

Naissance de l'Etat, genèse de la bureaucratie

Pierre FRANCOIS

Sociologie contemporaine, 7 octobre 2009

Tarte à la crème ou sujet de fond ?

- Ces deux questions sont des classiques de la discipline :
 - Elles sont au cœur d'œuvres classiques de la sociologie : Elias et Weber notamment ;
 - Elles ont été discutées sans discontinuer depuis un siècle, et certaines contributions contemporaines comptent parmi les plus marquantes : Mann (1986), Silberman (1993), Skowronek (1982), Ziblatt (2006).
- Elles se recoupent sans se recouvrir – la gestion du « maléfice de la vie à plusieurs », dans les sociétés occidentales, a pris une double forme :
 - La double monopolisation de la violence légitime et de la fiscalité – ou l'invention de l'Etat.
 - La croissance de la rationalité dans les organisations (publiques ou privées) – ou la forme *bureaucratique* de l'Etat.

La genèse de l'Etat moderne : rappel sur Norbert Elias

- Une hypothèse : la genèse de l'Etat (la double monopolisation de la violence légitime et de la fiscalité) et celle de l'individu (l'autocontrôle et la distance au corps) sont deux processus liés.
- La monopolisation du pouvoir : la réduction du nombre de centres politiques, de la guerre de cent ans à Versailles en passant par les guerres de religion et par la Fronde.
- La domestication de la noblesse : la cour comme institution politique – contrôle et distribution (permanente) des positions.
- La fabrique de l'individu :
 - Proscrire la violence interpersonnelle ;
 - L'autocontrôle et sa diffusion par imitation.

Remarques sur la problématisation éliasienne et sa postérité

- L'Etat français est-il une matrice universelle ? la singularité des trajectoires historiques, américaines (Skowronek, 1982), européennes fédérales (Ziblatt, 2006), africaines (Bayard, 2006), etc.
- La trajectoire historique de l'aristocratie européenne est-elle celle de sa domestication ? La complexité des échelles hiérarchiques, et l'inégal destin des aristocraties européennes (Clark, 1995).
- L'histoire de l'Etat s'écrit-elle nécessairement en son centre ? La genèse de l'Etat vue à partir d'un village du Piémont (G. Levi, 1989).

La forme bureaucratique de l'Etat moderne :

Les termes du débat

- La proposition selon laquelle l'Etat moderne est avant tout caractérisé par la forme bureaucratique de son organisation est une idée banale en sociologie, notamment à cause de l'attention que lui a consacré Weber.
- Pour autant, Weber pose les bases d'une littérature proliférante sur la bureaucratie, dans laquelle il ne tient pas toujours le beau rôle
- Enfin, il faut conserver à l'esprit que la notion de bureaucratie a toujours désigné une certaine forme d'organisation qui pouvait concerner autant les institutions *publiques* (comme l'Etat) et les institutions *privées*.
- On rappellera ici quelques éléments sur la théorie wébérienne de la bureaucratie, avant de présenter quelques travaux contemporains qui se situent dans sa descendance stricte et qui complexifient le débat.

La matrice wébérienne

- Dans quels textes trouve-t-on la « théorie » wébérienne de la bureaucratie ?
 - Le chapitre III du livre I d'*Economie et société*, « Les types de domination ».
 - Le chapitre IX du Livre II d'*Economie et société*, « Sociologie de la domination ».
 - Le long article « Parlement et gouvernement dans l'Allemagne réorganisée ».
- Comment lire les textes de Weber sur la bureaucratie ?
 - Retour sur un idéal-type ;
 - L'efficacité bureaucratique, une perspective diachronique – bureaucratie et patrimonialisme ;
 - Les dangers de la bureaucratie : la bureaucratie et la politique.

Mode d'administration et type de domination

- Mode d'administration et type de domination sont associés mais ils ne se recouvrent pas ; le mode d'administration *bureaucratique* est associé au type de domination *rationnel-légal* qui « *repose 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* » (Weber, 1995, p. 289).
- La bureaucratie est donc l'une des formes par excellence du rationalisme occidental – une autre forme étant le marché, auquel on l'oppose trop souvent sans voir qu'ils sont très profondément liés l'un à l'autre.
- La bureaucratie s'incarne dans deux types d'organisation : publique ou privée.

Les traits déterminants de l'idéal-type, Chapitre II, Livre I

- Le mode d'administration bureaucratique est caractérisé par les propriétés de ceux qui y jouent un rôle et qui y exercent l'autorité, les *fonctionnaires*. Ces fonctionnaires sont :
 - Formellement libres, et n'obéissent qu'aux devoirs de leur fonction ;
 - Distribués dans une hiérarchie de fonctions clairement établies ;
 - Les compétences de leur fonction sont clairement établies...
 - ...en vertu d'un contrat passé après une sélection ouverte...
 - ...qui repose sur des critères de qualification professionnelle.
 - Ils reçoivent des appointements fixes correspondant à leur position hiérarchique.
 - Ils traitent leur fonction comme unique ou principale profession ;
 - Ils voient s'ouvrir à eux des carrières internes à l'organisation ;
 - Ils ne s'approprient pas leur emploi et sont « séparés des moyens de l'administration ».
 - Ils sont soumis à un contrôle et à une discipline stricte.

Les traits déterminants de l'idéal-type, Chapitre IX, Livre II

- Dans ce chapitre, la bureaucratie est définie comme une « structure de domination », caractérisée par les six traits suivants :
 - La bureaucratie recouvre une aire déterminée d'activités, qui sont gouvernées par des règles ;
 - Elle est organisée de manière hiérarchique ;
 - L'action qui s'y déroule s'appuie sur des documents écrits ;
 - Les experts y disposent d'un savoir spécialisé, acquis durant un apprentissage spécifique ;
 - Les officiels consacrent toute leur activité à leur travail ;
 - La direction obéit à des règles générales qui peuvent être apprises.

Usages et mésusages de cet idéal-type

- Rappel de méthode élémentaire : un idéal-type ne se rencontre *jamais* dans la réalité – Weber ne décrit pas ici la réalité de la bureaucratie, mais se donne un étalon permettant de la décrire ;
- Il est par conséquent absurde de faire remarquer que la réalité s'éloigne de cette typification – c'est fait pour ! L'exemple du respect et du jeu avec la règle, dont Weber avait parfaitement conscience et qu'il a théorisé.
- Par ailleurs, un idéal-type est *toujours* construit par rapport à une question empirique singulière : ici, l'explication de la *genèse* de cette forme d'organisation.
- Beaucoup de travaux se sont appuyés sur Weber non pour comprendre la genèse de cette forme, mais pour mettre au jour l'hétérogénéité de ses incarnations contemporaines (Crozier, 1964) : cette question est évidemment légitime, mais ce n'est pas celle de Weber.

Bureaucratie et efficacité :

Replacer la bureaucratie dans la séquence des modes d'administration

- La question que traite Weber à l'aide du concept de bureaucratie est celle qui parcourt *Economie et société* : comprendre, à la lumière du mouvement de rationalisation, les liens entre économie et société.
- A ce titre, l'interrogation wébérienne porte avant tout sur la *genèse* de la bureaucratie.
- C'est dans ce cadre que Weber en vient à développer des arguments sur l'*efficacité* de la bureaucratie : dans la succession des modes d'administration, la bureaucratie est le plus efficace.

La bureaucratiation :

bureaucratie et patrimonialisme

- Dans l'analyse de cette succession, Weber est particulièrement sensible au passage du patrimonialisme à la bureaucratie.
 - Le patrimonialisme désigne un mode d'administration dans lequel les emplois sont appropriés par ceux qui les occupent – où la vie et les possessions privées ne sont pas séparées de la fonction, et où les ressources de la fonction sont mis au service de la personne qui l'occupe.
 - L'interrogation weberienne sur la bureaucratie souligne donc l'importance de la trajectoire de bureaucratiation qui, relativement au patrimonialisme, est une trajectoire de dépersonnalisation :
 - « [La bureaucratie] développe son caractère propre, propice au capitalisme, d'autant plus complètement qu'elle se déshumanise davantage. Par plus complètement, il faut entendre que s'impose davantage sa propriété spécifique, qui est saluée comme une vertu, à savoir l'exclusion, dans l'accomplissement des fonctions publiques, de l'amour, de la haine et de tous les éléments d'ordre affectif purement personnels, en général irrationnels, qui échappent au calcul. A la place du gentilhomme de l'ordre ancien dont la conduite était guidée par l'intérêt personnel, la faveur, la grâce et la reconnaissance, la culture moderne exige, pour l'appareil extérieur qui la sous-tend, l'expert non impliqué personnellement, par là même strictement « positif » et ce d'autant plus qu'elle devient elle-même plus compliquée et spécialisée. Or tout ceci la structure bureaucratique l'offre » (Wirtschaft und Gesellschaft, t. II, p. 563)

Bureaucratie et démocratie

- Bureaucratie et démocratie s'appellent-elles l'une l'autre ?
 - Bureaucratie et démocratie témoignent selon Weber d'affinités manifestes : l'importance de l'application de règles générales, la fin de la prédominance des notables, le triomphe du diplôme et de la méritocratie ;
 - Mais Weber souligne aussi le fait que se constitue ainsi une nouvelle classe de notables, de telle sorte que bureaucratie et démocratie entretiennent un rapport profondément dialectique :
« [La démocratie] entre inévitablement en conflit avec les tendances à la bureaucratisation qu'elle a [pourtant] elle-même créée, en raison de son combat contre la domination des notables » (Wirtschaft un Gesellschaft, t. II, p. 568).

Le « régime des fonctionnaires »

- La bureaucratie comme « régime des fonctionnaires » : que se passe-t-il quand, comme dans l'Allemagne de Weber, les fonctionnaires occupent des postes de direction ?
 - Le fonctionnaire s'oppose au politique au sens où celui-ci assume la responsabilité de ses décisions et démissionne s'il ne parvient pas à faire prévaloir ses vues ;
 - Alors que le fonctionnaire doit sacrifier ses convictions à son devoir et doit accepter d'exécuter les ordres qui lui sont donnés.
 - Dans l'Allemagne de Guillaume II, les dirigeants sont des fonctionnaires et n'assument pas les conséquences des déclarations du *Kaiser*, fût-ce en démissionnant.
- La mise en place d'un régime de fonctionnaires n'est pas le résultat fortuit d'une série de coïncidences malencontreuses :
 - Le bureaucrate jouit d'une supériorité tenant à son expertise ;
 - La bureaucratie souffre d'autant moins de contrepouvoirs qu'elle repose sur une absence de publicité donnée aux affaires traitées et s'épargne ainsi toute critique.
 - L'un des plus sûrs contrepouvoirs à la bureaucratie (publique) est le développement d'autres bureaucraties : les entreprises ou les partis en lutte pour le pouvoir.

La bureaucratie au regard de la sociologie contemporaine

- Les développements de Weber sur la bureaucratie ont eu une postérité considérable, souvent critique ;
- L'enjeu n'est pas ici de savoir si les concepts et les remarques de Weber sont encore susceptibles de nous aider à comprendre les formes contemporaines de l'Etat...
- ...mais de prendre l'objet de Weber au sérieux (le développement historique de la bureaucratie) et de voir si les travaux contemporains valident ou invalident les analyses de Weber.
- Deux enjeux :
 - Le développement de l'Etat moderne se saisit-il exclusivement comme le développement de sa forme bureaucratique ? Ertman, 1997.
 - Le développement de la forme bureaucratique est-il le même dans tous les pays ? Silberman, 1993.

Bureaucratisation, bureaucratizations ?

Silberman, *Cages of reason*, 1993

- La singularité des trajectoires historiques de bureaucratisation est au cœur de la comparaison que propose Silberman (1993) entre le Japon, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.
- En effet, la bureaucratisation ne peut être vue comme la conséquence nécessaire de sa supériorité technique ou de l'industrialisation que connaissent les Etats occidentaux au XIX^{ème} siècle.
- Silberman identifie deux formes principales de bureaucratisation, qui correspondent à la manière dont les leaders politiques, dans les différents pays, gèrent l'incertitude sur le recrutement et la gestion du leadership dans la sphère publique.

L'Etat contre, tout contre la société

Pour contrer l'influence de la demande sociale sur l'accès aux positions de pouvoir, la France et le Japon mettent en place de marchés internes :

- Les révolutions successives détruisent les modes traditionnels d'accès au *leadership* ;
- Face à la demande croissante d'égalité, les leaders en poste refusent de créer des partis politiques puissants.
- Ils instituent une administration publique méritocratique qui isole le processus politique d'un public volatile ;
- Le service public se caractérise par une porte d'entrée unique, des trajectoires professionnelles prévisibles et une spécialisation des fonctions ;
- Les notions de communauté nationale et d'intérêt public sont redéfinies pour correspondre aux nouvelles règles institutionnelles ;
- L'Etat s'autonomise par rapport à la société.

Politiques et professionnels

- La stratégie des grands partis impose aux Etats-Unis et en Grande Bretagne une logique professionnelle :
 - En Grande Bretagne et aux USA, le niveau d'incertitude est beaucoup plus faible, puisque la demande d'égalité politique est essentiellement résolue par la liberté de choix garantie par la loi.
 - Le patronage politique traditionnel est progressivement supplanté par l'expansion des franchises des grands partis politiques, qui garantissent leur primauté en promouvant une logique professionnelle.
 - Les rôles administratifs sont dessinés sur la base d'une expertise professionnelle individuelle, il existe de nombreuses portes d'entrées dans l'appareil administratif, les carrières sont flexibles et la capillarité entre les secteurs est forte.
 - Les Etats professionnels britanniques et américains sont donc dominés par les partis et par les politiques.

Constitutionnalisme et bureaucratie

Ertman, *Birth of the Leviathan*, 1997

- Ertman reprend une question wébérienne : pourquoi certains Etats européens se sont très dotés de système administratif bureaucratique, là où d'autres sont restés prisonniers de pratiques patrimoniales ?
- Pour répondre à cette question, il faut cesser de rabattre la dichotomie Etat constitutionnel/absolutiste sur la dichotomie Etat bureaucratique/patrimonial.
- Constitutionnalisme *vs.* absolutisme : y a-t-il des assemblées représentatives ? Et si oui, de quelle nature sont-elles ?
 - Les membres de groupes de statut défendent leurs privilèges et ne s'opposent pas à l'absolutisme ;
 - Les membres des assemblées territoriales nouent des alliances internes pour contrer les monarques absolutistes.
- Bureaucratie *vs.* patrimonialisme : l'exemple de la politique fiscale.
 - Certains Etats (comme la France) doivent se doter très tôt d'un appareil administratif et coercitif de collecte de l'impôt pour faire face à une population paysanne récalcitrante – mais l'accès à ses charges obéit très longtemps à une logique vénale.
 - D'autres Etats (comme l'Angleterre) profitent d'un essor économique précoce mais doivent malgré tout se doter d'un dispositif de levée de l'impôt efficace et reposant moins sur la coercition que sur l'expertise, puisqu'il fallait disposer d'une bonne connaissance des rouages de l'économie.

