



**UNIVERSITE DE VERSAILLES SAINT-  
QUENTIN-EN-YVELINES**



Laboratoire de Recherche en Management



# La contribution de l'analyse sociologique de Michel Crozier au Management Public

**Hicham SAOUD**

**Doctorant en Sciences de Gestion**

**Directeur de Recherche : Professeur Annie BARTOLI**

**Laboratoire de Recherche en Management LAREQUOI**

Document préparé dans le cadre du séminaire RECEMAP – IAE Lyon 2 & 3 juin 2005.

Fondateur de l'école française de sociologie des organisations, Michel Crozier de par sa longue et riche expérience de recherche et d'intervention est devenu une référence incontournable.

Après l'obtention d'un diplôme commercial (1943), Michel Crozier consolide sa formation par des études supérieures d'économie et d'administration, ainsi que par des études de Lettres. En 1947, il obtient une bourse pour mener une recherche sur les syndicats américains. Il découvre alors les Etats-Unis où il écrit d'ailleurs -en langue anglaise- la première version de son fameux ouvrage *Le phénomène bureaucratique* (1963). Cette dernière étude s'est très vite imposée, et fait aujourd'hui partie des ouvrages classiques de la théorie des organisations. Un autre livre s'en suivra, *L'acteur et le système* (1977), dans lequel, avec Erhard Friedberg, il formalise sa méthode d'analyse sociologique.

Auteur de nombreux autres ouvrages, Michel Crozier s'attache principalement à comprendre les blocages de la société française, à présenter des diagnostics et à proposer des solutions. Les titres de certains de ses livres sont mêmes devenus des expressions courantes : *La société bloquée* (1970); *On ne change pas la société par décret* (1979); *Etat moderne, Etat modeste* (1987); *L'entreprise à l'écoute* (1989); *La crise de l'intelligence: essai sur l'impuissance des élites à se transformer* (1995).

L'œuvre de M. Crozier permet l'étude approfondie des mécanismes bureaucratiques, des multiples freins au changement, de la crise du service public, des styles de management et d'autorité ou encore les processus de décision au sein de l'organisation.

Loin d'être une synthèse exhaustive de l'œuvre de M. Crozier, le présent papier est un essai de présentation et de lecture de la contribution de la pensée Crozérienne au management public.

Ce papier est structuré en deux grandes parties. La première partie est consacrée à la constitution du corpus théorique de l'analyse stratégique des organisations de M. Crozier. Nous définirons en premier temps les principaux concepts de cette théorie puis nous analyserons en deuxième temps la pratique et la contribution de l'analyse stratégique et systémique des organisations au management public à travers la reprise de trois cas d'intervention de M. Crozier : le cas de la décentralisation, le cas de la SNCF et le cas d'Air France. Trois cas qui nous permettront de conclure que l'œuvre de M. Crozier n'est pas seulement un ensemble de propositions théoriques mais une véritable méthodologie de Recherche-Action.

Dans la deuxième partie nous essayerons d'analyser l'évolution de la pensée Crozérienne. En effet, la lecture de l'œuvre de M. Crozier fait ressortir deux grandes étapes : une première étape (décennies 60 et 70) où l'ensemble des travaux de M. Crozier sont essentiellement descriptifs (analyse descriptive) : *Le phénomène bureaucratique* (1963), *La société bloquée* (1970), *L'acteur et le système* (1977). Et une deuxième étape où la plupart de ses publications sont tournées vers l'action : *On ne change pas la société par décret* (1979); *Etat moderne, Etat modeste* (1987); *L'entreprise à l'écoute* (1989); *La crise de l'intelligence* (1995).

Et enfin nous allons clôturer notre papier par la confrontation/rapprochement entre la voie Crozérienne de la réforme et de modernisation de l'Etat par la modestie et la voie instrumentale du New Public Management (NPM).

## **Première Partie : La constitution du corpus théorique de l'analyse sociologique Crozérienne**

### **1- Définition des principaux concepts et outils de l'analyse sociologique des organisations de M. Crozier**

**Acteur et pouvoir** : «On analyse les situations concrètes en termes de stratégie-jeu et de pouvoir-incertitude. L'acteur est l'élément clé de notre analyse. A cet égard, je précise que je souscris à l'idée qu'on ne peut connaître la réalité qu'à partir des gens qui la vivent, qui peuvent en parler et dont on peut comprendre le comportement. Il n'y a donc pour moi que des individus qui peuvent être acteurs. Ils sont certes influencés par leur appartenance à des groupes, mais des groupes ne sont pas des acteurs. Pour comprendre le comportement de l'acteur, on fait appel au raisonnement stratégie-jeu, c'est-à-dire qu'un acteur a un comportement stratégique qu'on va comprendre à partir des jeux de relations dans lesquelles il est impliqué. Cela permet notamment de comprendre en quoi sa stratégie est rationnelle. Et pour comprendre cela, il faut comprendre le jeu dans lequel il est engagé. Un comportement complètement irrationnel vu de Sirius, apparaît comme rationnel en fonction du contexte, des partenaires, etc... L'autre couple de concepts, pour nous, c'est le pouvoir-incertitude. Pour comprendre pourquoi les gens agissent dans un univers de contraintes, et bien il faut voir le comment de leur action, et c'est à travers l'utilisation du pouvoir qu'ils agissent. On ne peut pas agir sans pouvoir. Je définis le pouvoir en terme "relationnel": on n'a pas de pouvoir hors de relations avec autrui, et ce que l'on appelle pouvoir, c'est une relation dans laquelle les "termes de l'échange" vous sont favorables. Il y a donc toujours de la réciprocité dans le pouvoir. Vous ne pouvez pas avoir du pouvoir sur quelqu'un sans que ce quelqu'un puisse avoir du pouvoir sur vous. Pouvoir-incertitude, ça signifie que dans un ensemble organisé, on a du pouvoir parce que l'on maîtrise une zone d'incertitude. Si vous êtes la personne qui contrôle une telle zone, et bien vous aurez du pouvoir sur ceux qui sont affectés par l'incertitude que vous contrôlez. Mais, comme il y a rarement situation de monopole, chacun essaie d'influencer en fonction des incertitudes qu'il contrôle, d'où la complexité des points de vue des actes et des contradictions en ce qui concerne la rationalisation».

*Interview avec M. Crozier parue dans «Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne » en 1994*

**Analyse stratégique** : «Dans "analyse stratégique", il y a deux termes. Il y a d'abord "analyse", qu'il convient d'opposer à "théorie". Cette première opposition signifie que nous mettons l'accent sur la description des situations que nous analysons, c'est-à-dire que notre point de vue n'est pas prescriptif. Il y a ensuite "stratégique", terme qui est à opposer à planification, et qui permet de dépasser le "déterminisme". Cette seconde opposition signifie que pour nous les comportements sont orientés, qu'ils sont intentionnels, l'intérêt consistant en l'occurrence à savoir à quoi ils aboutissent.

J'admets que le terme "stratégie" n'est sans doute pas heureux puisqu'il évoque la guerre, mais nous n'en avons pas trouvé de meilleur. Si l'on s'en tient toutefois à la définition suivante de la stratégie: "l'art des rapports de force" -en interprétant "force" le plus largement possible, c'est-à-dire en incluant le jeu des influences-, alors ce terme me semble tout à fait acceptable. Le stratège a un ennemi -contrairement au planificateur qui se contente de dérouler toutes ses opérations-, aussi doit-il donc compter avec l'"incertitude" relative au comportement de l'ennemi ou du partenaire. Si nous voulons "analyser stratégique", c'est parce que nous voulons comprendre les comportements comme ayant une intentionnalité, mais aussi comme

étant variables: l'intentionnalité existe toujours mais la direction est variable en fonction du contexte ami-ennemi ».

*Interview avec M. Crozier parue dans «Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne » en 1994*

**Système d'action concret** : «Un système d'action concret est un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintien sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux».

*Crozier & Friedberg L'acteur et le système*

**Apprentissage collectif** : C'est une notion développée à partir des notions de "jeu" et de "système". Elle est basée sur un double constat: les gens ont des comportements donnés parce qu'ils sont pris dans des jeux qui constituent système et parce que personne ne souhaite perdre. Dès lors, pour changer, il faut changer le jeu et non les personnes. Selon Crozier, changer le jeu c'est apprendre à jouer autrement. Et comme personne n'a envie de jouer autrement tout seul, car ainsi il serait sûr de perdre, ça veut dire que c'est un apprentissage collectif.

**Changement** : Pour Michel Crozier et Edhard Friedberg, le changement est un phénomène systémique. Pour qu'il y ait changement, il faut que tout un système d'action se transforme, c'est-à-dire que les hommes doivent mettre en pratique de nouveaux rapports humains, de nouvelles formes de contrôle social. Il ne s'agit pas de décider une nouvelle structure, une nouvelle technique, une nouvelle méthode, mais de lancer un processus de changement qui implique action et réactions, négociations et coopération. Dans cette vision, le changement sera le résultat d'un processus collectif à travers lequel sont mobilisées, voire créées, les ressources et capacités des participants nécessaires pour la constitution de nouveaux jeux dont la mise en œuvre libre permettra au système de s'orienter ou de se réorienter comme un ensemble humain et non comme une machine.

**Décision** : «Si la rationalité du décideur est profondément orientée en fonction de ses chances de gain dans le système dont il fait partie, on conçoit qu'on puisse découvrir une relation raisonnable entre la rationalité a posteriori, qui se dégage de l'ajustement mutuel des parties dans le système, et la rationalité a priori de chacun des décideurs. Nous avons là un ensemble cohérent très difficile, bien sûr, à appréhender dans sa totalité, mais dont on peut comprendre les articulations. Il y a constamment rétroaction de l'un à l'autre et contrôle indirect exercé par l'ensemble social à travers l'appréciation qu'il porte sur les résultats obtenus, en fonction de ses valeurs profondes. Améliorer ces mécanismes est non seulement possible, mais constitue une activité fébrilement poursuivie par de nombreux décideurs qui savent que la réussite dans ce domaine leur apportera des gains considérables. Mais une amélioration ne peut certainement pas s'obtenir par le libre jeu de l'ajustement mutuel qui donnerait la meilleure rationalité « naturelle », mais par un effort constant de construction et de restructuration des systèmes d'action. Que cet effort soit la plupart du temps mal conçu, fondé sur des prémisses intellectuelles fausses, ne l'empêche pas de se poursuivre et de donner des résultats.

C'est ici que nous retrouvons le problème d'apprentissage. Aucune théorie fondée sur une mesure des coûts et avantages de chaque effort, de chaque investissement, en effet, ne peut avoir d'utilité pour un tel problème, puisque c'est par l'expérience que le décideur apprend ce qui était possible et qu'il recherchait sans en avoir vraiment conscience. S'il était capable de

guider le changement en disposant d'une théorie suffisamment concrète sur les modalités et les conditions de l'apprentissage collectif, il pourrait certainement améliorer cette dimension particulière de ses choix ».

*Crozier & Friedberg, L'acteur et le système, (P 280-281)*

**Organisation** : «Une organisation ne peut être analysée comme l'ensemble transparent que beaucoup de ses dirigeants voudraient qu'elle soit... Les comparaisons qui nous viennent à l'esprit sont de type mécanique. Organisation évoque avant tout un ensemble de rouages compliqués, mais parfaitement agencés. Cette horlogerie semble admirable tant qu'on l'examine seulement sous l'angle du résultat à obtenir : le produit qui tombe en bout de chaîne. Elle change en revanche radicalement de signification si on découvre que ces rouages sont constitués par des hommes... L'organisation est le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage, et du calcul.

*Crozier & Friedberg, L'acteur et le système, (P 35-38)*

**Jeux** : «Le jeu est un instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre, mais doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci. Cela veut dire qu'il doit accepter pour l'avancement de ses intérêts les contraintes qui lui sont imposées. S'il s'agit d'un jeu de coopération, comme c'est toujours le cas dans une organisation, le produit du jeu sera le résultat commun recherché par l'organisation. Ce résultat n'aura pas été obtenu par la commande directe des participants, mais par l'orientation qui leur aura été donnée par la nature et les règles de jeux que chacun joue et dans lesquelles ils cherchent leur propre intérêt. Ainsi défini, le jeu est un construit humain. Il est lié aux modèles culturels d'une société et aux capacités des joueurs, mais il reste contingent comme tout construit. La structure n'est en fait qu'un ensemble de jeux. La stratégie ou les stratégies de chacun des participants n'est que la ou les partis qu'ils adoptent dans le jeu, et c'est la nature du jeu qui leur donne leur rationalité.

**Marge de liberté** : « La marge de liberté, c'est fondamental. Ce n'est même plus un concept, c'est un postulat, une conception de l'être humain, c'est presque philosophique » déclare Christine Musselin (Edmondson, Moingeon, Ramanantsoa, 1997) en effet, l'analyse sociologique des organisations s'est constitué en s'opposant à la fois aux approches qui refusaient de reconnaître la contingence des comportements et appréhendaient les acteurs comme des sujets totalement libres et à celles qui, privilégiant le système, adoptaient une vision strictement déterministe. «Une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement un acteur. Celui-ci garde toujours une marge de liberté et de négociation. Grâce à cette marge de liberté (qui signifie **source d'incertitude** pour ses partenaires comme pour l'organisation dans son ensemble) chaque acteur dispose ainsi de pouvoir sur les autres acteurs» (Crozier & Friedberg, L'acteur et le système, p :90)

## 2- La contribution de l'analyse stratégique et systémique Crozérienne au management public

Fondateur de l'école française de «sociologie des organisations », Michel Crozier a élaboré une méthode d'analyse des organisations connue sous le nom d'analyse stratégique des organisations. Une théorie où elle revisite la notion de l'organisation et de l'action

collective en se démarquant des pensées déterministes de la sociologie marxiste et des réflexions simplistes des théories managériales jugées très rationalistes.

Après avoir présenté les principaux concepts et notions de la théorie Crozierienne de l'analyse stratégique des organisations (Concepts fondamentaux pour la compréhension de la suite de nos développements), nous allons essayer dans cette partie d'analyser de discuter la contribution de l'école Crozierienne de la sociologie des organisations au management public à travers la reprise de trois (3) cas traités par M. Crozier.

Toutefois, avant de reprendre les cas de la décentralisation, de la SNCF et d'Air France, nous souhaitons définir en premier temps les caractéristiques du nouveau contexte de l'action publique.

### **Le nouveau contexte de l'action publique :**

Dans son diagnostic de l'action publique établi dans la première partie de l'«Etat moderne, Etat modeste», M. Crozier qualifie la crise de la gestion publique comme étant une crise globale et universelle qui touche tous les pays développés. Cet état s'explique essentiellement par ce que Crozier appelle l'*Overload* du système public. En effet, quantité de problèmes qui étaient sectoriels et régionaux sont devenus généraux et nationaux du fait de l'interdépendance croissante de toutes les activités, et l'Etat peut apparaître comme le seul cadre assez large permettant à tous les intéressés d'être associés à la gestion des problèmes communs (Crozier, 1987).

Face à l'accélération des changements (technologiques, économique, culturels, sociaux...) il semble que le système bureaucratique atteint ses limites du fait de sa rigidité qui s'oppose d'une part à l'efficacité qui réclame participation, coopération, équilibres fluides, et d'autres part aux nouvelles possibilités plus rationnelles et moins chères de la société (Crozier, 1997).

Dans la société postindustrielle que nous commençons à éprouver, la complexité explose, le nombre de variables est difficile à maîtriser et les calculs d'optimisation sont beaucoup plus dépendants du contexte... A un monde que l'on peut simplifier grâce à l'emploi de modèles fondés sur la priorité des objectifs, se substitue un monde qu'on ne peut maîtriser qu'à travers une vision systémique. Il faut être capable de tenir compte à l'avance de la déformation ou de la dérive que l'existence de système avec leurs régulations propres va entraîner (Crozier ; 1997).

Par ailleurs et pour compléter le fameux couple «Acteur et système » (toute réflexion qui s'arrête au niveau de l'analyse du système et du contexte sans la prise en compte de l'acteur, ne s'inscrit pas dans la lignée de Crozier), il y a lieu de rappeler le développement concomitant de la liberté des acteurs au sein des systèmes complexes comme les systèmes bureaucratiques étatiques, ce qui rend toute rationalité à priori difficile à prévenir voire à réaliser. Ainsi, l'exécution des politiques fondées sur les théories du *public choice* (*choix publics rationnels*) devient aléatoire à mesure qu'on peut moins compter sur l'obéissance des hommes (Crozier, 1997). A cet effet, pour qu'ils soient vraiment rationnels, les choix publics doivent être effectués en fonction de leur applicabilité. C'est ici que l'analyse sociologique des organisations Crozierienne peut contribuer à la nouvelle gestion publique.

### **Le rôle de l'analyse sociologique Crozierienne :**

La sociologie classique de Max Weber, considère la bureaucratie comme un instrument de rationalisation des organisations. L'analyse stratégique des organisations démontre au contraire que l'ordre bureaucratique entraîne nécessairement des effets pervers (dysfonctions) qui l'empêchent d'être rationnel. Selon Crozier et les sociologues du courant des cercles vicieux bureaucratiques (Gouldner, Merton, ...) ces dysfonctions vont être résolues par l'instauration de nouvelles règles bureaucratiques d'où la formation des cercles vicieux bureaucratiques.

Pour briser ces cercles vicieux bureaucratiques, Crozier nous propose d'ouvrir la boîte noire (le système bureaucratique) et d'analyser empiriquement ce qui se passe dans l'application. C'est là que l'analyse stratégique des organisations élargie à l'analyse du système apporte sa contribution. Elle va permettre en effet de comprendre à quelles conditions et pourquoi les effets contre-intuitifs peuvent faire échouer et dénaturer les meilleurs plans et les meilleures réformes.

Pour M. Crozier (1997), le problème est simple, il se résume en 3 questions :

- Est-il possible de prévoir à l'avance la réalité des effets pervers qu'entraîne une politique publique ?
- Est-ce possible de la réorienter pour qu'elle ait des chances raisonnables d'atteindre son but sans entraîner d'effets inattendus dommageables ?
- Est-ce possible, enfin, de neutraliser les effets pervers ou de déclencher des effets émergents positifs dans la préparation de son exécution ?

Selon Crozier, certes on ne peut pas répondre de façon catégorique, précise, quantifiable et rigoureuse à ces questions, mais on peut désormais obtenir des résultats raisonnables grâce à toutes sortes de modèles d'analyse, parmi lesquels l'analyse stratégique de systèmes organisés va jouer un rôle clé pour tous les problèmes impliquant des changements importants de politique. C'est ce qu'on va essayer de mettre en avant à travers la reprise de trois cas traités par M. Crozier.

### **Le 1<sup>er</sup> cas : La décentralisation**

#### ***Cas éclairant les raisons d'échecs de politiques publiques et de réformes :***

La société française s'est organisée depuis fort longtemps selon le modèle de la centralisation territoriale. A cause de la surcharge, le problème d'*Overload* qu'on a abordé précédemment, le centre gouvernemental ne peut plus résister à la pression d'un monde beaucoup plus complexe avec des acteurs locaux et nationaux beaucoup plus libre (concept de la liberté de l'acteur). Dans ce contexte des projets de réformes ont été initiés depuis le début des années 60, des réformes qui ont abouti à une grande loi de décentralisation qui en apparence régler le problème.

Hélas !!!, Dans une interview parue dans Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne » en 1994, Michel Crozier reprend l'échec de la décentralisation « Pour la décentralisation, l'orientation prise a découlé à mon avis d'un mauvais diagnostic. Le diagnostic reposait sur le raisonnement suivant: l'Etat central -le gouvernement- veut accaparer le pouvoir et conséquemment nous avons cette centralisation par soif de pouvoir du centre; alors, redistribuons le pouvoir grâce à un changement de structure, pour donner du pouvoir au périphérique. Mon point de vue était très différent (Le Centre de Sociologie des Organisations avait mené deux séries de grandes enquêtes qui avaient permis de faire

apparaître non seulement les dysfonctions considérables du système centralisé, mais les mécanismes qui les produisent). Je disais quant à moi que la soif de pouvoir au centre existait comme partout, que le centre était tout à fait impuissant, que la pression pour la centralisation venait tout autant de la périphérie que du centre. Je pensais donc que si on voulait réellement changer il fallait changer le système, et que les réformes de structure peuvent changer les positions des gens mais ils ne changeront pas les caractéristiques du système et ses défauts fondamentaux qui sont la confusion, l'irresponsabilité, conséquence du cloisonnement de la mauvaise communication et du "système D" indispensable pour le faire marcher... Alors, je prédisais que la décentralisation ne donnerait pas du tout le résultat qu'on attendait; je crois malheureusement avoir eu raison ».

## **Deuxième cas : La crise de la SNCF**

### ***Cas montrant l'importance de l'analyse stratégique et systémique pour lever les obstacles à la réforme***

La SNCF était une société que tout le monde considérait à l'époque comme une société bloquée. Une crise profonde éclate à l'occasion des grèves de l'hiver 1986-1987 qui fait prendre conscience de l'urgence d'une réponse. Le débat qui s'ouvre est un débat de politique publique confus se déroulant avec les arguments rhétoriques traditionnels – maintien des avantages acquis, efficacité calculée en fonction de critères financiers et de ratios de productivité (Crozier, 1997).

Largement exposé dans son ouvrage «La Crise de l'intelligence », Crozier y revient dans la même interview précitée en décrivant sa mission : «D'abord, en un diagnostic: en écoutant réellement les gens et en ne les écoutant pas dans leurs plaintes et dans leurs demandes, mais en les écoutant dans leurs "jeux stratégiques". Cela veut dire simplement qu'on fait parler les gens sur leur situation, sur leurs problèmes, les uns avec les autres, avec la hiérarchie, avec les subordonnés quand les gens ont des subordonnés, etc. On a donc les points de vue des uns et des autres, et à partir de ces points de vue, on dispose d'une première image des relations. Ce diagnostic, on le restitue aux intéressés, c'est-à-dire qu'on leur présente nos résultats qu'ils discutent et authentifient. A partir de là, on enclenche un processus de changement. Dans le cas de la SNCF, on a rendu compte à tous les groupes dont on a interviewé les membres, et tous ont confirmé la validité de notre diagnostic. A partir de là, nous avons fait accepter à la direction générale l'idée de rendre publics ces résultats, ce qui a été fait: d'abord dans une journée de présentation des résultats devant tous les cadres supérieurs moyens et subalternes; ensuite, cette présentation a été faite à la direction générale; et enfin, le lendemain, aux syndicats. A partir de ce premier travail qui a duré six mois, nous avons aidé à l'interprétation. Des changements considérables ont été accomplis».

Selon Crozier (1997) les leçons qu'on peut tirer de cette expérience concernant l'utilisation de l'analyse de système peuvent être résumées ainsi :

- 1- La transparence du travail de l'analyse est primordiale ;
- 2- Les responsables de l'application des mesures qui seront prises doivent être associés à l'analyse et la discussion des résultats ;
- 3- La connaissance de la réalité des rapports humains est l'élément qui fait basculer les structures du débat. Une réforme ou une décision de politique publique doit s'élaborer à partir d'une connaissance partagée et le plus possible intériorisée par les

responsables aux différents niveaux opérations du fonctionnement et des problèmes du système.

### **Troisième cas : La réforme de la compagnie Air France**

Ce dernier cas concerne la réforme de la compagnie Air France en quasi-faillite après la grève catastrophe de l'automne 1993. Dans ce cas l'intervention de Crozier comportait les mêmes étapes et les mêmes méthodes « Nous avons fait une première partie plus rapidement qu'à la SNCF parce que le temps pressait, trois mois. Nous avons écouté une centaine de personnes en profondeur, après quoi nous avons procédé aux restitutions et établi un questionnaire à l'ensemble du personnel. Finalement, cela a changé les données du jeu. Le PDG Christian Blanc a négocié et un référendum s'en est suivi afin d'approuver les plans de restructuration. Après cela, une équipe formée de personnes de la SMG a fait le travail de guidage de la réforme. Comme vous le voyez, on ne se contente pas de dire en général ce qu'il faut faire... » (Interview avec M. Crozier parue dans *Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne* » en 1994). Toutefois, il y a lieu de signaler quelques enseignements complémentaires (Crozier, 1997) :

- 1- Il est possible d'employer la même approche avec succès sur l'ensemble d'un système hétérogène ;
- 2- Il est possible d'obtenir un délai suffisant pour faire une enquête qualitative sérieuse, même dans un cas d'urgence au cours d'un débat de politique publique ;
- 3- La connaissance partagée est le levier décisif du changement d'attitude indispensable au succès d'une réforme.

### **3- La réflexion Crozérienne : Théorie et pratique de la démarche de recherche**

« L'analyse stratégique et l'analyse systémique ne sont pas seulement des propositions théoriques. Elles sont d'abord, et avant tout, des pratiques de recherche » (Crozier & Friedberg, 1977 p:391). Donc loin de se résumer en une simple théorie, la réflexion Crozérienne est une véritable méthodologie de la pratique de la recherche.

Les différents cas analysés ci-dessus montrent que l'analyse Crozérienne relativise tous les déterminismes du contexte, de l'environnement et de la rationalité à priori. L'analyse qu'elle pose se situe à un autre niveau de réalité et d'analyse : celui des contraintes spécifiques que font peser sur la capacité d'action, de développement et de changement d'un ensemble, des construits, des jeux de coopération... or pour cette interrogation, il n'y a pas de réponse générale. Car les contraintes qu'elle vise sont elles-mêmes toujours liées à des problèmes, des solutions, bref à des situations et à des acteurs concrets et spécifiques (Crozier & Friedberg, 1977 p :391).

Pour Crozier, l'analyse stratégique ne peut qu'adopter une démarche hypothético-inductive par laquelle elle constitue et cerne son objet d'études par étapes successives à travers l'observation, la comparaison et l'interprétation des multiples processus d'interaction et d'échange qui composent la toile de fond de la vie à l'intérieur du système d'action. Une démarche en somme qui se sert de l'expérience vécue des participants pour proposer et vérifier des hypothèses de plus en plus générales sur les caractéristiques de l'ensemble (Crozier & Friedberg, 1977 p :393).

Lors d'une recherche-intervention, la première étape consiste à établir une photographie du système d'action. «Pour pouvoir observer, comparer, analyser et interpréter les comportements des acteurs qu'il observe, le chercheur doit tout d'abord les mettre en question tels qu'ils se présentent d'emblée à ses yeux et tels qu'ils sont perçus et décrits par les acteurs eux-mêmes. Il doit pourvoir se ménager une position de recul et de distance critique... » (Crozier & Friedberg, 1977 p :394). Dans cette étape, le chercheur ne cherche pas à interpréter, juger ou donner des recommandations. L'objectif est de collecter des données relatives au vécu des acteurs afin de reconstruire la logique et les propriétés particulières du système d'action concret.

Dans un deuxième temps, le chercheur-intervenant doit quitter sa position d'observateur détaché et extérieur au champ. «Ce n'est qu'en reconstruisant de l'intérieur la logique propre des situations telle qu'elle est perçue et vécue par les acteurs eux-mêmes qu'il pourra découvrir les données implicites par rapport auxquelles seules leurs conduites, apparemment aberrantes, prennent sens et signification » (Crozier & Friedberg, 1977 p :395).

Ainsi, selon Crozier, la démarche de recherche peut ainsi se comprendre comme un aller et retour sans cesse recommencer entre deux pôles complémentaires et conflictuels à la fois.

La présentation (la restitution) des résultats de l'analyse est l'occasion pour le chercheur-intervenant de tester la validité et la pertinence de sa photographie. «Portant au départ sur des éléments essentiellement descriptifs, elle met en scène leurs liens et crée, à travers un ensemble de discussions, de confrontations et d'approfondissements, les conditions de leur interprétation en commun... » (Friedberg, 1993 p: 364). Dans cette étape de restitution, le rôle du chercheur-intervenant n'est pas de décider à la place des acteurs, ni de proposer des voies et des repères de changement, mais de les aider à expliciter leurs critères et normes, à clarifier ou définir leurs objectifs afin d'évaluer le gap entre la situation réalisée et celle désirée et de définir ensuite les actions possibles pour enclencher un processus de changement et d'apprentissage collectif.

## **Deuxième partie : L'analyse de l'évolution de l'œuvre de Michel Crozier : De l'analyse descriptive à la recherche tournée vers action**

### **1- La première étape : L'analyse descriptive**

#### ***Du phénomène bureaucratique ...***

##### *La bureaucratie comme système d'organisation*

Depuis longtemps le phénomène bureaucratique constitue un des problèmes clefs de la sociologie et de la science politique. Selon Max Weber, la bureaucratie est un instrument de rationalisation dont se dotent les organisations. Il définit le type idéal de la bureaucratie qui comporte trois traits essentiels : L'impersonnalité des règles, le caractère d'expert et de spécialité des fonctionnaires, un système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle.

La littérature post-Weberienne sur la bureaucratie est marquée d'une ambiguïté fondamentale : D'un côté, la plupart des auteurs pensent que le développement des

organisations bureaucratiques correspond à l'avènement de la rationalité dans le monde moderne et que la bureaucratie est intrinsèquement supérieure à toutes les autres formes possibles d'organisation. De l'autre, beaucoup d'auteurs, souvent les mêmes, considèrent les organisations comme des sortes de Léviathans à travers lesquels se préparent la mise en esclavage de la race humaine.

Le paradoxe a paralysé l'évolution de la pensée bureaucratique jusqu'à la relecture du type idéal bureaucratique par K. Merton qui sans rompre avec la pensée Wébérienne a analysé le phénomène bureaucratique du point de vue de dysfonctions. Un travail confirmé par d'autres sociologues tels P. Selznik, Bendix, Blau et Goudner, les fondateurs de la théorie des «cercles vicieux bureaucratiques».

Bien que l'analyse en termes de dysfonctions et des cercles vicieux bureaucratiques constituent un socle théorique irréprochable de l'analyse des organisations bureaucratiques, néanmoins, cette analyse reste statique d'où la nécessité d'une réflexion dynamique pour appréhender les problèmes de changement dans une organisation bureaucratique à travers la notion de la stratégie de l'acteur et du système bureaucratique de l'organisation.

Pour cela, M. Crozier propose d'étudier les caractéristiques de la bureaucratie non pas comme étant des dysfonctions immanentes mais comme des objets rationnels d'un système. Ainsi, à travers l'étude des deux fameux cas de l'Agence Comptable et du Monopole Industriel, Crozier a dégagé quatre traits essentiels de ce qu'il appelle « un système d'organisation bureaucratique » :

- Le développement des règles impersonnelles assurant indépendance et sécurité au fonctionnaire mais aussi son isolement ;
- La centralisation des décisions pour éliminer tout pouvoir discrétionnaire ;
- L'isolement de chaque catégorie professionnelle et la pression du groupe sur l'individu ;
- Le développement de pouvoir parallèle autour des zones d'incertitude.

Selon M. Crozier, un système bureaucratique d'organisation est un système où le processus de correction des actions fonctionne mal, c'est un système qui ne sait pas se corriger. On est typiquement dans un modèle de cercles vicieux où la rigidité des tâches et l'isolement des catégories professionnelles provoquent des problèmes dont les individus vont se servir pour accroître leur pouvoir, cette position entraîne des frustrations et des pressions qui elles-mêmes suscitent l'édiction de nouvelles règles et le renforcement de la centralisation. Dans cet état d'ordre, l'agent est un être actif qui cherche à tirer le meilleur avantage de sa situation. « Ce schéma d'interprétation, n'est plus fondé sur les réactions passives du facteur humain mais sur la reconnaissance de la nature active de l'agent humain qui cherche de toute façon et en toutes circonstances à tirer le meilleur parti possible de tous les moyens à sa disposition » (Crozier, 1965 p :237).

#### *Le problème de changement :*

M. Crozier a soulevé le problème de l'étude de l'évolution dans un système d'organisation bureaucratique. En effet, vu sa rigidité, ce dernier ne peut pas s'adapter facilement aux évolutions de son environnement. Il résiste et ne peut pas opérer le changement qu'à travers les crises alternant des longues périodes de routine et de crises. Ainsi, selon Crozier, pour réguler les crises, les administrations chargent des agents issus du grand corps de l'Etat.

*Le phénomène bureaucratique est un phénomène culturel français.*

L'étude des rapports entre le phénomène bureaucratique et le système social et culturel, peu étudié, sauf sous l'angle des valeurs, va permettre de rendre compte du fonctionnement des organisations vues comme système de décisions et lieu d'apprentissage et d'élaboration des rapports humains.

Les traits relevés dans l'Agence comptable et le Monopole industriel correspondent bien à certains traits culturels français : l'isolement de l'individu, la prédominance des activités formelles, l'isolement de chaque strate, la lutte des strates entre elles pour leurs privilèges. Dans cet ordre d'idées, le concept de «la communauté délinquante» de J. R. Pitts est éclairant. En effet, «selon lui les activités informelles ne sont pas du tout absentes du mode de vie français, mais elles sont généralement négatives, plus ou moins clandestines et instables» (Crozier, 1965 p :267). M. Crozier a bien repéré ces principes lors de son analyse des deux cas du Monopole et de l'Agence Comptable, « Dans les deux cas, en effet, on peut découvrir une sorte de communauté délinquante fondée sur un pacte implicite de défense auquel souscrivent tous les membres de chaque groupe formel : Chaque fois qu'un membre du groupe réclame l'aide des autres membres pour protéger sa propre zone d'indépendance et de libre activité, tous lui doivent assistance, quels que soient leurs sentiments à son égard et quelle que soit la valeur du cas qu'il présente » (Crozier, 1965 p :268).

Sont sous-jacents à ces traits, la fuite devant les conflits, les relations face à face et de dépendance, la difficulté d'accepter le leadership, posant le problème de la conception de l'autorité. En France, elle est universelle et absolue et hérite de la politique monarchique, la rationalité et le " bon plaisir ", défini comme liberté du groupe de ne pas se plier aux désirs des autres. Le système bureaucratique français impersonnel et centralisé répond efficacement à cette contradiction sur l'autorité et aux exigences de la société en garantissant l'indépendance individuelle et en assurant le succès de l'action collective.

Le principal défaut du système d'organisation bureaucratique est sa difficulté d'adaptation au changement qui ne peut avoir lieu que par crises et concerne l'institution entière. Cette situation fait apparaître la faiblesse du pouvoir central qui semble puissant mais qui n'a en réalité aucune influence auprès de ses subordonnés. C'est le cas dans l'Agence et le Monopole.

**... A La société bloquée :**

Crozier revient à ces caractéristiques du système bureaucratique à la Française héritée d'une longue histoire de centralisation étatique et un système de pouvoir autoritaire et centralisé :

- centralisation extrême des décisions
- distance entre les instances hiérarchiques
- absence de processus de participation et consultation
- passivité et résistance des échelons inférieurs
- incapacité à s'adapter aux demandes sociales et gaspillage des énergies.

M. Crozier qualifie la société française comme étant une société bloquée. Ces deux composantes : la société et son Etat sont dans un état similaire de blocage et de retard par rapport aux changements de l'environnement postindustriel. En effet, M. Crozier pensait que

la société à l'Etat qu'elle mérite. «J'avais décrit la société française comme façonnée par son Etat, celui-ci ayant été un moteur particulièrement fort... Dans la société bloquée, je disais qu'il fallait changer l'Etat pour que la société change. Je n'étais pas complètement libérée de l'idée que c'est l'Etat qui change la société... » (Interview avec M. Crozier parue dans «Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne » en 1994).

### *L'acteur et le système : l'étape transitoire*

Après l'analyse descriptive du phénomène bureaucratique et du blocage de la société française, M. Crozier, en collaboration avec E. Friedberg, a écrit l'un des best sellers du management. Plus de 25 ans après sa parution, *L'acteur et le système* reste une référence incontestable. Pour M. Crozier, l'acteur est le système « n'est pas un livre de management, mais il est utile pour le management. Il intéresse les lecteurs car il propose un travail plus en profondeur, et non quelques recettes rapides, comme beaucoup de livres. Il s'agit de comprendre comment fonctionnent les organisations pour mieux les gérer ». (Interview avec M. Crozier, parue dans le *Journaldunet.com*, 5 janvier 2005).

Sans doute, cette analyse en profondeur du fonctionnement réel des organisations constitue l'étape transitoire de la pensée Crozérienne : D'un chercheur «passif» qui décrit la situation (bureaucratie et blocage de la société) à un chercheur-intervenant qui ne s'arrête pas au niveau de l'analyse descriptive mais qui ose à proposer des réflexions et des analyses tournées vers l'action (comme on va voir dans la deuxième étape).

En effet, à travers deux modes de raisonnements à la fois complémentaires, contradictoires et convergents : Le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique (Le raisonnement stratégique part de l'acteur pour découvrir le système qui seul peut expliquer par les contraintes les apparentes irrationalités du comportement de l'acteur. Le raisonnement systémique part du système pour retrouver avec l'acteur la dimension contingente arbitraire et non naturelle de son ordre construit), les auteurs ont bien montré que l'organisation est loin d'être la simple horlogerie bien ordonnée de la pensée classique déterministe.

Selon les auteurs et contrairement aux idées que nous avons couramment, ces problèmes d'organisation et d'action collective ne sont pas des données «naturelles» mais des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacité, ont créés, inventés, institués pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et de coopération en vue d'atteindre des objectifs communs en dépit de la divergence des orientations.

En partant de cette idée, les auteurs constatent que « nous vivons généralement avec une image tout a fait fautive de l'action organisée ». On est loin de la rationalité du fonctionnement des organisations. «Cette horlogerie semble admirable tant qu'on l'examine seulement sous l'angle du résultat à obtenir : Le produit tombe en bout de chaîne. Elle change en revanche radicalement de signification si on découvre que ces rouages sont constitués par des hommes». La réalité n'a jamais approché de cette image ou fiction, l'action échappe au modèle simpliste d'une coordination mécanique et déterministe du *one best way*.

L'organisation pose donc un problème pour l'acteur car son fonctionnement repose sur une logique d'écart « gap » entre la théorie et la réalité, entre une rationalité surévaluée par

l'admiration et la confiance des acteurs pour l'efficacité des résultats collectifs, et d'autre part par la complexité des comportements humains.

Pour les auteurs l'effet contre-intuitif est au cœur même de tout effort d'action collective. Le problème selon eux se situe au niveau de la médiation irréductible entre les fins que nous poursuivons, d'une part, et les moyens humains que nous employons pour les réaliser, d'autre part. Ce sont les construits d'action collective et la structuration des champs qu'ils instituent (Crozier et Friedberg, 1977 p :15).

Dans la réflexion des auteurs le contexte organisationnel cède la place au concept du « construit organisationnel » où l'homme garde toujours un minimum de liberté qu'il ne peut s'empêcher de l'utiliser pour battre le système : Agir, calculer, s'adapter... contre tout moyen déterministe.

Loin du modèle taylorien «L'homme comme une main» et du modèle humaniste «L'homme comme une main et un cœur», l'homme est avant tout une tête, un inventeur, calculateur disposant d'une marge de liberté irréductible dans la poursuite de ses activités comme nous montre l'analyse clinique du construit organisationnel et du fonctionnement des ateliers du Monopole Industriel.

Pour résumer cette première partie de la pensée Crozérienne, on peut cité cet extrait de l'interview avec M. Crozier parue ... «En fait, dès mon premier livre important, Le phénomène bureaucratique (1963), je m'intéresse à des organisations, et pour les comprendre j'étudie le poids que l'Etat a sur elles. Il s'agit d'organisations administratives françaises concrètes, et j'essaie dans la troisième partie du livre de voir ce qu'il y a au-dessus. C'est alors que je découvre le système administratif français, et que je remarque des régularités malgré des différences très grandes et des oppositions. On retrouve des mécanismes relativement semblables. Ma perspective est celle du changement. Aussi, La société bloquée est une réflexion sur le changement dans la société française, et sur la nécessité de dépasser les blocages de cette société ».

Pour Michel Crozier et Edhard Friedberg, le changement est un phénomène systémique. Pour qu'il y ait changement, il faut que tout un système d'action se transforme, c'est-à-dire que les hommes doivent mettre en pratique de nouveaux rapports humains, de nouvelles formes de contrôle social. Il ne s'agit pas de décider une nouvelle structure, une nouvelle technique, une nouvelle méthode, mais de lancer un processus de changement qui implique action et réactions, négociations et coopération.

Dans cette vision, le changement sera le résultat d'un processus collectif à travers lequel sont mobilisées, voire créées, les ressources et capacités des participants nécessaires pour la constitution de nouveaux jeux dont la mise en œuvre libre permettra au système de s'orienter ou de se réorienter comme un ensemble humain et non comme une machine.

## **2- Deuxième étape : Michel Crozier le chercheur-intervenant ou la pensée tournée vers l'action**

«Il ne s'agit plus seulement de décrire, mais de faire bouger les choses. Se contenter de reprendre l'analyse de la société bloquée serait de faire le complice de l'immobilisme ou du y

a qu'à. Ce serait fournir des arguments aux dirigeants qui mettent en avant les rigidités et le prétendu conservatisme des Français pour justifier leur impuissance ou leurs échecs- alors que leurs propres responsabilités sont prépondérantes» (Interview avec M. Crozier parue dans l'Expansion du 29/05/1995). Voici comment M. Crozier explique l'évolution de sa pensée tournée vers l'action et le changement. On ne change pas la société par décret (1979), Etat modeste, Etat moderne (1987), L'entreprise à l'écoute (1989), La crise de l'intelligence (1995)... les écrits de M. Crozier d'après la fin de la décennie 70 ne se contentent plus d'une simple analyse descriptive. Ces publications sont plus tournées vers l'action, «Dans Etat modeste, je suis beaucoup plus catégorique : la société change, elle se modernise et l'Etat doit être à son service... je crois qu'il est tout à fait indispensable de changer l'Etat pour libérer davantage la société d'une emprise paralysante» (Interview avec M. Crozier parue dans «Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne » en 1994).

L'Etat bureaucratique à la Française est devenu totalement archaïque. Un véritable Etat moderne est avant tout un Etat modeste qui ne commande pas, qui ne sait pas mieux que ces sujets ce qui est bon pour eux.

Pour M. Crozier, il existe un rapport paradoxal mais profond entre la rigueur idéaliste des principes et les objectifs de l'action et les aspects technocratiques de sa mise en œuvre (Crozier, 1987 p:31) et c'est justement l'existence d'une équipe dirigeante à majorité technocrates et restreinte par les inéluctables pressions d'une administration d'orientation technocratique, qui explique cette incapacité de comprendre la réalité et même de la percevoir (Crozier, 1987 p:39). M. Crozier revient dans d'autres écrits (La crise de l'intelligence, 1995) sur ce qu'il nomme la pensée unique des élites françaises. Cette pensée repose sur l'idée qu'on peut changer des décisions prises à partir du sommet. Cette idée a deux corollaires. Le premier est un mode de pensée qui privilégie la recherche de la solution par rapport à la construction du problème. L'image idéale du dirigeant français, c'est celle de l'homme qui analyse très vite la situation, établit un diagnostic, qui en fournit une brillante synthèse et qui édicte immédiatement les solutions ou les actions appropriées : clarté d'esprit, simplification et rapidité de décision... Le deuxième corollaire selon Crozier est la priorité donnée à la conception sur l'exécution. Elle sert d'excuse à l'ignorance du terrain, elle explique l'incapacité de beaucoup de dirigeants à appréhender la complexité des systèmes humains qui vont devoir mettre en œuvre leurs décisions et en subir les conséquences. Cette distance par rapport aux réalités de la base est à la source de beaucoup d'échecs.

La France n'est pas endormie, c'est une société bien vivante, fort active mais qui se retrouve - comme les autres nations occidentales- affectée par les révolutions post-industrielles (Crozier, 1987 p:47). La crise de la gestion publique est universelle, ce n'est pas une question française. Cet état s'explique essentiellement par l'accroissement spectaculaire des besoins et des demandes d'intervention de l'Etat. En effet, quantité de problèmes qui étaient sectoriels et régionaux sont devenus généraux et nationaux du fait de l'interdépendance croissante de toutes les activités, et l'Etat peut apparaître comme le seul cadre assez large permettant à tous les intéressés d'être associés à la gestion des problèmes communs.

Face à cette situation le schéma de la «Société bloquée» décrit en 1970 où l'auteur a assimilé la société et son Etat comme si toujours les peuples avaient les gouvernants et jusqu'au système qu'ils méritent est inversé. La société française en perpétuels changements culturels et sociaux n'a plus l'Etat qu'elle mérite (Crozier, 1987 p:57). L'Etat entravé par son establishment bureaucratique et ses stéréotypes technocratiques est en retard sur sa société.

Sans doute la séparation et la distinction entre ceux qui gèrent le tissu collectif et ceux qui bénéficient de cette gestion explique en grande partie ce retard. En effet, le système administratif français est très centralisé, il joue un rôle important dans la société, peut être dit l'auteur tant du point de vue matériel que du point de vue moral (Crozier, 1987 p:73).

Dans la philosophie de l'Etat à la Française, l'ensemble est indivisible et tous les employés participent du caractère quasi-sacré de l'Etat gardien de l'Intérêt général. Pour cela, il tend à privilégier les contrôles de conformité, ainsi son activité qu'il voudrait simpliste est en réalité plus souvent étouffante et paralysante ce qui est insupportable dans un monde de changement rapide où l'innovation joue un rôle décisif d'où l'importance d'intégrer le citoyen innovateur au système en lui donnant les possibilités et les moyens de participer à la production du service public.

Le premier obstacle donc à la modernisation de la société est l'Etat. Parler d'Etat modeste, c'est réclamer un Etat qui soit capable d'adaptation, qui acceptera de reconnaître qu'il est en retard et que le meilleur moyen pour lui de contribuer à la modernisation du pays, c'est d'accepter d'abord de se moderniser lui-même.

Pour cela M. Crozier propose sa voie de modernisation. Une stratégie en trois grands chantiers de modernisation :

- *Une autre méthode intellectuelle*

M. Crozier préconise l'élaboration d'une stratégie, un choix de priorités en fonction d'une réflexion raisonnable sur les ressources, les contraintes et les objectifs (Crozier, 1987 p :196).

L'approche du changement basé sur la programmation à priori et sur une réflexion sur les contraintes est inéluctablement vouée à l'échec.

Pour notre auteur, la première réflexion à mener doit porter sur les ressources que constituent les fonctionnaires. Il faut changer le mode de raisonnement des élites administratives. Celles-ci commencent à se sentir en état d'infériorité dans le développement culturel.

La société française est portée par une évolution des mentalités qui la conduit à plus de simplicité dans les relations, à moins de hiérarchie, à moins de formalisme. Pour répondre à ces mouvements, l'auteur pense que l'élaboration de méthodes intellectuelles différentes peut constituer le levier de nouvelles possibilités d'apprentissage et de changement. Un tel changement dépend forcément du climat que les élites administratives créent autour des idées nouvelles.

Pour M. Crozier, c'est pas la vertu de modèles intellectuels plus modernes et plus efficaces qu'on saura attirer et motiver ces élites en vue d'un autre changement.

Dans ce contexte, c'est la façon de préparer les décisions, le type d'information recueillie qui est en jeu, d'où l'importance d'élaborer un nouveau modèle de préparation et d'évaluation des décisions collectives.

Dans cette perspective, la création de cellules de préparation aux décisions dans toutes les grandes instances où celles-ci se prennent, et la formation des hauts fonctionnaires aux techniques et pratiques de pointe en matière d'analyse peut contribuer à amorcer le mouvement.

Un Etat modeste, est un Etat nouveau, fruit d'une construction difficile inspirée par une pensée pragmatique constamment nourrie, stimulée par un contact permanent avec la réalité en collaboration avec l'état civil.

- *Un autre système d'évaluation*

Pour M. Crozier, il est indispensable de compléter la réflexion sur les décisions par une seconde réflexion portant sur l'évaluation des résultats de l'action.

Pour changer le système il ne faut pas seulement opérer la mutation intellectuelle d'un raisonnement nouveau, mais une conversion des pratiques de contrôle vers celles de l'évaluation des résultats qui placent la réalité du service accompli et du client-administré quoi en bénéficie au centre des jeux de pouvoir entre les fonctionnaires.

Un système où la voie contentieuse à l'américaine, pour indispensable qu'elle soit, doit être contrebalancée par d'autres voies qui donnent aux citoyens des possibilités d'accès permettant à la fois de développer la collaboration et réduire les antagonismes (Crozier, 1987 p :233).

Les solutions technocratiques ont échoué, qu'il s'agisse de la Rationalisation des choix budgétaires en France ou du fameux PPBS (Planning Programming Budgeting System) américain, seules les méthodes qui mettent l'administré au centre du dispositif d'évaluation sont adéquates aux mutations du mode de préparation des décisions étant donné qu'elles permettent une meilleure circulation de l'information pertinente et assurent une communication acceptable entre l'ensemble administratif, le sommet de l'Etat et les citoyens.

- *Restaurer métier et leadership :*

Certes, la création des cellules de préparation des décisions et le développement de procédures d'évaluation des résultats de l'action administrative sont primordiaux. Toutefois, et dans une certaine mesure, sont des actions périphériques.

Pour parvenir à l'Etat modeste, il est indispensable de changer l'état d'esprit des personnels. La réforme du système administratif français exige avant tout une transformation radicale de la gestion des personnels, car une administration est avant tout des hommes qui sont liés entre eux par des règles et des habitudes.

Les services bureaucratiques gèrent les personnels en fonction de règles et de normes qui n'ont rien à voir avec les objectifs qu'ils devraient poursuivre et les résultats qu'il obtient.

Le poids du catégoriel, nécessairement bureaucratique, est encore écrasant. Aucune réforme profonde n'est possible tant que le client interne n'aura pas été profondément modifié. Les fonctionnaires ne constituent pas un obstacle en tant que personnes, c'est le système qui est en question et pour le changer, il faut utiliser la ressource qu'ils représentent en créant des régulations plus efficaces à partir d'une restauration de l'idée de métier et la revalorisation des métiers qu'exercent les fonctionnaires.

Toute stratégie visant à transformer l'Etat doit donc reposer sur la priorité donnée à l'investissement dans les ressources humaines. Son principal levier est la notion de la connaissance, la stimulation qu'apporte la connaissance des réalités et des résultats de l'action.

### **Conclusion : Etat modeste, Etat moderne : quels rapprochements avec le NPM ?**

Pour conclure ce papier sur l'œuvre de Michel Crozier, il nous paraît intéressant de comparer la voie de la modernisation de l'Etat Crozérienne avec l'une des approches de la modernisation du secteur public qui a marqué les trois dernières décennies, le New Public Management.

Sans rentrer dans le débat sur le New Public Management et ses différents courants de pensées, nous essayons de prendre quelques principes qui sont largement concertés. Le NPM est avant tout un moyen pour optimiser les organisations publiques sans pour autant toucher aux objectifs de service public (Finger et Ruchat, 1997).

Le NPM est une palette de techniques orientées vers la performance « ... a range of techniques including performance review, staff appraisal systems, performance related pay, scrutinies, so-called 'quality audits', customer feedback mechanism, comparative tables of performance indicators, charter marks, customer charters, quality standards and TQM" (Hoggett, 1996:20).

Hood (1991) propose 8 principes généraux du NPM (Hands on professional management, Explicit standards and measures of performance, emphasis on output controls and entrepreneurial management, disaggregation of units, competition in the public service, stress on private sector styles of management practice et greater stress on discipline and parsimony), ces principes ont été aussi repris par Haldemann (1995) qui les a reformulé ainsi (Finger et Ruchat, 1997):

- 1- Une orientation de l'administration sur l'output (performance) et non plus sur l'input (ressources);
- 2- Un contrôle dit «post-bureaucratique» (controlling) ;
- 3- une nouvelle gestion du personnel ;
- 4- une orientation client, marché et qualité ;
- 5- une réorganisation (aplatissement des hiérarchies, orientation processus) ;
- 6- une conscience et maîtrise des coûts ;
- 7- une introduction des mécanismes de feed-back et de contrôle (indicateurs) ;
- 8- Une certaine décentralisation (outsourcing).

Pour résumer ces principes, on pourra dire que contrairement à la vision instrumentale de la décennie 70, le NPM vise aujourd'hui une transformation profonde de l'administration, un changement de paradigme. Le NPM implique une vision globale de la modernisation du secteur public qui repose sur : De nouveaux rapports entre l'administration et les autorités publiques, le rapprochement du service administratif de ses clients et la dynamisation du service administratif.

Nous allons essayer maintenant de confronter ces deux approches de modernisation et de réformes de l'Etat.

En reprenant les trois dimensions du NPM mentionnées ci-dessus, on peut remarquer que l'orientation client est un élément essentiel pour les deux démarches.

Pour M. Crozier un Etat modeste, est un Etat à l'écoute des citoyens «Seul un Etat modeste peut vraiment se révéler actif, car il est seul en mesure d'écouter la société, de comprendre les citoyens et donc de les servir en les aidant à réaliser eux-mêmes leurs objectifs» (Crozier, 1987, p :9).

Quoique les deux approches considèrent l'orientation client comme un élément essentiel de la réforme du secteur public. On peut remarquer qu'elles envisagent cette orientation de deux points de vues totalement différents. Pour M. Crozier, l'orientation client se justifie par le retard de l'Etat par rapport aux changements de la société. Donc l'Etat doit s'orienter vers les citoyens pour combler le décalage avec eux. Tandis que pour le NPM, l'orientation client se justifie d'un point de vue plus restrictif et presque commercial par l'insatisfaction des clients avec les services administratifs (Finger et Ruchat, 1997). Crozier va même plus loin de cette orientation en considérant le citoyen comme un co-producteur du service public donc comme un acteur social et non pas un simple consommateur du service public.

Le deuxième point commun entre les deux approches est la dynamisation interne de l'administration. Un point qui est une condition préalable pour la réalisation du premier objectif (orientation client). En effet, dans la plupart de ses ouvrages, M. Crozier insiste sur la nécessité de transformer les structures bureaucratiques étatiques. En effet, avec la surcharge des systèmes étatiques et le développement concomitant de la liberté de l'acteur, Crozier évoque la nécessité du changement pour sortir des cercles vicieux bureaucratiques.

Si Crozier envisage le changement d'un point de vue sociologique, le NPM attribue une grande importance au management de changement par l'introduction d'un certain nombre d'outils et d'instruments qui ont fait leurs preuves dans le secteur marchand. De ce fait, on peut dire que contrairement à l'approche sociologique du changement, le NPM ne repose pas sur un socle théorique et conceptuel solide, du moins pas aussi élaboré que la pensée Crozierienne.

Quant aux modalités et aux pistes de changement, Crozier insiste sur la nécessité de changer l'état d'esprit de l'administration et notamment de ce qu'il appelle la pensée unique des élites françaises. «Une stratégie de modernisation de la société française doit d'abord porter sur le développement de ces ressources indispensables que constituent pour elle ses fonctionnaires. Ce qui paraît d'emblée le plus décisif, c'est de parvenir à changer le mode de raisonnement des élites administratives». Crozier fait preuve ici d'une vision organisationnelle du changement qui de plus en plus se concentre sur la dimension de la culture et du leadership ((Finger et Ruchat, 1997) alors la vision du NPM est très instrumentale «The management concepts behind NPM are too instrumental or used in an too instrumental way... The experience with Baldrige and EFQM award show that is great leadership and people skills that make the difference» (Noordhoek et Saner, 2005).

Deux des trois dimensions du NPM (Le rapprochement des citoyens-clients et la dynamisation interne) sont plus au moins compatibles avec la pensée de Crozier du moins au

niveau des objectifs. Toutefois, la troisième dimension qui concerne la séparation entre l'administration et les autorités publiques. Dans le cas du NPM deux éléments clés caractérisent les nouveaux rapports entre l'administration et les autorités politiques : Le contrat de prestation et les conditions de fonctionnement qui constituent le cadre des rapports entre service administratifs et autorités politiques, alors que dans la conception de Crozier, on voit ne pas la distinction entre l'Etat et l'administration étant donné qu'il ne fait pas la distinction entre politique et administration dans sa conception de l'Etat. On pourra dire donc qu'il y a une différence fondamentale sur la conceptualisation de l'Etat entre les deux approches.

### **Références :**

Crozier, M. (1963). «Le phénomène bureaucratique». Paris : Seuil.

Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). «L'acteur et le système». Paris : Seuil.

Crozier, M. (1987). «Etat modeste, Etat moderne». Paris : Fayard.

M. Finger, M. & Ruchat, B. (1997). «Le New Public Management : Etat, administration et politique» in *Pour une nouvelle approche du management public - réflexions autour de Michel Crozier*. M. Finger, M. & Ruchat, B. (Eds) (1997). Seli Arslan.

Friedberg, E. (1993). «Le pouvoir et la règle». Paris : Seuil.

Hoggett, P. (1996). «New modes of control in the public service». *Public Administration*, 74: 9- 32

Hood, C. (1991). «A Public Management for all Seasons». *Public Administration*, S. 3-19.

Moingeon, B. , Edmondson, A. & Ramanantsoa, B. (1997). «Confiance et recherche-intervention» in *Pour une nouvelle approche du management public - réflexions autour de Michel Crozier*, M. Finger, M. & Ruchat, B. (Eds) (1997). Seli Arslan.

Noordhoek, P. & Saner, R. (2005). «Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society». *Public Organization Review: A Global Journal* 5: 35-53.

### **Interviews:**

Interview avec M. Crozier parue dans «Le Journal de Genève et Gazette de Lausanne » en 1994

Interview avec M. Crozier parue dans l'Expansion du 29/05/1995

Interview avec M. Crozier parue dans le Journaldunet.com, 5 janvier 2005).

# Annexes

1- Biographie de Michel Crozier

2- Les synthèses des ouvrages :

- Crozier, M. (1963). «Le phénomène bureaucratique». Paris : Seuil.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). «L'acteur et le système». Paris : Seuil.
- Crozier, M. (1987). «Etat modeste, Etat moderne». Paris : Fayard.

## **Première partie : Présentation de l'auteur** ([Source : www.univ-perp.fr/lsh/socio/](http://www.univ-perp.fr/lsh/socio/))

### **I. Eléments de biographie**

Né le 6 novembre 1922 à Sainte-Menehould (Marne).

#### Carrière de chercheur au CNRS

Attaché de recherche (1952)  
 Chargé de recherche (1954)  
 Maître de recherche (1964)  
 Directeur de recherche (1970)  
 Directeur de Recherche émérite (1980)

#### 1ère période en France

Diplômé d'HEC. Docteur en Droit, 1949. Docteur ès Lettres, 1969.  
 Fondateur du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) en 1961, qui fut transformé en laboratoire CNRS en 1976. Directeur jusqu'en 1993.  
 Professeur de Sociologie à l'Université de Paris X-Nanterre, 1967-68.  
 Président de la Société française de sociologie, 1970-72.  
 Fondateur du DEA de Sociologie de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Paris en 1975-82, en relation étroite avec le CSO.

#### 2ème période à l'étranger

Fellow Centre for Advanced Study in the Behavioral Sciences of Stanford, 1959-60, 1973-74.  
 Professeur à l'Université de Harvard, 1966-70.  
 Professeur à l'Ecole des Sciences sociales de l'Université de Californie, 1982-89.  
 Visiting Professor à l'Ecole des Sc. sociales de l'Université de Californie, Irvine, 1982-92.  
 Professeur invité à l'Institut des hautes études en Administration publique, Lausanne, et responsable du programme de Sociologie des organisations, 1982-88.  
 Professeur invité au New Asia College de Hong Kong, 1988.

#### 3ème période et titres

Membre de la Mission à l'Innovation, 1979-81.  
 Membre de la Commission de réflexion sur l'avenir de l'Université, 1987.  
 Membre de la Mission d'audit social SNCF, 1987-88.  
 Responsable de mission gouvernementale à la demande du ministre chargé de la Fonction Publique et du Plan, M. Hervé de Charrette, sur les innovations technologiques au Japon, aux Etat-Unis et en Suède, 1987-88.  
 Conseiller scientifique au cabinet international de management SMG, depuis 1993.  
 Conseiller scientifique du cabinet Andersen Consulting, depuis 1995.

Officier de la Légion d'Honneur.  
 Commandeur de l'Ordre National du Mérite.  
 Lauréat du Prix Tocqueville en 1998 (parrainé par Raymond Barre et Alain Peyrefitte).

Membre de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, section Morale et Sociologie, le 14 juin 1999.

## **II. Bibliographie**

**CROZIER, Michel & DOLLÉANS, Edouard.** *Mouvements ouvrier et socialiste, chronologie et bibliographie (1750-1918)*, Paris, Ed. Ouvrières, 1949, 381 p.

**CROZIER, M.** *Usine et syndicats d'Amérique*, Paris, Ed. Ouvrières, 1951.

**CROZIER, M.** *Petits fonctionnaires au travail*, Paris, Ed. du CNRS, 1956.

**CROZIER, M.** *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963, 82 p.

**CROZIER, M.** *Le Monde des employés de bureau ; résultats d'une enquête, menée dans sept compagnies d'assurances parisiennes*, Paris, Ed. du Seuil, 1965.

**CROZIER, M.** Préface à James G. MARCH & Herbert A. SIMON, *Les Organisations* (1<sup>ère</sup> éd. 1958), Paris, Dunod, 1969, pp. V-XIV.

**CROZIER, M.** *La Société bloquée*, Paris, Seuil, 1970, 241 p. ; rééd. 1995, 222 p.

**CROZIER, M. & NEGANDHI, Anant R.** *Environmental settings in organizational functioning*, Kent, Ohio, Comparative Administration Research Institute of the Center, 1970, 128 p.

**CROZIER, M.** *The World of the Office Worker*, Chicago, University of Chicago Press, 1971, 224 p.

**CROZIER, M.** *Les attitudes des cadres à l'égard du gouvernement de l'entreprise*, Paris, Centre de recherches et d'études des chefs d'entreprise, 1972.

**CROZIER, M., FRIEDBERG, E., GREMION, P. & C., THOENIG, J.C., WORMS, J.P.** *Où va l'administration française ?*, Paris, Ed. d'Organisation, 1974.

**CROZIER, M., HUNTINGTON, S., WATANUKI, J.** *The Crisis of Democracies, Report on the Governability of Democracies*, New York, University Press, 1975.

**CROZIER, M. & THOENIG, Jean-Claude.** « l'importance du système politico-administratif territorial » in Alain PEYREFITTE, *Décentraliser les responsabilités : pourquoi ? comment ?*, Paris, La Documentation française, coll. « J'ai lu », 1976.

**CROZIER, M. & FRIEDBERG, Ehrard.** *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 437 p. ; rééd. 1992, 500 p.

**CROZIER, M.** *On ne change pas la société par décret*, Paris, B. Grasset, 1979, éd. revue et augm., coll. « Pluriel », 1982, 298 p.

**CROZIER, M.** *Strategies for Change : The Future of French Society*, Cambridge, M.I.T. Press, 1982, 230 p.

**CROZIER, M.** *Le Mal américain*, Paris, Fayard, 1980, éd. revue et augm., coll. « Pluriel », 1984, 295 p.

**CROZIER, M.** "La sociologie est-elle une science ?" *La Recherche (Paris, 1970)*, 1981-01, n°118, p. 105. - Réponse du sociologue à l'interview de Pierre Bourdieu dans le numéro de juin 1980 où celui-ci dénonçait la "sociologie édifiante" que M. Crozier précisément représente.

**CROZIER, M.** *The Trouble with America : why the System is breaking down*, Berkeley, University of California Press, 1984, 158 p.

**CROZIER, M.** *État modeste, État moderne : stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987, 316 p. ; rééd. 1997, 314 p.

**CROZIER, M.** *Comment réformer l'État ? Trois pays, trois stratégies : Suède, Japon, Etats-Unis*, Paris, La Documentation française, 1988.

**CROZIER, M.** « De l'état de jeune intellectuel à la profession de chercheur en sciences sociales », in Francis PAVÉ & alii. *L'analyse stratégique...*, Paris, Seuil, 1988 (cf. ci-après).

**CROZIER, M.** « les organisations », in H. MENDRAS & M. VERRET, *Les Champs de la sociologie française*, Paris, A. Colin, 1988, pp. 125 sq.

**CROZIER, M.** « La sociologie du travail dans le discours sociologique : les paradoxes de la marginalisation et de l'éclatement », *Sociologie et Sociétés*, n° 23-2, Presses de l'Université de Montréal, Automne 1991, pp. 57-60.

**CROZIER, M.** *L'entreprise à l'écoute : apprendre le management post-industriel*, Paris, Inter-éditions, 1989, éd. revue et augm., Seuil, 1994, 217 p.

**CROZIER, M. & SÉRIEYX, Hervé.** *Du management panique à l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Maxima, 1994.

**CROZIER, Michel & alii.** *Rapport d'étude sur le « cloisonnement » à l'hôpital et propositions d'action*, Paris, Ed. Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, 1994.

**CROZIER, M. & TILLIETTE, Bruno.** *La crise de l'intelligence : essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, Seuil, 1995, 200 p.

**CROZIER, M. & KUTY, Olgierd.** *Innover à l'hôpital*, Paris, L'Harmattan, 1997.

**CROZIER, M.** in GOUILLOU, Michel, SCHLUMBERGER, Alain & FIELD, Michel John. *Les chances des français*, Paris, Albin Michel, 1997, 390 p.

**CROZIER, M.** (par Sylvain Allemand et Jean-Claude Ruano-Borbalan) « La clé de la réussite américaine : le partenariat. Entretien avec Michel Crozier », *Sciences Humaines*, HS n° 20, mars-avril 1998, pp. 68-70.

**CROZIER, M. & TILLIETTE, B.** *Quand la France s'ouvrira...*, Paris, Fayard, 2000, 203 p.

**NORMANN, Richard, RAMIREZ, Rafael & CROZIER, M.** *Constellations de valeur*, Paris, Village Mondial, 2000, 200 p.

**CROZIER, M.** *A quoi sert la sociologie des organisations ?*, Paris, Séli Arslan, 2000, II Vol., I. *Théorie, culture et société*, 288 p. ; II. *Vers un nouveau raisonnement pour l'action*, 352 p.

**CROZIER, M.** *Ma belle époque*, Paris, Fayard, 2002, 389 p. (autobiographie de l'auteur).

## Deuxième partie : Les synthèses des ouvrages

### Le phénomène bureaucratique

*Michel Crozier*

L'étude des modes de répartition du pouvoir et l'analyse de la stratégie utilisée par les individus et les groupes dans leurs négociations constituent un point de départ tout à fait inhabituel.

*L'organisation comme royaume du pouvoir et de conflits*

Les ouvriers réduits par l'OST à une tâche complètement stéréotypé, cherchent par tous les moyens à réintroduire assez d'imprévisibilité dans leur pourvoir de négociation et leur lutte pour accumuler des pièces ou des éléments importants de leur stratégie (201).

Michel Crozier a bien montré que la stratégie des subordonnés et des supérieurs est la même ; chercher à accroître son pouvoir, d'une part, e, exigeant des règles pour reconnaître l'autre, d'autre part, en négociant ces règles avec l'adversaire (le double langage).

Voici un schéma tout à fait opposé aux théories rationalistes classiques issus de l'OST qui reposent sur un modèle mécaniste du comportement humain éliminant ainsi les problèmes humains. Une conception sévèrement critiquée par une autre réflexion réductionniste qui certes prend en considération la dimension humaine du système mais reste malgré tout une théorie déterministe qui n'échappe pas aux critiques du courant du *one best way*. En effet, ni le courant « interactionniste » l'Elton Mayo, ni le courant « participationniste » de Kurt Lewin n'ont pas mis en avant le problème des conflits et les jeux du pouvoir au sein de l'organisation.

Un constat que la vision éclectique qui reconnaît la co-existence des deux rationalités technique et humaine a réussi d'intégrer dans les mécanismes de décision à travers les travaux de Simon et March qui ont contribué à la construction de la synthèse entre les deux rationalités (concept de rationalité limitée).

On est donc loin de la rationalité classique et de la spermatie du pouvoir hiérarchique que les théories classiques de l'organisation nous laissent croire. « La réalité nous apparaît extrêmement éloignée du parfait agencement de l'administration des choses. Même dans un cas tout à fait privilégié comme celui du Monopole où l'on a pu simplifier et rationaliser au maximum en coupant les contacts avec le monde extérieur, l'analyse stratégique nous permet de découvrir que le pouvoir ne peut être ni supprimé, ni ignoré. Il reste lié à l'impossibilité d'éliminer l'incertitude dans le cadre de la rationalité limitée... » (195).

Une telle lutte s'instaure entre les 2 parties (direction et subordonnés) quels que soient les styles de commandement. Tout en insistant sur l'extrême utilité d'un tel raisonnement qui constitue une véritable rupture avec le formalisme classique, Crozier insiste sur l'idée que le pouvoir ne recouvre qu'une partie des relations complexes entre individus et organisations et

que le monde du consentement et de la coopération constitue un autre et très important aspect de ces relations.

### *La bureaucratie comme système d'organisation*

Depuis longtemps le phénomène bureaucratique constitue un des problèmes clefs de la sociologie et de la science politique. Selon Max Weber, la bureaucratie est un instrument de rationalisation dont se dotent les organisations. Il définit le type idéal de la bureaucratie qui comporte trois traits essentiels : L'impersonnalité des règles, le caractère d'expert et de spécialité des fonctionnaires, un système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle.

La littérature post-Weberienne sur la bureaucratie est marquée d'une ambiguïté fondamentale : D'un côté, la plupart des auteurs pensent que le développement des organisations bureaucratiques correspond à l'avènement de la rationalité dans le monde moderne et que la bureaucratie est intrinsèquement supérieure à toutes les autres formes possibles d'organisation. De l'autre, beaucoup d'auteurs, souvent les mêmes, considèrent les organisations comme des sortes de Léviathans à travers lesquels se préparent la mise en esclavage de la race humaine.

Le paradoxe a paralysé l'évolution de la pensée bureaucratique jusqu'à la relecture du type idéal bureaucratique par K. Merton qui sans rompre avec la pensée Weberienne a analysé le phénomène bureaucratique du point de vue de dysfonctions. Un travail confirmé par d'autres sociologues tels P. Selznik, Bendix, Blau et Goudner, les fondateurs de la théorie des «cercles vicieux bureaucratiques».

Bien que l'analyse en termes de dysfonctions et des cercles vicieux bureaucratiques constituent un socle théorique irréprochable de l'analyse des organisations bureaucratiques, néanmoins, cette analyse reste statique d'où la nécessité d'une réflexion dynamique pour appréhender les problèmes de changement dans une organisation bureaucratique à travers la notion de la stratégie de l'acteur et du système bureaucratique de l'organisation.

Pour cela, M. Crozier propose d'étudier les caractéristiques de la bureaucratie non pas comme étant des dysfonctions immanentes mais comme des objets rationnels d'un système. Ainsi, à travers l'étude des deux fameux cas de l'Agence Comptable et du Monopole Industriel, Crozier a dégagé quatre traits essentiels de ce qu'il appelle « un système d'organisation bureaucratique » :

- Le développement des règles impersonnelles assurant indépendance et sécurité au fonctionnaire mais aussi son isolement ;
- La centralisation des décisions pour éliminer tout pouvoir discrétionnaire ;
- L'isolement de chaque catégorie professionnelle et la pression du groupe sur l'individu ;
- Le développement de pouvoir parallèle autour des zones d'incertitude.

Selon M. Crozier, un système bureaucratique d'organisation est un système où le processus de correction des actions fonctionne mal, c'est un système qui ne sait pas se corriger. On est typiquement dans un modèle de cercles vicieux où la rigidité des tâches et l'isolement des catégories professionnelles provoquent des problèmes dont les individus vont se servir pour accroître leur pouvoir, cette position entraîne des frustrations et des pressions qui elles-mêmes suscitent l'édiction de nouvelles règles et le renforcement de la

centralisation. Dans cet état d'ordre, l'agent est un être actif qui cherche à tirer le meilleur avantage de sa situation. « Ce schéma d'interprétation, n'est plus fondé sur les réaction passives du facteur humain mais sur la reconnaissance de la nature active de l'agent humain qui cherche de toute façon et en toutes circonstances à tirer le meilleur parti possible de tous les moyens à sa disposition » (237).

*Le problème de changement :*

M. Crozier a soulevé le problème de l'étude de l'évolution dans un système d'organisation bureaucratique. En effet, vu sa rigidité, ce dernier ne peut pas s'adapter facilement aux évolutions de son environnement. Il résiste et ne peut pas opérer le changement qu'à travers les crises alternant des longues périodes de routine et de crises. Ainsi, selon Crozier, pour réguler les crises, les administrations chargent des agents issus du grand corps de l'Etat.

Après avoir défini ce qu'un système d'organisation bureaucratique, énuméré ses caractéristiques et expliqué sa dynamique, M. Crozier a essayé d'expliquer les sources et les raisons de l'enracinement du système bureaucratique en se demandant si le phénomène bureaucratique est un phénomène culturel français.

L'étude des rapports entre le phénomène bureaucratique et le système social et culturel, peu étudié, sauf sous l'angle des valeurs, va permettre de rendre compte du fonctionnement des organisations vues comme système de décisions et lieu d'apprentissage et d'élaboration des rapports humains.

Les traits relevés dans l'Agence comptable et le Monopole industriel correspondent bien à certains traits culturels français : l'isolement de l'individu, la prédominance des activités formelles, l'isolement de chaque strate, la lutte des strates entre elles pour leurs privilèges.

Sont sous-jacents à ces traits, la fuite devant les conflits, les relations face à face et de dépendance, la difficulté d'accepter le leadership, posant le problème de la conception de l'autorité. En France, elle est universelle et absolue et hérite de la politique monarchique, la rationalité et le " bon plaisir ", défini comme liberté du groupe de ne pas se plier aux désirs des autres. Le système bureaucratique français impersonnel et centralisé répond efficacement à cette contradiction sur l'autorité et aux exigences de la société en garantissant l'indépendance individuelle et en assurant le succès de l'action collective.

Le principal défaut du système d'organisation bureaucratique est sa difficulté d'adaptation au changement qui ne peut avoir lieu que par crises et concerne l'institution entière. Cette situation fait apparaître la faiblesse du pouvoir central qui semble puissant mais qui n'a en réalité aucune influence auprès de ses subordonnés. C'est le cas dans l'Agence et le Monopole.

**Le phénomène bureaucratique et le modèle français dans l'évolution générale de la société industrielle**

Les systèmes d'organisation sont des domaines privilégiés d'apprentissage des hommes qui transforment leurs pratiques et leurs valeurs à travers leurs actions, leurs succès et échecs. Deux facteurs interviennent dans le développement de nouvelles formes

d'organisation :le progrès technique et le développement des individus dans une société qui se complexifie.

Sous la pression de l'efficacité, la bureaucratisation, au sens de Weber, se développe mais sans les conséquences redoutées. Sa croissance passe nécessairement par l'assouplissement du système bureaucratique d'organisation et le dépassement des cercles vicieux. Le maintien d'un système bureaucratique dans une organisation empêche son développement et place la décentralisation comme processus indispensable à sa croissance. Des forces contradictoires s'y opposent : La lutte contre la rationalisation pour maintenir des zones d'incertitude et la lutte pour imposer aux autres toujours plus de rationalisation, donc de standardisation et de planification.

Face à l'accélération du changement et à la société de masse, il semble que le système bureaucratique français atteint ses limites du fait de sa rigidité qui s'oppose d'une part à l'efficacité qui réclame participation, coopération, équilibres fluides, et d'autre part aux nouvelles possibilités plus rationnelles et moins chères de la société. Les systèmes bureaucratiques ne peuvent ni affronter la concurrence d'organisations souples ni continuer d'utiliser des standards tels que ceux de la formation.

Une nouvelle stratégie de l'action s'impose basée sur la prévision, l'initiative et la coopération, que l'Etat a initiée avec la création du Commissariat au Plan et les méthodes de l'économie concertée. L'égalité, l'impersonnalité, l'autonomie, garanties auparavant par la centralisation et la stratification rigide se réalisent désormais hors de ce système. Les différences sociales s'atténuent, les différences culturelles plus résistantes prennent la même voie, illustrées par le changement dans les relations d'autorité parents-enfants ou la dévalorisation du bac.

Si l'on assistait à la disparition du modèle bureaucratique français, il laisserait un héritage qui influencerait les futurs modèles. En effet, la participation égalitaire, l'indépendance personnelle, la liberté intellectuelle lui confèrent une place importante dans la culture française. Les organisations doivent rechercher une nouvelle culture ouverte à la participation et la société doit essayer de trouver un nouvel équilibre entre les besoins individuels et les organisations et faire face à la nouvelle rationalité.

## L'acteur et le système

Michel Crozier & Edhard Friedberg

A quelles conditions et au prix de quelles contraintes l'action collective, c'est-à-dire l'action organisée des hommes est-elle possible ? C'est la question principale de ce fameux ouvrage « L'acteur et le système » de Michel Crozier et Edhard Friedberg.

Selon les auteurs et contrairement aux idées que nous avons couramment, ces problèmes d'organisation et d'action collective ne sont pas des données «naturelles» mais des

solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacité, ont créés, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et de coopération en vue d'atteindre des objectifs communs en dépit de la divergence des orientations.

En partant de cette idée, les auteurs constatent que « nous vivons généralement avec une image tout à fait fautive de l'action organisée ». on est loin de la rationalité du fonctionnement des organisations. « Cette horlogerie semble admirable tant qu'on l'examine seulement sous l'angle du résultat à obtenir : Le produit tombe en bout de chaîne. Elle change en revanche radicalement de signification si on découvre que ces rouages sont constitués par des hommes ». La réalité n'a jamais approché de cette image ou fiction, l'action échappe au modèle simpliste d'une coordination mécanique et déterministe du *one best way*.

L'organisation pose donc un problème pour l'acteur car son fonctionnement repose sur une logique d'écart « gap » entre la théorie et la réalité, entre une rationalité surévaluée par l'admiration et la confiance des acteurs pour l'efficacité des résultats collectifs, et d'autre part par la complexité des comportements humains.

Pour les auteurs l'effet contre-intuitif est au cœur même de tout effort d'action collective. Le problème selon eux se situe au niveau de la médiation irréductible entre les fins que nous poursuivons, d'une part, et les moyens humains que nous employons pour les réaliser, d'autre part. Ce sont les construits d'action collective et la structuration des champs qu'ils instituent (15).

Dans la réflexion des auteurs le contexte organisationnel cède la place au concept du « construit organisationnel » où l'homme garde toujours un minimum de liberté qu'il ne peut s'empêcher de l'utiliser pour battre le système : Agir, calculer, s'adapter... contre tout moyen déterministe.

Loin du modèle taylorien « L'homme comme une main » et du modèle humaniste « L'homme comme une main et un cœur », l'homme est avant tout une tête, un inventeur, calculateur disposant d'une marge de liberté irréductible dans la poursuite de ses activités comme nous montre l'analyse clinique du construit organisationnel et du fonctionnement des ateliers du Monopole Industriel.

La réflexion sur l'acteur, toutefois, n'est pas suffisante puisque son comportement ne peut se concevoir en dehors du contexte d'où il tire sa rationalité d'où l'importance d'introduire la notion de stratégie. Alors que la réflexion en termes d'objectifs tend à isoler l'acteur de l'organisation à qui elle l'oppose, la réflexion en termes de stratégie oblige à chercher dans le contexte organisationnel la rationalité de l'acteur et à comprendre le construit organisationnel dans le vécu des acteurs.

L'être humain est incapable d'optimiser comme le pensent March et Simon car sa rationalité reste limitée par sa marge de liberté et d'information. La stratégie de l'acteur ne peut donc se concevoir seulement en termes d'objectifs clairs et de projets cohérents mais comme un jeu dans l'organisation, contingent au comportement et au vécu du participant. Ainsi, la stratégie de l'acteur revêt deux aspects : Offensif pour saisir les opportunités et contraindre, et défensif pour agir et échapper aux contraintes.

L'analyse stratégique utilise les attitudes comme «un outil de recherche commode et impératif» pour découvrir les jeux. L'organisation est vue ici comme «le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage et du calcul» et comme «un construit humain qui n'a pas de sens en dehors de ses membres».

Pour compléter cette analyse stratégique, les auteurs ont introduit le concept du pouvoir afin d'éclairer l'acteur et sa stratégie.

Dans une perspective stratégique, les différentes relations sont des relations de pouvoir. Le pouvoir est défini ici comme étant une relation structurante caractérisée par le déséquilibre d'une relation qui est réciproque, et par la possibilité de certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes. Le pouvoir possède ainsi un caractère relationnel, il est fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité du comportement de l'acteur face à ses partenaires.

On pourra donc établir une typologie de pouvoirs en fonction des différents types de sources d'incertitudes de l'acteur :

- La maîtrise d'une compétence particulière ;
- La maîtrise de la communication et des informations ;
- La relation de l'organisation à son environnement pour ses besoins en ressources ou pour vendre ;

En introduisant la maîtrise des relations avec des segments de l'environnement comme une source de pouvoir à l'intérieur organisation, les auteurs introduisent une autre brique à leur «système d'action interne» qui doit prendre en considération les différentes interfaces qui s'établissent entre ce système d'action et son contexte social, technique, économique...

Tout en reconnaissant l'importance de l'environnement d'une organisation, Michel Crozier et Edhard Friedberg mettent en avant les insuffisances du courant de dépendance « contingence » développé dans les années 60, un courant simpliste et un raisonnement déterministe qui attribue à l'environnement la capacité de sanctionner l'organisation.

Pour nos auteurs, le contexte constitue sûrement une contrainte soit « un ensemble des facteurs limitant mais n'éliminant jamais complètement la capacité de choix des acteurs organisationnels. Il n'est donc pas déterminant pour les structures ou le mode de fonctionnement des organisations mais il appartient au système sous-jacent à l'organisation : « Système d'action interne » il faudra donc déterminer par quels mécanismes de médiation ces facteurs contextuels y affectent et y modifient les règles du jeu.

En effet, l'organisation doit analyser l'environnement comme un ensemble de construits politiques et culturels, comme un système interne organisationnel, comme un jeu d'acteurs et découvrir ses mécanismes de régulation et il doit s'intégrer dans une relation de pouvoir avec ses sources d'incertitude qu'il faudra négocier afin de les stabiliser et les personnaliser d'où l'importance de ce que les auteurs appellent « les relais » (fournisseurs, banquiers, élus...) que l'organisation doit essayer d'intégrer en partie pour pouvoir adapter l'environnement à son tour à ses exigences propres.

Les mécanismes de régulation s'analysent donc au travers des relations avec les membres extérieurs tournés avant tout vers l'organisation où les frontières resteront fluctuantes en fonction des circonstances comme autant d'opportunités.

Pour clôturer l'analyse des mécanismes de régulation et de médiation entre le système d'action interne et son contexte, Michel Crozier et Edhard Friedberg ont intégré la variable culturelle.

Ainsi, pour nos auteurs, l'action humaine peut se définir comme étant un processus actif où les hommes apprennent à se servir d'instruments matériels et culturels mis à leur disposition pour résoudre les problèmes, les contraintes et les opportunités des différentes situations qui se présentant à eux comme le montre l'exemple de l'étude des administrations françaises de Michel Crozier qui distingue des traits généraux culturels et comportementaux (réglementation impersonnelle, centralisation de pouvoir décisionnel, stratification individuelle en groupes homogènes, développement de pouvoirs parallèles et zones d'incertitudes non prévues) et montre que ceux-ci sont soumis à une logique formelle de protection afin d'assurer la liberté et la coopération des individus.

### **De l'organisation au système**

En partant des effets pervers dans les affaires humaines, les auteurs ont analysé ces effets comme «effets système» dans la mesure où il apparaît comme le produit d'un système, c'est-à-dire d'un ensemble constitué comme un champ structuré.

Les auteurs adoptent ainsi un raisonnement sur les propriétés d'un ensemble en tant que système, leurs analyses obéissent simultanément à deux modes de raisonnements à la fois complémentaires, contradictoires et convergents : Le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique. Le raisonnement stratégique part de l'acteur pour découvrir le système qui seul peut expliquer par les contraintes les apparentes irrationalités du comportement de l'acteur. Le raisonnement systémique part du système pour retrouver avec l'acteur la dimension contingente arbitraire et non naturelle de son ordre construit.

Certes, le mourant gestaltiste approchait l'analyse systémique mais son apport n'intègre pas la liberté de l'acteur, il reste basé sur des raisonnements descriptifs trop généraux des jeux et non une analyse stratégique. Il est n'a à cet effet aucun caractère contingent étant donné qu'il est construit sur des situations stables.

Pour transposer le raisonnement organisationnel au raisonnement systémique, nos auteurs introduisent un objet nouveau : «Le système d'action concret». Pour eux, «un système d'action concret est un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux».

Les systèmes ont été donc créés par les hommes comme une solution aux problèmes d'action collective, d'interdépendance ou de coopération et de conflit. L'existence de ces systèmes reste donc un problème car elle dépend de la régulation de ces mêmes jeux dont les mécanismes ne sont structurés ni par l'asservissement à un organe régulateur, ni par l'exercice d'une contrainte, même inconsciente, ni par des mécanismes d'ajustement mutuel, mais par les calculs rationnels et stratégiques des acteurs.

De ce fait, le système d'action concret est un construit contingent qui échappe au raisonnement universel et déterministe du *one best way* qui se heurte aux difficultés du

changement et à l'impossibilité pour les hommes de prendre des décisions arbitraires efficaces.

Cette vision souligne l'importance des choix et de la décision et donc des outils de compréhension de ces mécanismes, en traitant notamment du rapport entre la rationalité du décideur et la rationalité du système pour passer à la rationalité de l'acteur : la rationalité limitée (H. Simon), par opposition à une rationalité réductrice et en tant compte des rationalités conflictuelles.

Charles Lindblom remet en cause le modèle décisionnel synoptique de rationalité à priori qui veut clarifier à l'avance les objectifs et préconise une rationalité à posteriori où l'expérience mise en œuvre permet de proposer des solutions par contre pressions, négociations qui sont des événements dans le jeu du système.

Quant aux décideurs, ils ne savent pas ce qu'ils veulent, la découverte de leurs buts est consécutive à leur expérience. Dans le même ordre d'idées March introduit l'absence de la préférence des décideurs. Ainsi, les bons administrateurs sont ceux qui ont su au travers des circonstances se former une expérience et découvrir d'autres comportements, d'autres buts.

Il s'agit d'orienter les décisions par la définition du problème plus que par une lutte sur les coûts et avantages et de prendre conscience de l'importance de la pertinence de l'information sur laquelle repose les choix. Les auteurs attirent notamment l'attention sur la relativité des outils et concepts souvent utilisés pour faire un diagnostic, ceux-ci renvoyant trop souvent à la micro-culture du décideur comme montre l'exemple de la crise de Missiles de Cuba ; l'homme étant prisonnier des moyens organisationnels qu'il doit employer pour agir, la force d'inertie du système constitué donc par les décideurs est considérable.

Le dernier élément traité par les auteurs est le problème de changement. Ce dernier avait déjà fait l'objet des théories statiques marxistes d'une part et libérales d'autre part, en tant qu'une étape de logique d'un développement humain inéluctable, comme l'imposition d'un modèle organisationnel social meilleur ou bien comme le résultat naturel d'une lutte entre hommes.

En fait, ces idées rhétoriques, politiques, sont fondées sur l'idée que le changement est un phénomène naturel et le refus de le considérer comme un problème.

Pour Michel Crozier et Edhard Friedberg, le changement est un phénomène systémique. Pour qu'il y ait changement, il faut que tout un système d'action se transforme, c'est-à-dire que les hommes doivent mettre en pratique de nouveaux rapports humains, de nouvelles formes de contrôle social. Il ne s'agit pas de décider une nouvelle structure, une nouvelle technique, une nouvelle méthode, mais de lancer un processus de changement qui implique action et réactions, négociations et coopération.

Dans cette vision, le changement sera le résultat d'un processus collectif à travers lequel sont mobilisées, voire créées, les ressources et capacités des participants nécessaires pour la constitution de nouveaux jeux dont la mise en œuvre libre permettra au système de s'orienter ou de se réorienter comme un ensemble humain et non comme une machine.

## Etat modeste, Etat moderne

Michel Crozier

L'Etat bureaucratique à la Française est devenu totalement archaïque. Un véritable Etat moderne est avant tout un Etat modeste qui ne commande pas, qui ne sait pas mieux que ces sujets ce qui est bon pour eux. *A travers un raisonnement stratégique : Diagnostic- Problèmes-Stratégie, Michel Crozier nous propose sa vision de la modernisation de l'Etat par la modestie.*

### Diagnostic :

La première partie de l'ouvrage a été consacrée à l'établissement d'un diagnostic général du contexte et fonctionnement étatique français.

En commençant par lister les multiples occasions perdues par les différents dirigeants et gouvernements successifs après la libération, M. Crozier a démontré l'enracinement du phénomène bureaucratique et des cercles vicieux bureaucratiques dans le système étatique français.

En effet, ni les vagues successives de la modernisation technique, ni les mutations culturelles et sociétales, ni l'alternance politique au pouvoir (entre la droite et la gauche) n'ont réussi de battre la résistance du système politico-administratif. Michel Crozier accuse ainsi les dirigeants politiques français du manque d'imagination politique et sociale qui les rendent aveugles aux comportements et aspirations réels des français ainsi qu'aux opportunités qu'ils auraient pu saisir (29).

Pour M. Crozier, il existe un rapport paradoxal mais profond entre la rigueur idéaliste des principes et les objectifs de l'action et les aspects technocratiques de sa mise en œuvre (31) et c'est justement l'existence d'une équipe dirigeante à majorité technocrates et restreinte par les inéluctables pressions d'une administration d'orientation technocratique, qui explique cette incapacité de comprendre la réalité et même de la percevoir (39).

La France n'est pas endormie, c'est une société bien vivante, fort active mais qui se retrouve - comme les autres nations occidentales- affectée par les révolutions post-industrielles (47). La crise de la gestion publique est universelle, ce n'est pas une question française. Cet état s'explique essentiellement par l'accroissement spectaculaire des besoins et des demandes d'intervention de l'Etat. En effet, quantité de problèmes qui étaient sectoriels et régionaux sont devenus généraux et nationaux du fait de l'interdépendance croissante de toutes les activités, et l'Etat peut apparaître comme le seul cadre assez large permettant à tous les intéressés d'être associés à la gestion des problèmes communs.

Face à cette situation le schéma de la «Société bloquée» décrit en 1970 où l'auteur a assimilé la société et son Etat comme si toujours les peuples avaient les gouvernants et jusqu'au système qu'ils méritent est inversé. La société française en perpétuelle changements culturels et sociaux n'a plus l'Etat qu'elle mérite (57). L'Etat entravé par son establishment bureaucratique et ses stéréotypes technocratiques est en retard sur sa société.

Sans doute la séparation et la distinction entre ceux qui gèrent le tissu collectif et ceux qui bénéficient de cette gestion explique en grande partie ce retard. En effet, le système

administratif français est très centralisé, il joue un rôle important dans la société, peut être dit l'auteur tant du point de vue matériel que du point de vue moral (73).

Dans la philosophie de l'Etat à la Française, l'ensemble est indivisible et tous les employés participent du caractère quasi-sacré de l'Etat gardien de l'Intérêt général. Pour cela, il tend à privilégier les contrôles de conformité, ainsi son activité qu'il voudrait simpliste est en réalité plus souvent étouffante et paralysante ce qui est insupportable dans un monde de changement rapide où l'innovation joue un rôle décisif d'où l'importance d'intégrer le citoyen innovateur au système en lui donnant les possibilités et les moyens de participer à la production du service public.

Le premier obstacle donc à la modernisation de la société est l'Etat. Parler d'Etat modeste, c'est réclamer un Etat quoi soit capable d'adaptation, qui acceptera de reconnaître qu'il est en retard et que le meilleur moyen pour lui de contribuer à la modernisation du pays, c'est d'accepter d'abord de se moderniser lui-même.

### **Problèmes :**

#### *- L'Etat et les régulations de l'économie :*

L'intervention active de l'Etat dans l'économie doit être complètement repensé, car nos technocrates, si intelligents soient-ils, n'ont ni la compétence ni la liberté d'esprit nécessaires pour prendre des décisions en lieu et place des praticiens.

En revanche, l'Etat omet totalement d'investir dans le développement des connaissances et des recherches indispensables à l'éclairage des décisions économiques, technique et financières publiques et privées.

Il lui faut enfin élaborer une nouvelle philosophie de la réglementation fondée sur deux idées : D'une part, que seule la simplicité des règles permet de répondre à la complexité des problèmes, d'autre part, que seule la collaboration active des citoyens et des professionnels peut lui permettre d'accomplir la tâche dans le domaine de l'économie (115).

Pour M. Crozier, l'Etat modeste que nous devons créer n'est pas un Etat de laisser-faire, c'est un Etat qui agit non pour imposer les vues a priori de ses technocrates par la commande ou la réglementation, mais pour aider à la transformation des régulations profondes des systèmes humains réels (128).

L'évolution socio-économique des sociétés développées se caractérise par la dominance de trois grandes tendances :

- Le déclin du modèle de la consommation et de la production de masse ;
- La mondialisation de l'économie ;
- L'importance de la haute technologie.

Seules les sociétés qui peuvent s'adapter à ces mutations prospéreront. Une telle adaptation est particulièrement difficile étant donné qu'elle requiert des solutions en apparence contradictoires et qui ne peuvent se concilier que dans une philosophie de management public autre celui dominé par le modèle traditionnel de l'Intérêt général.

La France a besoin d'un modèle de gestion plus collectif, spécialisé, plus souple, plus adaptatif, dont l'objectif prioritaire n'est plus la protection et la régulation, mais le développement de l'activité individuelle et de l'innovation.

- *L'Etat et les régulations du social :*

Longtemps admirait par la pensée social-démocrate, la séparation entre l'économique et le social est dépassée. Dans une société où le facteur humain reprend l'avantage et devient la véritable ressource de compétitivité, le social a dépassé sa fonction traditionnelle de distribution en devenant un élément essentiel de l'ensemble des facteurs de production (143).

Ainsi, les pesanteurs des systèmes de protection sociale n'apparaissent écrasante que par ce qu'ils ont été dominé par les entités professionnelles qui se régulent corporative ment. Pour l'auteur, il n'y aura autorégulation sociale que si l'enseigné, le malade, l'assisté redeviennent vraiment des clients au service et non pas des simples administrés.

Pour cela, l'Etat doit accepter préalablement de subir la loi commune qui interdit à la même autorité d'être juge et partie, ce qui implique qu'il ne monopolise plus l'intérêt général (141) en créant des systèmes plus ouverts, suscitant une participation plus forte, un apport plus grand des clients, bénéficiaires ou victimes. C'est le rôle d'un Etat modeste.

- *le problème de la qualité :*

La logique quantitative de la société industrielle est révolue. Le problème actuel de toute société développée est la qualité.

Le rôle de l'Etat est décisif dans cette orientation. D'une part, il contrôle la majorité des services : recherche, éducation, santé, services sociaux... d'autre part, il constitue lui-même un immense conglomérat de services qui ne peuvent réussir que dans une logique qualitative.

Pour M. Crozier, l'Etat modeste doit investir dans la qualité aussi bien que dans les nouvelles régulations de la société. En effet, la qualité exige d'abord un investissement dans la transformation des élites en sorte qu'elles deviennent plus ouvertes et jouent mieux le rôle de découverte, d'entraînement, de développement, rôles indispensables à la réussite économique et sociale de la société.

Dans cette philosophie, le changement et le développement qualitatif du système de l'enseignement supérieur est la clé de voûte. Le seul investissement décisif d'une société pour son avenir serait sans doute l'investissement dans la connaissance (179).

## **Stratégie**

- *Une autre méthode intellectuelle*

M. Crozier préconise l'élaboration d'une stratégie, un choix de priorités en fonction d'une réflexion raisonnable sur les ressources, les contraintes et les objectifs (196).

L'approche du changement basé sur la programmation à priori et sur une réflexion sur les contraintes est inéluctablement vouée à l'échec.

Pour notre auteur, la première réflexion à mener doit porter sur les ressources que constituent les fonctionnaires. Il faut changer le mode de raisonnement des élites administratives. Celles-ci commencent à se sentir en état d'infériorité dans le développement culturel.

La société française est portée par une évolution des mentalités qui la conduit à plus de simplicité dans les relations, à moins de hiérarchie, à moins de formalisme. Pour répondre à ces mouvements, l'auteur pense que l'élaboration de méthodes intellectuelles différentes peut constituer le levier de nouvelles possibilités d'apprentissage et de changement. Un tel changement dépend forcément du climat que les élites administratives créent autour des idées nouvelles.

Pour M. Crozier, c'est pas la vertu de modèles intellectuels plus modernes et plus efficaces qu'on saura attirer et motiver ces élites en vue d'un autre changement.

Dans ce contexte, c'est la façon de préparer les décisions, le type d'information recueillie qui est en jeu, d'où l'importance d'élaborer un nouveau modèle de préparation et d'évaluation des décisions collectives.

Dans cette perspective, la création de cellules de préparation aux décisions dans toutes les grandes instances où celles-ci se prennent, et la formation des hauts fonctionnaires aux techniques et pratiques de pointe en matière d'analyse peut contribuer à amorcer le mouvement.

Un Etat modeste, est un Etat nouveau, fruit d'une construction difficile inspirée par une pensée pragmatique constamment nourrie, stimulée par un contact permanent avec la réalité en collaboration avec l'état civil.

- *Un autre système d'évaluation*

Pour M. Crozier, il est indispensable de compléter la réflexion sur les décisions par une seconde réflexion portant sur l'évaluation des résultats de l'action.

Pour changer le système il ne faut pas seulement opérer la mutation intellectuelle d'un raisonnement nouveau, mais une conversion des pratiques de contrôle vers celles de l'évaluation des résultats qui placent la réalité du service accompli et du client-administré quoi en bénéficie au centre des jeux de pouvoir entre les fonctionnaires.

Un système où la voie contentieuse à l'américaine, pour indispensable qu'elle soit, doit être contrebalancée par d'autres voies qui donnent aux citoyens des possibilités d'accès permettant à la fois de développer la collaboration et les réduire les antagonismes (233).

Les solutions technocratiques ont échoué, qu'il s'agisse de la Rationalisation des choix budgétaires en France ou du fameux PPBS (Planning Programming Budgeting System) américain, seules les méthodes qui mettent l'administré au centre du dispositif d'évaluation sont adéquates aux mutations du mode de préparation des décisions étant donné qu'elles permettent une meilleure circulation de l'information pertinente et assurent une communication acceptable entre l'ensemble administratif, le sommet de l'Etat et les citoyens.

- *Restaurer métier et leadership :*

Certes, la création des cellules de préparation des décisions et le développement de procédures d'évaluation des résultats de l'action administrative sont primordiales. Toutefois, et dans une certaine mesure, sont des actions périphériques.

Pour parvenir à l'Etat modeste, il est indispensable de changer l'état d'esprit des personnels. La réforme du système administratif français exige avant tout une transformation radicale de la gestion des personnels, car une administration est avant tout des hommes qui sont liés entre eux par des règles et des habitudes.

Les services bureaucratiques gèrent les personnels en fonction de règles et de normes qui n'ont rien à voir avec les objectifs qu'ils devraient poursuivre et les résultats qu'il obtient.

Le poids du catégoriel, nécessairement bureaucratique, est encore écrasant. Aucune réforme profonde n'est possible tant que le client interne n'aura pas été profondément modifié. Les fonctionnaires ne constituent pas un obstacle en tant qu'individus, c'est le système qui est en question et pour le changer, il faut utiliser la ressource qu'ils représentent en créant des régulations plus efficaces à partir d'une restauration de l'idée de métier et la revalorisation des métiers qu'exercent les fonctionnaires.

Toute stratégie visant à transformer l'Etat doit donc reposer sur la priorité donnée à l'investissement dans les ressources humaines. Son principal levier est la notion de la connaissance, la stimulation qu'apporte la connaissance des réalités et des résultats de l'action.