à la charge occupée; l'accès à la profession est en même temps un accès à une technologie particulière (droit, finance, actuariat, etc. etc.).

Hall montre que chacun de ces six caractères est totalement indépendant de tous les autres. Les coefficients de corrélations plus élevés sont de 0,68. On sait bien qu'un  $r$  0,70 est un coefficient de corrélation trop bas pour avoir une signification quelconque. D'autres recherches empiriques vont dans le même sens. Dès lors, le modèle wébérien nous permet de définir la bureaucratie comme l'organisation ayant des indicateurs aux valeurs maximales. Toutes les autres organisations n'ayant point ces indicateurs doivent être définis en termes négatifs, en tant que déviations du type idéal d'organisation bureaucratique. Dans ce cas, le modèle nous permet d'identifier les variables déviantes, de les mesurer, mais il ne nous aide guère à évaluer les avantages ou les désavantages d'une telle déviation pour l'efficacité générale du système, c'est-à-dire de l'administration, de l'entreprise, etc.

D'autres critiques ont été adressées à Weber par des wébériens. R. Ben dix dans le livre *Higher Civil Servants in American Society* (1949), tente de démontrer que le dévouement à la charge occupée par le fonctionnaire implique l'intériorisation des normes et que celle-ci est un facteur capital pour fixer, de cas en cas, le comportement réel du fonctionnaire. Le politologue C. Friedrich va encore plus loin en disant que Weber a du concept de responsabilité une conception prussienne. Il faut, par contre, le définir plus précisé-

ment si on veut saisir de plus près le problème. Par contre S.R. Udy, un sociologue d'une génération plus jeune, dit qu'il faut prendre les six caractéristiques séparément, en renonçant ainsi au concept unitaire de bureaucratie.

Un deuxième groupe de critiques rejette totalement le modèle de Weber. Le chef de file de cette tendance est surtout Herbert H. Simon, le célèbre auteur de *Administrative Behavior* (1957) et de bien d'autres travaux primés par un Prix Nobel d'économie.

Pourquoi rejeter le modèle de Weber? Parce que, d'après ces critiques, le modèle est trop rigide. En effet, il fait une place surfaite à la notion d'efficacité, synonyme de rationalité, et à la notion de contrôle. Rationalité et contrôle sont intimement liés dans le modèle weberien. Or l'observation empirique montre que la rationalité et le contrôle (= pouvoir de régulation) sont souvent indépendants. La rationalité peut ne pas exister. Il arrive qu'on soit dans l'impossibilité de prévoir, donc de rationaliser un comportement. Une entreprise peut ignorer, pour mille et une raisons, si une solution sera bonne ou non. Elle pourra être donnée par la réalisation d'un projet, mais personne ne pourra l'affirmer ou le savoir à l'avance. Cette notion de rationalité n'est pas très réaliste. Par ailleurs, elle est liée à la courte période. Seulement à très courte échéance il est possible de prendre en considération l'investissement optimal des ressources. Dans la longue période cela n'est guère envisageable. Il est impossible de faire des prévisions à longue échéance, donc de formuler des comportements rationnellement échafaudés dans la longue période. Pourquoi? Parce que le régime capitaliste, – Josef Schumpeter l'avait déjà observé – bouleverse continuellement les structures économiques et les structures sociales. Le caractère du capitalisme est une perpétuelle destruction créatrice.

Pour cette raison, il est pratiquement impossible d'élaborer des véritables comportements rationnels. Et pourtant les entreprises, les administrations continuent à agir même à défaut de cette rationalité là. D'où la nécessité de reconsidérer la notion de rationalité dans le cadre du modèle bureaucratique, et peut-être d'y introduire celle de non-rationalité, ou tout au moins les notions pouvant être engendrées à la suite de processus d'innovations de toutes sortes.

En plus de ces quelques observations critiques, d'autres ont été soulevées. Elles portent sur le fait que Weber néglige les tensions inhérentes aux organisations et vers l'analyse des mécanismes que les organisations utilisent pour résoudre les problèmes et les tensions.

## **Est-ce que la notion de rationalité est constitutive du concept de bureaucratie ?**

Ce qu'on vient de dire, quoique de manière très résumée, permet d'affirmer que la conceptualisation wébérienne présente un certain nombre de contradictions, et aussi quelques faiblesses conceptuelles. Parmi celles-ci, la plus grave semble être celle concernant la rationalité. Celle-ci est une notion vague et trop liée à des traits précis de développement culturel. En effet, la rationalité découle d'un état culturel déterminé. Son évolution n'est donc ni constante ni certaine. Cette dernière constatation est très lourde de conséquences: en effet, si elle était vraie, la construction du type idéal lui-même en résulterait affectée. Cependant les critiques portant sur la validité empirique du modèle sont importantes mais non essentielles. Dans l'état actuel de nos connaissances, il est peu probable que des données empiriques aussi disparates puissent décider de la validité d'un modèle idéal-typique. Les critiques portant sur l'agencement des notions à l'intérieur du modèle sont assurément plus importantes. Mais est-ce fondé de dire que Weber réduisait la rationalité à l'efficacité ou la réciproque? En tout cas il n'est pas très exact d'identifier la rationalité avec l'efficacité. Il est vrai que la position de Weber à ce propos est plus nuancée que ce qu'une lecture approximative de son œuvre a fait jusqu'ici apparaître. Cependant pour donner une base solide à cette problématique il faudra faire l'historique des usages que cette notion de bureaucratie a connu surtout dans les disciplines juridiques et en science de l'organisation, mettre également en évidence de les modes d'élaboration et de diffusion du concept.