

## Chapitre 1 : la bureaucratie : modèle idéal d'organisation ou contrainte aux entreprises

Le terme de la bureaucratie a d'abord été utilisé dans les sciences sociales, par un sociologue et économiste allemand "Max Weber", ensuite ce concept a pris une connotation négative et est devenu un terme péjoratif. L'objectif de ce chapitre est d'analyser d'une part la bureaucratie en tant que forme efficiente d'organisation basée sur la hiérarchie et les règles ; et d'autre part la bureaucratie en tant que complexité administrative et contrainte majeure aux entreprises. La section 1 recense les différentes approches de la bureaucratie comme modèle organisationnel en se focalisant sur l'approche de Weber. La section 2 s'intéresse à l'analyse de la bureaucratie et le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates par différentes théories à savoir la théorie des choix publics et la théorie des administrations publiques. La section 3 se consacre à l'analyse de la bureaucratie en tant qu'institution inefficace à travers la théorie néo-institutionnelle.

### Section 1 : L'organisation bureaucratique chez Max Weber

Weber dans sa théorie sur l'organisation bureaucratique, décrit un nouveau modèle d'organisation appelé « Bureaucratie ». Cette nouvelle forme s'est développée dans les pays occidentaux durant la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Selon Weber, ce nouveau type d'organisation a des caractéristiques différentes des autres modèles, ce qui a fait sa supériorité. Dès lors, l'objet de cette section est d'apporter une explication à l'approche de Weber, de définir les principales caractéristiques de la structure bureaucratique et enfin de citer les différentes critiques adressés à la théorie webérienne.

#### 1. Les formes de domination chez Weber

Weber s'est intéressé au pouvoir et aux formes de domination et a ainsi tiré trois catégories d'organisation différentes fondées sur les sources de légitimité.

#### **Domination et pouvoir**

**Le pouvoir** chez Weber est dérivé du système de l'autorité. C'est la probabilité qu'un acteur soit en position de force pour réaliser sa volonté et ses intérêts personnels malgré la résistance des autres individus. **La domination** représente l'institutionnalisation des valeurs et des normes qui régissent et façonnent les comportements économiques, politiques et sociales. Les trois types de systèmes administratifs correspondent à trois types d'autorité qui se distinguent par les croyances et par les systèmes culturels qui permettent la légitimité de l'exercice du pouvoir et de l'autorité (Lounsbury & Carberry, 2005, p. 504).

## 1.1. L'autorité charismatique

### 1.1.1. Définition de l'autorité charismatique

Selon Weber, la notion du charisme est principalement relationnelle et émotionnelle en ce qu'elle implique l'attribution par ses disciples ou partisans d'une « *qualité extra-quotidienne (...) à un homme (peu importe que cette qualité soit réelle, supposée ou prétendue)* ». « *L'autorité charismatique est donc une domination(...) exercée sur des hommes, à laquelle les dominés se plient en vertu de la croyance en cette qualité attachée à cette personne en particulier* » (Philippon, 2015, p.106). Le charisme a des caractéristiques observables telles l'exceptionnelle intelligence, la sémantique particulière et l'harmonie de la parole et du discours (Mink, 2008, p.141).

Dans ce type de domination, la légitimité provient des croyances et des convictions dans les qualités et les compétences supérieures du leader, comme sa capacité à prévoir les événements futurs, son héroïsme, sa force dans les champs de bataille et son pouvoir de persuasion (Lai, 2015, p.43).

### 1.1.2. Les caractéristiques de l'autorité charismatique

Le leader charismatique propose souvent aux dominés quelque chose de nouveau, d'inhabituel, d'exceptionnel, qui n'a peut être jamais existé auparavant et c'est cette qualité qui lui confère un dévouement personnel de la part des dominés. Les types les plus fréquents de la domination charismatique sont les prophètes, les héros de guerre, et les grands démagogues... Celui qui domine est appelé **le chef** et celui qui obéit est appelé **le disciple**. La domination charismatique possède des caractéristiques particulières, nous allons citer les plus importantes.

Elle s'est développée dans la communauté chrétienne primitive par Rudolph Sohm (juriste, historien et théologien allemand) dans son droit ecclésiastique. Elle a été surtout présente et adoptée dans les expéditions de chasse et celles de guerre qui nécessitent un leader doté de qualités extra-quotidiennes. Ensuite, elle a marqué les périodes des prophètes et des princes de guerre. Enfin, à travers les siècles cette forme de domination a été adoptée par des hommes politiques comme **Hitler** et **Mussolini**.

L'administration sous l'autorité charismatique (si nous pouvons appeler cela administration) n'est pas régit par une réglementation, qu'elle soit codifiée ou traditionnelle. Les conflits sont gérés et arbitrés en fonction de la proclamation de la sentence par le leader charismatique et via la reconnaissance de cette même sentence par la communauté du chef.

L'autorité charismatique se fonde sur la croyance dans le prophète, la reconnaissance des qualités du héros de guerre ou du démagogue. Ainsi, les individus se soumettent au leader charismatique par amour de ses qualités exceptionnelles et héroïques. Le leader charismatique doit donc prouver à ses disciples qu'il possède de telles qualités à travers sa réussite, ses éventuels succès et la garantie d'assurer le bien être à sa communauté (Weber, 2014, pp. 297, 298,299).

Toutefois, dès qu'il commence à multiplier les échecs, qu'il soit dépossédé de ses qualités personnelles ou que les disciples ne sont plus convaincus par sa méthode, il perd sa valeur et sa reconnaissance auprès des disciples. Nous pouvons citer l'exemple du monarque chinois qui a été menacé dans sa position suite aux catastrophes qu'a connu sa communauté : inondations, sécheresse, échecs militaires... Ce leader chinois laissait apparaître qu'il n'avait plus de don à faire des miracles (Weber, 2013, p. 467).

### 1.1.3. La question de la succession dans l'autorité charismatique

Weber souligne que toute domination charismatique se heurte au problème de durabilité qui ne peut être garantie que par sa transformation. Ainsi, lorsque l'autorité charismatique veut se transformer en une institution stable et durable, elle rencontre un obstacle lié au problème de la succession. Dans ce contexte, Weber parle de « l'objectivation » du charisme. Cette "objectivation spécifique du charisme " est liée à une mutation profonde dans sa signification. Ainsi, « le charisme n'implique plus un lien intime à la personne concrète » de son porteur ». Le charisme devient :

une qualité qui se transmet d'une personne à l'autre.

Une qualité qui peut être acquise personnellement.

Ou une qualité qui n'est plus liée à une personne en tant que telle mais au détenteur d'une charge ou à une configuration institutionnelle, sans considération de la personne.

Enfin, Weber propose les modalités de transmission du charisme, à savoir la transmission par les liens du sang (le charisme héréditaire) ; une transmission artificielle ou magique appelée « le

charisme *de fonction* », dans ce type de charisme, « la croyance en la légitimité ne concerne plus alors la personne, mais les qualités acquises et la vertu de l'acte rituel » (Martin & Pajon, 2011, p.386); ou une troisième technique selon laquelle le charisme peut être acquit et devient donc l'objet d'une éducation (Ghazel, 2019, pp.28, 29).

## 1.2. L'autorité traditionnelle

### 1.2.1. Définition de cette forme d'autorité

Cette catégorie de domination est liée aux traditions et aux coutumes. Elle est en vertu des croyances en le caractère sacré des ordres et en le pouvoir du maître, qui existe depuis toujours. Sa forme la plus pure est la **domination patriarcale**. Celui qui possède le pouvoir est appelé *le maître* et ceux qui obéissent sont *les sujets* (Weber, 2013, p.294). La tradition est une croyance en la légitimité de ce qui a toujours existé (Spencer, 1970, p.123).

### 1.2.2. Les sources de la légitimité de l'autorité traditionnelle

Selon Weber, cette forme de domination revêt trois différentes sources de légitimité :

La « tradition sacrée » est la base principale de l'autorité traditionnelle. Dans ce type d'autorité, l'obéissance et la soumission sont légitimées par les traditions immémoriales qui régissent la relation d'autorité. Ainsi, le pouvoir est légitime car il correspond aux coutumes héritées du passé. Les subordonnés se soumettent aux ordres par un sentiment de loyauté envers leur maître.

La deuxième source de légitimité est la convention ou la tradition elle-même. Dans ce cas, le pouvoir est légitime lorsqu'il est en accord avec la coutume ou s'il est traditionnel. Le détenteur du pouvoir peut donc perdre son autorité et son pouvoir de commande s'il cherche à instaurer des droits en sa faveur et qui ne correspondent pas aux coutumes. Il existe une certaine limite dans l'exercice de l'autorité. Dans ce sens, Benn et Peter attestent que l'autorité est considérée comme légitime lorsqu'elle peut être sanctionnée par la coutume.

La troisième source de l'autorité traditionnelle concerne la relation personnelle qui existe entre le détenteur du pouvoir et les sujets. Cette relation est basée sur la loyauté envers le maître et c'est cette dernière qui permet aux sujets d'obéir à leur chef (Matheson, 1987, pp.206-207).

### 1.2.3. Les caractéristiques de l'autorité traditionnelle

Cette forme d'autorité possède des traits bien spécifiques, nous en citons les plus connus.

Les sujets obéissent au maître selon une dignité qui lui est propre. Cette dernière est sacralisée par l'origine et la tradition.

La gestion et l'arbitrage des conflits sont fondés sur des principes qui relèvent d'une équité et d'une justice éthique ou matérielle, ou d'une adaptation utilitariste aux buts à atteindre. Ce ne sont pas évidemment des principes légaux et formels comme c'est le cas pour la bureaucratie.

Le principe de compétence dans le recrutement est complètement absent. Le choix du personnel de l'administration se fait en fonction de relations personnelles que détient le leader avec ses proches. La direction se compose donc des membres de sa famille ou amis personnels, ou fonctionnaires et membres de sa Maison ou encore des individus qui sont liés au leader par une loyauté personnelle (vassaux, princes tributaires...) (Weber, 2014, p.294).

### 1.2.4. La structure et le fonctionnement de la direction administrative dans le système traditionnel

La direction administrative de cette forme d'autorité est différente dans son principe de composition. Elle est constituée de dépendants selon un mode de recrutement personnel (les membres de la famille du maître ou ses amis proches) ou d'autres individus qui lui sont extrêmement loyaux. La loyauté personnelle des serviteurs domine les relations au sein de la direction administrative. Il existe deux formes différentes de cette direction administrative.

#### 1.2.4.1. La structure statutaire de l'administration

Dans cette structure, l'administration est autonome. Les serviteurs sont indépendants du maître. Ils ne sont pas ses serviteurs personnels. Ils ont leurs propres fonctions qu'ils obtiennent par privilège ou via une concession accordée par le maître ou en achetant un droit sur la fonction qui leur a été donné en propriété au moyen d'une transaction juridique (achat, gage, bail...). Ce droit est limité mais il est protégé.

Les moyens d'administration ne sont plus exploités par le maître mais sont sous la direction des serviteurs.

Le système hiérarchique est souvent rompu par les privilèges.

Les relations au sein de cette administration sont régies par les traditions, les privilèges et par l'honneur statutaire. Par conséquent, le pouvoir de domination est réparti entre le maître et la direction administrative (Weber, 2014, p. 295).

#### 1.2.4.2. La structure purement patriarcale de l'administration

L'administration patriarcale, appelée aussi l'administration patrimoniale, est le type pur de la domination traditionnelle. Au sein de cette structure d'organisation, « les serviteurs sont en situation de totale dépendance personnelle vis-a-vis du maître » (Sintomer & Gauthier, 2014, p.325). Il n'existe pas de délégation de pouvoir. Ils sont employés de manière patrimoniale ou extrapatrimoniale. Les membres de l'administration ne bénéficient d'aucun droit, aucun honneur statutaire. Le maître contrôle tout les moyens de l'administration et il a un pouvoir très élargi. De ce fait, il n'existe pas de garantie contre l'arbitraire de la domination. Cette forme de structure caractérise l'ancienne domination *sultanique* où la domination représente un droit de propriété du maître.

Selon Weber, les dominations statutaires qui s'appuient sur une appropriation à peu près stable du pouvoir administratif sont plus proches de la domination légale que les dominations patriarcales (Kaufmann, 2014, p. 309).

### **1.3. La domination légale**

#### 1.3.1. La définition de l'autorité légale-rationnelle

Ce type d'autorité implique la croyance dans les procédures. Ainsi, les individus se soumettent à cette autorité, à la fois parce qu'ils estiment que les lois et les réglementations ont été promulguées d'une manière appropriée et que leur dirigeants ont obtenu leur position dans le pouvoir de manière légale. Autrement dit, l'autorité légale existe lorsque les dirigeants fondent leurs revendications de la légitimité sur la conviction que les règles établies de manière rationnelle sont « légales » (Matheson, 1987, p. 209).

Dans cette forme de domination, nous distinguons deux types d'autorité : autorité rationnelle et autorité formelle (légale). L'autorité rationnelle obtient sa légitimité à partir de l'utilité effective de la personne qui détient le pouvoir, de ses qualifications et de ses compétences techniques dans l'exercice de son autorité. Quant à L'autorité légale, elle est basée sur une structure légale et normative. Il existe une autre différence entre ces deux formes de domination : l'autorité formelle doit provenir de l'organisation mais l'autorité rationnelle peut avoir une source de légitimité en dehors de l'organisation. Dans ce cas, pour l'autorité formelle c'est l'organisation qui définit les limites du pouvoir. Par contre, pour l'autorité rationnelle, le pouvoir exercé dépend de l'habilité du détenteur du pouvoir à réaliser des actions effectives (Bower, 1971, p.135).

### 1.3.2. Les caractéristiques de cette forme de domination

L'autorité légale-rationnelle se base sur des normes légales qui définissent la sphère de la juridiction du poste occupé. Donc la légitimité de ce type de domination repose sur des normes formelles et rationnelles. La différence entre les normes traditionnelles et les normes légales est que ces dernières sont faciles à modifier alors que les premières persistent (Spencer, 1970, p.125). Elle adopte le principe selon lequel les normes sont établies par les individus. Ces normes sociales n'existent pas sans la motivation des humains dans la création des règles (Finnis, 1985, p.75).

L'autorité légale-rationnelle caractérise les structures bureaucratiques. Elle existe par rapport à des lois spécifiques qui définissent son cadre de fonctionnement. Elle représente une administration des lois et implique une évaluation de la légitimité du pouvoir du gouverneur, qui a atteint sa position d'une manière appropriée et qui respecte les limites de son autorité.

(Spencer, 1970, p. 131). Dans l'autorité légale, on n'obéit pas à la personne sur la base d'un droit qui lui est propre, mais à des normes codifiées qui définissent la personne à qui nous devons obéir. Ces normes représentent aussi une contrainte pour le chef, car il doit lui aussi respecter cette réglementation. La *domination bureaucratique* est le type le plus pur de l'autorité légale-rationnelle (Weber, 2014, p. 292).

## **2. La structure bureaucratique chez Max Weber**

La théorie bureaucratique a été développée en 1947 par le sociologue allemand Max Weber. Il a ainsi intitulé son travail « *la théorie de l'organisation sociale et économique* » (Mahmood *et al.*, 2012, p. 519). Weber a distingué les trois formes d'autorité citées précédemment, à savoir : l'autorité charismatique, l'autorité traditionnelle et l'autorité légale. Cette dernière a fourni le cadre conceptuel du processus décisionnel de la bureaucratie (Cockerham, 2015, p.128).

### **2.1. Les racines de la bureaucratie**

#### 2.1.1. Le développement du modèle bureaucratique

La tendance à la structure bureaucratique s'est progressivement renforcée dans les pays industriels les plus avancés durant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Partant du modèle prussien, Hintze (1861-1940), historien et professeur allemand, a étudié le fonctionnement moderne de la bureaucratie. Ainsi, il portait un intérêt particulier à l'histoire administrative et constitutionnelle de la Prusse au XVII<sup>e</sup> et au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il a adopté différentes méthodes : la méthode comparative, en comparant plusieurs Etats européens, en étudiant profondément l'histoire économique sociale et culturelle de la Prusse et en se focalisant

sur l'activité administrative à multiples facettes. Donc, pour comprendre le fonctionnement de la bureaucratie, il a pris comme exemple le modèle prussien, en le considérant comme le modèle originelle de la bureaucratie. Il a défini plusieurs caractéristiques du modèle prussien. par la suite, Weber a résumé les travaux Hintze portant sur les caractéristiques de la bureaucratie et les a introduites dans son idéaltype de la bureaucratie. Parmi ces caractéristiques, Hintz cite la relation de devoir et de fidélité publique et de droit entre le fonctionnaire et l'Etat, le principe de « la personne entière », l'emploi à vie, la sécurité, l'honneur, le traitement ; ainsi que des principes socio-économiques liés au statut du fonctionnaire, essentiellement le principe de « l'obligation d'exercer son mandat » en mettant de coté les intérêts économiques.

Cependant, Hintze a négligé trois caractéristiques principales, qui ont ensuite été prises en compte dans le modèle wébérien de la bureaucratie. Ces caractéristiques sont: la structure hiérarchique de l'organisation, la spécialisation des taches et la formation spécialisée.

Weber et Hintze se sont tout les deux intéressés à l'évolution de la bureaucratie en partant de l'Allemagne prussienne, mais ils n'avaient pas toujours la même vision des choses. En Allemagne prussienne, le monarque était considéré comme le chef extra-bureaucratique. Il tenait la fonction de direction. Selon Hintze, l'administration était liée au gouvernement et donc à la poursuite du pouvoir. A l'opposé Weber prônait l'existence d'une séparation entre la direction extérieure et l'appareil bureaucratique (Kocka, 2010, p.4).

### 2.1.2. La bureaucratie en Allemagne

Weber stipulait l'existence d'un lien fort entre le capitalisme et la bureaucratie. Selon lui, le capitalisme moderne ne peut pas fonctionner sans une administration bureaucratique, à la fois dans les grandes sociétés et dans la société dans son ensemble. Il admettait toutefois la différence entre les deux systèmes. Dans les économies capitalistes, c'est le processus de la main invisible qui assure l'allocation des ressources. Les employés sont recrutés d'une manière moins formaliste et plus orientée vers les critères du marché. La position et les récompenses monétaires sont moins garantis, moins prédictibles à la fois pour les employés et les employeurs, car ils dépendent des fluctuations du marché et des résultats réalisés par les agents économiques. La réussite et le succès de ce système implique plusieurs facteurs : la prise du risque, l'innovation, les initiatives privées et l'adaptation au changement qui sont les principaux moteurs de développement dans ce système. Cependant, dans les sociétés bureaucratiques, les fonctionnaires sont nommés sur la base de leurs qualifications et via des tests régis par des règles générales.

Avant la première guerre mondiale, l'Allemagne fut l'exemple parfait de la relation qui existe entre le capitalisme et la bureaucratie. A cette époque, l'Allemagne comme beaucoup d'autres pays occidentaux, était caractérisé par un modèle d'industrialisation capitaliste. Ce modèle était ainsi défini par l'existence d'entrepreneurs privés qui prenaient la plupart des décisions stratégiques concernant l'allocation des ressources, principalement le capital et le travail, en utilisant le profit et l'accumulation du capital comme principaux critères de mesure. Ces entrepreneurs géraient des entreprises dont ils avaient la propriété.

Contrairement à d'autres pays comme les USA et l'Angleterre, en Allemagne les bureaucraties publiques ont précédé l'industrialisation capitaliste. L'industrialisation allemande a ainsi débuté cinquante ans après celle de la grande Bretagne. Les structures et les valeurs bureaucratiques ont façonné le processus et le caractère de l'industrialisation en Allemagne. Les Etats germaniques ont mis en place des bureaucraties publiques puissantes similaires à celles analysées et étudiées plus tard par Weber (Kocka, 1981, pp. 453, 456). Les origines de ces bureaucraties remontent aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles sous le régime absolutiste. Vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et le début du XIX<sup>e</sup> siècle, les serviteurs du roi ont tenté de limiter le pouvoir royal du patronage en mettant en place une nomination conditionnelle basée sur des qualifications formelles et en ajoutant les droits aux pensions. Ces serviteurs se sont transformés en quelque sorte en fonctionnaires ordinaires tels décrits par Weber. Les réformes de la constitution allemande au début du XIX<sup>e</sup> siècle ont limité le pouvoir de la couronne au profit de la haute fonction publique ; sans pour autant créer des institutions représentatives efficaces ou encore un régime parlementaire efficace.

Ainsi, les hauts fonctionnaires ont bénéficié de plusieurs avantages comme un statut social très élevé. Ces principes étaient fondés sur la délégation de l'autorité et l'accès à l'éducation. Toutefois, ces avantages n'étaient pas élargit à tous les niveaux hiérarchiques. Ils concernaient seulement une classe minoritaire de fonctionnaires, mais ils ne se limitaient pas pour autant aux descendants de l'élite traditionnelle. Comme l'économie allemande était sous développée pendant cette période et ses institutions politiques étaient faibles, c'est la fonction publique qui a menée les réformes par le haut. Elle s'est substituée à l'ancien régime absolutiste. Les effets de cette bureaucratie du XIX<sup>e</sup> siècle ont persisté jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle (Kocka, 1981, p.454).

2.1.2.1. Les traits de la fonction publique en Allemagne à cette époque

Les hauts fonctionnaires publics ne représentaient pas toujours l'intérêt général, ils avaient leurs propres intérêts et étaient liés aux classes sociales puissantes, particulièrement aux propriétaires terriens. La politique de la bureaucratie était rigide, elle entravait ainsi tout changement nécessitant la réduction du contrôle bureaucratique. Sous la pression de la concurrence internationale promue par les modèles occidentaux et afin de garder leur position et améliorer leur situation, les hauts fonctionnaires allemands sont devenus les sponsors du pouvoir politique en soutenant les réformes bureaucratiquement menées par le haut. Leur succès est en grande partie dû à l'échec de la révolution allemande menée par le bas durant le XIX<sup>e</sup> siècle.

L'impact de la bureaucratie sur le changement économique et social en Allemagne était important dans les premières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle et les 30 dernières années de celui-ci. Le nombre de fonctionnaires n'a pas cessé de croître. Ainsi, vers 1890, le nombre proportionnel des fonctionnaires allemands étaient deux fois plus grand que celui de la grande Bretagne. La plupart étaient des employés de la poste et de la police. Les fonctionnaires qui bénéficiaient des avantages constituaient une classe minoritaire qui détenait une partie du pouvoir politique (Kocka, 1981, p. 455).

**2.2. Les caractéristiques de la bureaucratie wébérienne**

2.2.1. La rationalité et l'éthique protestante

Selon Weber, la rationalité formelle est une façon de pensée logique et une constatation dont les individus se servent pour déterminer et choisir ce qui est le plus important dans des situations particulières. Elle leur permet aussi de trouver le meilleur moyen et la méthode la plus efficace pour réaliser les objectifs fixés. Ceci en laissant de côté les sentiments, les émotions, les traditions et en favorisant l'objectivité, le calcul et la logique. Selon lui, la montée du capitalisme est fortement due aux principes de la religion protestante, qui encourageait la rationalité formelle. Weber a même effectué une comparaison entre les sociétés occidentales et les sociétés orientales de l'Asie où la rationalité était différente. La rationalité en Asie était basée sur l'abstrait à l'opposé de la rationalité formelle qui était fondée sur la pratique, le concret et des règlements stricts. Il a de ce fait distingué la rationalité formelle de la rationalité substantive.

La rationalité substantive est la réalisation des valeurs et des idéaux selon les coutumes et le dévouement personnel. Quant à la rationalité formelle, elle est caractérisée par la liberté d'acquiescer et elle favorise l'expérience et le calcul. Ce sont les principes de cette rationalité qui ont contribué au développement de l'occident (Cockerham, 2015, pp.124, 127).

### 2.2.2. Le capitalisme et l'éthique protestante

La sociologie économique de Max Weber est souvent associée à la religion et au capitalisme. Il a donné ainsi beaucoup d'importance à la sociologie, au point où il estimait que « l'économie sociale » est un terme plus adéquat que le terme ' *économie* ' ou ' *économie politique* ', dans le sens où plusieurs phénomènes économiques sont expliqués et analysés par les sciences sociales. Weber était spécialiste dans l'analyse des problèmes contemporains à travers l'analyse socio-économique. Il s'est beaucoup intéressé à la relation réciproque entre l'économie et la sociologie. Selon lui, 'l'économie est une science de la population et de ses besoins'. Elle est composée de trois catégories : les phénomènes économiques, les phénomènes économiques conditionnés et les phénomènes économiques pertinents. Ces derniers ne sont pas des phénomènes économiques purs mais exercent un impact significatif sur les phénomènes économiques. L'exemple que donne Weber est celui de l'effet de la religion protestante sur l'économie (Swedberg , 1998, pp.537-539).

Ainsi, durant le XVII<sup>e</sup> siècle, la religion protestante a contribué à l'émergence du capitalisme moderne par le développement d'une mentalité capitaliste. Cette éthique protestante est issue du calvinisme et particulièrement des puritains. Elle était caractérisée par un nombre de principes qui ont stimulé le développement et ont permis ainsi la montée précaire du capitalisme. Ces principes étaient fondés sur le travail dur, l'épargne, l'autodiscipline et l'entrepreneuriat. (Cockerham, 2015, p.128).

### 2.2.3. La description de la structure organisationnelle bureaucratique

Weber s'est basé sur un certain nombre de principes qui définissent la forme bureaucratique de l'organisation.

L'autorité hiérarchique : l'organisation wébérienne doit être structurée sous forme d'une pyramide, du niveau le plus élevé qui représente le directeur général de l'organisation au niveau le plus bas, composé des ouvriers. Selon Weber, les managers doivent bénéficier de cette autorité conformément à leur position dans la pyramide de l'organisation. Ainsi, chaque niveau définit l'autorité qui lui correspond. La hiérarchie formelle se fonde sur le principe de subordination où les supérieurs hiérarchiques contrôlent et supervisent les petits fonctionnaires. Ce système hiérarchique présente un avantage essentiel car il offre aux gouvernés la possibilité de faire un recours de manière réglementaire concernant une décision prise par leur supérieur.

Des règles écrites : selon la théorie bureaucratique, l'organisation doit mettre en place des règles et des procédures bien définies qui doivent être écrites et archivées. Ainsi, la gestion du bureau repose sur des documents écrits et préservés dans leur forme originale. Ces règles sont

plus ou moins stables et exhaustives. Pour bien les connaître et les maîtriser, Les fonctionnaires possèdent une technique spéciale (Weber, 1978, p.957).

Un système de relation entre les tâches : l'organisation doit mettre en place un système organisé pour la réalisation des tâches. Il doit ainsi y avoir un lien entre ce système et la tâche de l'organisation. Il existe une séparation entre la vie professionnelle et la vie privée de chaque fonctionnaire, autrement dit la propriété et les richesses privées sont séparées des actifs de l'organisation.

La formation spécialisée : chaque employé doit recevoir une formation liée à la tâche qui lui est assignée dans son travail au sein de l'organisation. Il doit y avoir différentes formations correspondant à différents systèmes de l'organisation. Ainsi, les managers devraient recevoir une formation spécialisée de la fonction managériale, et les employés devraient suivre une formation liée à leurs tâches (Mahmood *et al.*, 2012, p.520).

Des devoirs clairs et bien définis : Chaque employé devrait connaître précisément sa mission dans l'organisation (que doit-il faire, quels sont ses responsabilités,...). Il devrait aussi connaître ses supérieurs hiérarchiques afin de savoir à qui il doit rendre des comptes.

Une évaluation continue et une juste récompense : l'organisation doit créer un système d'évaluation juste et équitable pour tous les travailleurs quelque soit leur niveau hiérarchique. De ce fait, les employés reçoivent leurs récompenses selon leurs compétences et leurs engagements dans l'organisation.

L'absence du favoritisme : l'organisation bureaucratique se base sur un traitement équitable des fonctionnaires. Il existe ainsi une séparation entre l'identité personnelle des fonctionnaires et leur identité professionnelle. Les supérieurs de chaque niveau hiérarchique n'ont pas le droit de faire eux même la loi, ou d'exécuter les règlements de manière personnelle. (Weber, 1978, p.958).

Un système de sanction : cette procédure a pour but de réprimer les comportements inacceptables des employés. Elle mesure le degré d'utilisation des punitions. Les organisations bureaucratiques idéales sont caractérisées par un degré élevé de spécialisation et de centralisation. L'autonomie des fonctionnaires et leur participation dans la prise de décision au sein de l'organisation sont faibles. La normalisation formelle et la sanction sont communes dans ce type d'organisation (Dischner, 2015, p.503).

### 3. Les critiques et les éloges adressés à la bureaucratie

#### 3.1. Les critiques

La bureaucratie comme une structure idéale de l'organisation telle définie par Max Weber a fait l'objet de quelques critiques de la part des sociologues dans leurs travaux portant sur la sociologie des organisations. Nous allons en citer quelques unes.

Selon les opposants de la théorie de Weber, l'organisation bureaucratique possède certaines limites qui entravent sa flexibilité, sa capacité à innover et son adaptation au changement. Par conséquent, ce type d'organisation doit être substitué par de nouvelles formes d'organisation qui corrigent ses imperfections. Ces nouvelles structures sont appelées « les organisations post-bureaucratiques » (Dischner, 2015, p.503).

Ainsi, durant le XX<sup>e</sup> siècle, les administrations publiques possédaient une structure spécifique et des caractéristiques particulières qui les différençaient du secteur privé. Ces administrations avaient une forme commune dans toute l'Europe « *la structure idéaltype de la bureaucratie wébérienne* ». Selon Lawrence Lowell, un professeur de sciences politiques et président de l'université de Harvard, entre 1909-1933, la bureaucratie est une structure qui se caractérise par un développement lent et timide, car elle a évolué dans une société où les individus travaillaient plus avec leurs mains qu'avec leur esprit. En d'autres termes, elle s'adapte difficilement au changement de l'environnement. D'après lui, la bureaucratie est basée sur une hiérarchie, dans laquelle les informations sont monopolisées par le niveau le plus élevé de celle-ci. De son temps, Lawrence voulait que les gouvernements rompent avec ce type de structure. Selon lui, les gouvernements modernes devraient promouvoir la compétition en créant des organisations aptes à s'adapter rapidement au changement. Ces gouvernements évaluent la performance de leurs organismes en s'appuyant non pas sur les inputs mais sur les résultats finals réalisés par ces derniers. Ils sont guidés par leurs missions et objectifs et non pas sur la réglementation. Ils procèdent à une décentralisation de l'autorité en adoptant un management participatif, et ils favorisent les mécanismes du marché à l'opposé des mécanismes bureaucratiques (Page, 2003, p.488).

Le concept de bureaucratie tel défini par Weber est incomplet comme description car il a omis des facteurs essentiels dans l'organisation qui sont les phénomènes informels ; liés à la nature sociale des membres, de leurs systèmes de valeur et de leurs besoins personnels, qui diffèrent d'un individu à un autre. La sociologie des organisations considère que plusieurs caractéristiques

de ce modèle d'organisation sont proches du modèle classique proposé par Taylor, qui a été largement critiqué (Mayntz, 2010, p.3).

### **3.2. La défense de la théorie wébérienne**

Il faut dire que la théorie traditionnelle de la bureaucratie de Weber a essentiellement contribué à la compréhension de la bureaucratie contemporaine. Mayntz (ancienne directrice du Maxe Planck Institute for the Study of Societies) a pris la défense de Weber suite aux critiques des sociologues de l'organisation. Selon elle, Weber n'était ni un psychologue de l'organisation ni un consultant en Management. Il a utilisé une méthodologie distinctive « le type idéal » pour comprendre le fonctionnement des institutions politiques, afin de savoir comment l'autorité publique est exercée dans l'Etat moderne. Mayntz ne nie pas que la bureaucratie, comme toute forme d'organisation a certaines limites ; la plus importante concerne la négligence des éléments informels que nous avons cités plus haut. Or, selon elle Weber et les théoriciens classiques étaient conscients de la présence de ces éléments mais ils estimaient que ce n'était pas leur fonction de décrire la réalité, mais de formuler un schéma rationnel qui permettrait la réalisation de l'efficience organisationnelle.

Ainsi, l'objectif de Weber n'était pas de définir les conditions d'une organisation efficiente, mais de décrire la bureaucratie en tant que phénomène historique. Il a utilisé dans son analyse le mot « efficience », pour expliquer le développement de l'Etat bureaucratique. Donc, l'utilisation de ce mot n'était pas scientifique, à savoir la capacité de produire des résultats avec le minimum d'efforts, de dépenses et d'énergies, comme l'ont suggéré les sociologues. Weber voulait dire par ce concept d'efficience, l'exercice de la domination et de la réglementation (Page, 2003, pp.495-496).

Mayntz trouve que l'unique critique significative consiste à savoir si la bureaucratie telle conçue par Weber est véritablement efficiente de manière maximale. En d'autres termes, est ce qu'elle est applicable à toutes les organisations ? Certains sociologues des organisations ont tenté de répondre à cette question par des études empiriques. Leurs travaux se focalisaient essentiellement sur les organisations industrielles et administratives. Ces travaux déterminent ainsi les conditions et les hypothèses concrètes, pour lesquelles le modèle bureaucratique est réellement valable et trouvent des modèles alternatifs dans des circonstances différentes (Mayntz, 2010, p.5).

## Section 2 : La bureaucratie et le pouvoir discrétionnaire

La structure bureaucratique ou la bureaucratie exige d'être étudiée dans un cadre théorique où les comportements bureaucratiques individuels et collectifs, se situent à la fois dans la science économique et dans le système politico- institutionnel. C'est la théorie des choix publics qui apporte un éclairage sur ce sujet.

### 1. Analyse de la bureaucratie par la théorie des choix publics :

#### 1.1. Cadre général des choix publics

##### 1.1.1. Définition de la théorie des choix publics

La théorie des choix publics est une théorie des sciences politiques qui applique les méthodes de l'économie sur la théorie et la pratique de la politique et du gouvernement. Il existe ainsi un arbitrage entre le marché et l'Etat dans le pilotage de l'économie. L'échec du marché dans cette mission ne signifie pas forcément que le gouvernement pourrait faire mieux. Donc, il existe à la fois, l'échec du gouvernement et l'échec des mécanismes du marché dans l'accumulation du capital (Butler, 2012, p.15).

Mueller (1981), a fourni une définition classique de cette théorie : la théorie des choix publics est « *l'étude économique des processus de décision non marchands, ou, plus simplement, l'application de l'analyse économique à la science politique* » (Lafay, 1993, p.104).

Buchanan, le leader de cette théorie nous donne la définition suivante : « *la théorie des choix publics se sert des outils et des méthodes des approches qui ont été développés de manière sophistiquée dans la théorie économique et applique ces derniers dans l'analyse du système politique* ». La théorie des choix publics est devenue l'approche via laquelle un ensemble de notions illusoire qui concernent le fonctionnement du gouvernement et le comportement des politiciens, a été substitué par un ensemble de notions qui incarnent plus de scepticisme concernant des questions liées à la réalité politique que nous observons (Buchanan, 1984, pp. 11,13).

L'analyse par les choix publics tente de relier le comportement et l'attitude des acteurs individuels dans le secteur gouvernemental. Par conséquent, cette théorie offre une analyse des différents comportements des individus, qu'ils soient électeurs, bureaucrates, leaders politiques... Ainsi, elle a pour objectif de fournir une explication des interactions institutionnelles complexes qui se manifestent à l'intérieur du secteur politique.

### 1.1.2. L'intérêt de cette théorie

Le succès et le développement de la théorie des choix publics, ainsi que son acceptation et son influence au sein de l'économie, sont dus à la montée des soupçons concernant la confiance dans le gouvernement dans la création d'une réglementation qui garantie l'intérêt général des citoyens. L'un des objectifs essentiels de cette théorie étant de définir et d'expliquer le processus à travers lequel les groupes de pression se procurent les lois, qui permettent le transfert de la richesse des groupes faibles vers les groupes d'intérêts particuliers (Macey, 1998, p.177).

### 1.1.3. Les apports de Buchanan

L'hypothèse principale des théories des choix publics était d'élargir le modèle de la rationalité économique à l'ensemble des acteurs économiques et politiques. Selon cette théorie, le gouvernement n'est plus un dominateur bienveillant. C'est un acteur comme tous les autres acteurs qui possède sa propre utilité (Aymar, 1992, p.88) Les chercheurs qui se sont intéressés à cette théorie étaient au départ des économistes. Ils se sont servis de modèles économiques, des modèles de comportements déjà utilisés en science économique, pour expliquer le fonctionnement du système politique. Ces modèles prédisent que les individus cherchent à maximiser leur propre utilité et leur propre bien être.

Ainsi, selon Buchanan, la différence des préférences entre les acteurs est un élément positif en économie. Il permet d'accroître l'opportunité de l'échange. Les individus peuvent de ce fait s'échanger leurs opportunités par le commerce. Il précise cependant que l'échange politique est beaucoup plus complexe que l'échange économique.

#### *L'échange politique et l'échange économique*

La complexité du système politique par rapport au système économique peut s'expliquer par deux éléments essentiels. D'abord le système politique crée le système économique. En effet, le système politique instaure les règles de fonctionnement de l'économie (Droits de propriété, contrats,...) qui garantissent le bon déroulement des activités économiques. Ensuite, l'échange politique contrairement à l'échange économique implique tous les membres de la communauté, alors que l'échange économique ne peut concerner que deux personnes qui concluent un contrat. (Buchanan, 1984, pp. 13-15).

## 1.2. Les théories des choix publics

Comme nous l'avons cité plus haut, l'échange politique est beaucoup plus complexe que l'échange économique. La compréhension de l'échange politique implique une investigation profonde dans deux domaines séparés, qui sont : la théorie économique de la constitution et la théorie des institutions politiques

### 1.2.1. La théorie économique de la Constitution

C'est une part importante de la théorie des choix publics. Elle constitue un retour au XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette théorie répond à certaines questions concernant la légitimité de l'ordre politique, telles : comment le gouvernement peut être limité ?, que lui est-t-il permis de faire ? Combien devrait être la part du PIB attribuée à des fins politiques, quel genre de structure de décision politique devrait être adoptée à la phase constitutionnelle...La réponse à ces questions implique une analyse prédictive du fonctionnement des différentes institutions politiques.

### 1.2.2. La théorie politique post constitutionnelle

Cette théorie appelée aussi la théorie des institutions politiques tente de répondre à deux types de questions. La première est liée à la théorie de la demande des biens et services fournis par le gouvernement. La question qui se pose alors c'est de savoir comment concilier des préférences individuelles différentes pour obtenir un résultat commun? ; autrement dit dans un environnement où les règles et les procédures sont différentes, comment les individus réussissent à prendre des décisions collectives ? La deuxième renvoie à la théorie de l'offre, elle est liée au comportement des personnes qui détiennent les pouvoirs de gouvernance, de fourniture des biens et services qui peuvent être demandés par le citoyen.

La théorie politique post constitutionnelle inclue trois grandes théories : la théorie des lois de vote et la théorie de la représentation et de la compétition électorale et la théorie de la bureaucratie.

#### 1.2.2.1. La théorie des lois de vote

Cette théorie a commencé par le travail de Black qui s'est posé la question suivante : comment les comités prennent-ils des décisions si la règle de vote est celle de la majorité ? Cette question l'a poussé à étudier les propriétés et les caractéristiques du vote majoritaire. Il conclut qu'il y a une situation dans laquelle il est impossible de prendre une décision collective. C'est la situation où il n'existe aucune alternative de choix qui puisse obtenir un soutien majoritaire par rapport aux autres alternatives. Dans ce cas, la décision commune est impossible. Ainsi, les communautés dans lesquelles les préférences individuelles sont divergentes, ne peuvent pas prendre de décision collective et cette dernière demeure instable.

1.2.2.2. La théorie de la représentation et la compétition électorale

Cette dernière suppose l'existence d'une divergence d'intérêt entre les représentants ou les acteurs élus. La compétition électorale joue un rôle important car elle façonne les interactions entre les acteurs politiques. Son rôle est proche de celui de la compétition économique qui existe au sein du marché économique. Toutefois, le marché politique est beaucoup plus complexe que le marché économique. Pour le premier cité il y a un ensemble de gagnants et de perdants. Il ya un seul candidat ou un seul parti qui gagne les élections et les autres perdent (Buchanan, 1984, pp.16-19).

1.2.2.3. La théorie de la bureaucratie

La théorie des choix publics nous permet de prendre en considération le comportement des acteurs publics. Cette théorie conteste l'approche néo-classique selon laquelle la puissance publique serait motivée par la défense de l'intérêt général et la réalisation du bien être social. Ainsi, elle adopte une autre conception, beaucoup plus réaliste, où les acteurs publics sont considérés comme des agents économiques qui cherchent à optimiser leurs objectifs propres face à un réseau de contraintes politiques et économiques. Dans ce sens, la structure institutionnelle choisie n'est pas décidée par un gouvernement qui se préoccupe du seul intérêt général, selon la conception wébérienne de l'Etat bienveillant, mais provient d'une combinaison d'intérêts entre des acteurs publics qui maximisent leur fonction d'objectifs (Labaronne. 1997, P.112).

La définition de la bureaucratie et du « Bureau » selon Niskanen

Selon Niskanen, le sens originel du terme « bureaucratie » remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle. Ce concept faisait référence à un tissu avec lequel on couvrait les bureaux. Ensuite, ce terme a pris un autre sens, celui d'une forme de gouvernement dirigé par des fonctionnaires.

Ainsi, le bureaucrate, terme dérivé de la « bureaucratie », est un employé du bureau qui travaille à plein temps. Dans ce sens, le terme bureaucrate désigne un fonctionnaire. Ce concept peut désigner à la fois un fonctionnaire de carrière recruté sur la base de ses compétences ou un employé qui est directement nommé par l'autorité exécutive.

La bureaucratie est un ensemble de bureaux et leur relation avec l'environnement externe. C'est le sens positif du terme bureaucratie. Parfois ce concept désigne un ensemble de bureaucrates, la structure de l'organisation ou encore la méthode et le comportement des bureaux (Niskanen, 1971, p.23).

La théorie de la bureaucratie selon Buchanan

Les représentants législatifs de la population sont considérés comme les agents des électeurs car ils les représentent. Ces deux groupes (électeurs et représentants) ont des intérêts différents. Les électeurs choisissent -via le processus de vote- leurs représentants et ces derniers optent pour une seule politique à adopter parmi plusieurs. Or, l'exécution de ces politiques se fait par des

personnes qui occupent des places dans la structure bureaucratique. Ces personnes sont les bureaucrates. Comment ces personnes se comportent-elles, quels sont les conflits entre leur propre intérêt et celui des électeurs ? ... Dans ce sens, Buchanan insiste sur le fait qu'il ne faut pas ignorer le comportement des individus, employés dans les différents organes de l'Etat, qui fournissent actuellement les biens et les services publics. Les recherches récentes dans la théorie des choix publics montrent les limites du contrôle législatif sur le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie.

Selon lui, le gouvernement moderne est complexe et comporte plusieurs aspects et plusieurs centres de pouvoir. De ce fait, il s'avère impossible pour les législateurs de prendre ne serait ce qu'une infime fraction de toutes les décisions concernant les politiques. Ainsi, l'exécution des politiques est accordée au pouvoir discrétionnaire des bureaucrates. Cependant, les bureaucrates sont capables de manipuler le programme d'une décision législative dans le but de satisfaire leurs intérêts personnels (Buchanan, 1984, p.19).

### 1.2.3. L'apport de Niskanen

Niskanen est un partisan de la théorie des choix publics. Il a servi au sein du gouvernement américain dans le département de la défense. Cette expérience lui a permis d'enrichir ses idées et de corriger certaines limites de son analyse de la bureaucratie et du comportement des bureaucrates. Selon lui, la bureaucratie était du domaine de la sociologie jusqu'à il ya quelques décennies. En effet, en 1968, l'article sur « la bureaucratie » dans l'encyclopédie internationale des sciences sociales n'a cité aucune étude effectuée par un économiste sur ce sujet. C'est Weber qui a dominé l'étude de cette discipline en considérant la bureaucratie comme un système de relation basé sur l'autorité légale.

#### 1.2.3.1. La description du phénomène bureaucratique par Niskanen

La discipline des sciences économiques a développé des méthodes, des modèles et des hypothèses liés au comportement social des bureaucrates, à partir des modèles de comportement téléologiques. Le bureaucrate comme tout autre acteur opère dans un environnement institutionnel caractérisé par un ensemble d'actions possibles dont il choisit celle qu'il préfère. Il est toutefois contraint par la réglementation, car les institutions façonnent son comportement et influencent son choix et ses préférences.

L'idée principale de « l'économie conventionnelle » est que la fourniture de biens et de services privés sur le marché économique, est la conséquence des motivations et des contraintes des consommateurs, employés et entrepreneurs ; c'est le résultat de chaque participant dans

l'économie. De même la vision centrale développée par les théories des choix publics est qu'au niveau politique, les choses sont similaires. En effet, la fourniture de biens et services publics est le résultat de l'interaction entre les incitations et les contraintes d'un ensemble d'acteurs : électeur, politiciens et bureaucrates. Vers la fin des années 1960, certains économistes aventureux ont tenté d'étudier la bureaucratie (Niskanen, 2008, p.190).

Mises dans son livre intitulé *The bureaucracy* (1944) a largement critiqué la bureaucratie en tant que système politique qui voulait se substituer au système démocratique des USA après l'apparition du 'New Deal'. Il affirme que le bureaucrate, à l'opposé du parlement ou de certains membres du pouvoir exécutif qui sont élus, n'est pas choisi par les électeurs. Il obtient donc sa fonction par la nomination effectuée par un autre bureaucrate, ce qui lui permet de s'approprier une bonne partie du pouvoir législatif. Mises va même jusqu'à dire que les bureaucrates à force d'assumer chaque jour plus de pouvoir, finiront par diriger tout le pays.

Selon lui, la bureaucratie est un système antilibéral et anti-démocratique, c'est une reproduction des méthodes totalitaires de Staline et Hitler. Il ajoute que ce système entrave la liberté des entreprises et la propriété privée. Bien qu'il implique une planification, il n'a ni plans ni objectifs précis et il diminue la productivité du travail. « *Il est imprégné d'une hostilité fanatique à la libre entreprise et à la propriété privée. Il paralyse la conduite des affaires et diminue la productivité du travail. Par des dépenses insouciantes, il gaspille la richesse de la nation. C'est inefficace et inutile. Bien qu'il s'agisse d'une planification, il n'a pas de plan ni d'objectif précis. Cela manque d'unité et d'uniformité; les différents bureaux et agences travaillent à contre-courant. Le résultat est une désintégration de tout l'appareil social de production et de distribution. La pauvreté et la détresse sont inévitables* » (Mises, 1944, p.3).

#### 1.2.3.2. Le modèle de la maximisation du budget

Niskanen critique la bureaucratie en soutenant que les bureaucrates sont opportunistes et ne se soucient que de la maximisation de leur budget et du maintien de leur pouvoir de monopole dans la fourniture de biens et de services publics. Cela rend la bureaucratie inefficace et indifférente aux besoins et aux exigences à la fois des citoyens et des politiciens (Meier, Krause, 2003, p.7). Cet économiste qualifie les bureaucrates comme des individus responsables de la gestion d'une organisation (un bureau), qui leur a été confiée par une tutelle (qui représente le gouvernement). Ces bureaucrates ne peuvent pas s'approprier directement sous forme monétaire les profits de cette organisation. Bien que les dirigeants de ces bureaux sont sous le contrôle de leur tutelle, la relative autonomie dont ils disposent, qui provient du fait qu'ils sont plus informés que les sponsors sur leurs propres activités, leur permet de satisfaire leur intérêts personnels (N'Guessan, 1991, p.901).

1.2.3.3. Les éléments clés de sa théorie

Dans son modèle, Niskanen expose la relation de monopole bilatéral qui existe entre les bureaucrates et leurs sponsors (représentés généralement par le gouvernement, un groupe qui représente le gouvernement ou un organisme collectif). Le bureau est responsable de la fourniture et la vente des biens et des services seulement aux sponsors. Ces derniers n'achètent ces services que du bureau qu'ils financent.

Pour simplifier son modèle, Niskanen prend en considération une seule décision bureaucratique, prise par le haut fonctionnaire de chaque département doté d'un budget indépendant. Le bureau est financé par un seul organe de contrôle du gouvernement, qui pour sa part est financé par la fiscalité (Dollery, Hamburger, 1995, p.2).

Niskanen atteste que les bureaucrates se comportent de manière différente, selon les motivations et les contraintes spécifiques à ces organisations bureaucratiques. La relation entre l'organisation et son sponsor (commanditaire) implique un échange non monétaire, un service promis en contrepartie d'un budget. Ce n'est pas une vente de produit ou service contre un prix monétaire. Il existe une asymétrie d'information entre les bureaucrates et les sponsors. En effet, les bureaucrates ont l'avantage de posséder plus d'informations concernant les coûts des services fournis. De leur côté, les politiciens sponsors ont eux aussi un avantage sur les bureaucrates, car ils bénéficient d'un pouvoir de contrôle autoritaire sur les organisations bureaucratiques et ils ont aussi la possibilité d'approuver le budget et de remplacer les hauts fonctionnaires (Niskanen, 2008, p.195).

La fonction d'utilité des bureaucrates inclut un ensemble de variables, à savoir : le salaire, les avantages personnels du bureau, la réputation publique, le pouvoir et le patronage. La taille du budget est donc une fonction de ces variables. La maximisation du budget dépend elle-même du niveau de la production des services attendus par le gouvernement (Dollery, Hamburger, 1995, p. 3).

1.2.3.4. Les hypothèses de son modèle

Les bureaucrates ont un objectif de maximisation du budget. Ils agissent donc de façon à augmenter le budget de l'organisation. Ainsi, ils détournent à leur profit une partie des ressources destinées au fonctionnement de l'organisation (Carnis 2008, p.133).

Les sponsors sont supposés être indifférents quant à l'acceptation ou le rejet du budget proposé par les bureaux sans pour autant les contrôler ou évaluer les alternatives possibles.

La troisième hypothèse, Niskanen ne l'avait pas admise jusqu'à son deuxième livre publié en 2008. Elle stipule que les bureaucrates et leurs sponsors négocient ensemble le budget et les résultats attendus, à partir d'un ensemble de combinaisons possibles.

*Que maximisent les bureaucrates ?*

Selon Niskanen, les bureaucrates cherchent à maximiser le budget discrétionnaire du bureau. Ce budget représente la différence entre le budget total et les coûts minimaux supportés pour produire les services attendus par les sponsors. A partir de cette hypothèse, Niskanen conclut que le budget est trop important par rapport à la demande des sponsors. Selon lui, l'inefficience de la production devient la condition et la situation normale (Niskanen, 2008, pp.195-197).

*Le comportement des sponsors*

Les sponsors (le gouvernement) exercent la fonction de contrôle. Ils ont à la fois la possibilité et l'autorité de contrôler les bureaux à travers des procédures susceptibles de réduire l'inefficience de la production des services fournis par ces derniers.

Dans son analyse, Niskanen supposait que les bureaux et les sponsors négociaient ensemble le budget, à partir d'un montant proposé par le bureau, mais il s'est rendu compte après son expérience que c'était une erreur. Après lui, des chercheurs comme Thomas, Romer et Rosenthal Howard ont expliqué dans leur analyse toute la procédure de l'établissement du budget. Ils ont ainsi défini un niveau de réversion du budget pour une année quelconque, de sorte que ce niveau sera maintenu en l'absence d'un nouvel accord entre les bureaucrates et les sponsors.

Ainsi, si les sponsors préfèrent un budget plus large que le niveau de réversion, alors les bureaucrates proposeront un budget encore plus important mais qui sera légèrement plus élevé que le niveau de réversion déterminé. Par conséquent, l'excès du budget sera déterminé par la différence entre le budget préférentiel des sponsors et un niveau de réversion inférieur (Niskanen, 2008, p.198).

### **1.3. Le triangle : gouvernement bureaucrate et groupe de pression**

Le comportement bureaucratique est un phénomène environnemental qui n'est pas limité à un groupe particulier d'individus et dépend des motivations qu'offre le cadre institutionnel. Les fonctionnaires peuvent utiliser les informations qu'ils possèdent pour satisfaire leurs propres intérêts. Ce comportement caractérise différentes organisations mais concerne essentiellement les organisations publiques. Selon Downs, le comportement des différents dirigeants et gestionnaires des bureaucraties fédérales est influencé par trois principaux déterminants ; à savoir la culture organisationnelle, les contraintes politiques et les conflits internes. Dans ce sens, Il a élaboré un profil propre aux fonctionnaires, nous avons retenus les plus importantes.

Lorsque le bureau bénéficie d'un soutien solide et d'une certaine autonomie, ses membres refusent de se conformer aux exigences des autres concernant un changement dans leur comportement.

Les fonctionnaires s'opposent à tout changement susceptible de réduire le budget qui est sous leur contrôle ainsi qu'à tout changement apte à réduire leur pouvoir et l'importance de leur Fonction.

Les innovateurs dans les grandes organisations sont considérés comme des personnes à problèmes.

Chaque organisation tente de défendre ou élargir son territoire en se débattant dans la sphère politique.

Ainsi, selon Robert Herbold, pour comprendre la bureaucratie et le comportement des fonctionnaires, il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs : le contrôle parlementaire, la pression des groupes d'intérêt et les différentes alliances entre les fonctionnaires et les différents acteurs externes (Richardson, 2011, pp.25-26).

### 1.3.1 Gouvernement- groupes de pression

Il existe un lien très fort entre les politiciens, les bureaucrates et les groupes d'intérêt. La théorie des choix publics a tenté de fournir une explication de ce triangle. Le gouvernement est responsable de la mise en œuvre de la réglementation qui régit les choix des acteurs et donc des groupes de pression. Pour arriver à leurs fins, les groupes d'intérêts particuliers offrent aux politiciens un soutien financier via les lobbys. En échange, les acteurs politiques mettent en place une législation favorable à ces groupes. Toutefois, ces politiciens ne peuvent pas soutenir une réglementation qui arrange les groupes de pression jusqu'à ce qu'ils soient élus. Par conséquent, ces derniers peuvent craindre que les acteurs politiques renoncent à leur promesse après leur élection. Par contre, les politiciens qui ont déjà leur place au sein du gouvernement sont amenés à offrir un soutien futur à ces groupes et ils craignent de leur côté que ces groupes ne tiennent pas leur promesse.

Il existe un problème de non-simultanéité de la performance entre ces deux groupes d'acteurs. Bien que les groupes d'intérêt réussissent à obtenir un statut particulier via la négociation avec les acteurs politiques, il n'est pas certain que les futurs législateurs maintiennent le précédent accord et particulièrement si la structure originale du groupe d'intérêt perd le pouvoir.

En effet les lobbys agricoles aux USA constituent le parfait exemple pour comprendre cette relation. Les lobbys agricoles ont des représentants qui siègent au parlement et ils financent les campagnes électorales dans le but d'obtenir des privilèges à travers une législation qui correspond à leurs intérêts personnels. Les élus politiques doivent donc adopter une structure institutionnelle qui les arrange. Par conséquent, les intérêts personnels de ce groupe de pression entravent tout changement dans la législation qui puisse affecter négativement leurs avantages. Cette situation oblige le parlement à conclure un arrangement crédible avec ces groupes et à garantir le maintien d'une réglementation favorable durant les prochaines législations (Macey, 1998, p.178).

### 1.3.2. Bureaucrates- gouvernement

Les bureaucrates exécutent les lois établies par le gouvernement et justifient le choix des politiques appliquées. En échange, le gouvernement offre aux bureaucrates les fonds nécessaires (budget) et le soutien. Ainsi, pour maintenir la législation plus longtemps, les acteurs politiques créent des agences administratives. A leur tour, les administrations réussissent cette tâche par la création d'un personnel bureaucrate professionnel dont son propre avenir dépend du maintien d'un régime réglementaire particulier (Macey, 1998, p.179).

## **2. Analyse de la bureaucratie à travers la théorie de l'administration publique**

L'administration publique et ses pratiques sont aussi anciennes que les civilisations et sont essentielles pour le développement des sociétés. Toutefois, les études et les recherches entamés sur le thème de l'administration publique sont récentes. Au sens intergouvernemental, le concept « public » comprend le gouvernement, les organisations à but non lucratif, les organisations non gouvernementales, les organisations para- publiques et d'autres organisations ayant un intérêt public (Frederickson et al., 2012, p.2).

### **2.1. La théorie de contrôle de la bureaucratie « Control of Bureaucracy Theory »**

Cette théorie aborde la différence entre à la fois les actions politiques et administratives et les acteurs politiques et administratifs dans un gouvernement démocratique. Elle tente de répondre à la question suivante : la bureaucratie se conforme-t-elle à la réglementation ou alors aux législateurs et aux dirigeants élus ?

#### 2.1.1. Définition et contexte de cette théorie

Au sein de l'Etat américain, la dichotomie entre le politique et l'administration concernait particulièrement la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En effet, tous les Etats américains bénéficient d'une séparation de la structure du pouvoir et à partir du XX<sup>e</sup> siècle

cela a été généralisé pour le reste des villes. Ensuite, cette division du pouvoir au niveau de l'Etat fédéral des USA a été modifiée par une fonction publique professionnelle et permanente dont ces membres ont été nommés selon le mérite (Frederickson et al., 2012, p.15).

La dichotomie entre administration et politique a longtemps persisté. Selon Simon Herbert, il est difficile pratiquement de séparer la politique de l'administration (Simon, 1947, p.62) et selon Waldo, tous les actes administratifs étaient principalement politiques. Cette dichotomie est bien visible dans la théorie de « contrôle de la bureaucratie ».

Cette théorie inclut deux hypothèses fondamentales. La première stipule la distinction entre les actes politiques et les actes administratifs et entre les acteurs politiques et administratifs. Ainsi, les variables politiques sont considérées comme indépendantes et les variables administratives comme étant dépendantes.

La deuxième hypothèse sous entend que dans un gouvernement démocratique autonome, les fonctionnaires élus, qui font partie de l'autorité législative ou exécutive (président, ministre, maire...), devraient contrôler les décisions des fonctionnaires nommés (les employés de la fonction publique). Dans la discipline des sciences politiques américaine, le débat concernant la marge de manœuvre des bureaucrates a toujours existé et les avis sont controversés. Selon Charles Goodsell (1983, p.125), un pouvoir discrétionnaire élargi est fondamental pour garantir l'accomplissement efficace de la loi. A l'opposé, Theodore Lowi constate qu'il est nécessaire d'instaurer une démocratie juridique dans laquelle les lois et les règles sont suffisamment claires et précises, en vue de réduire le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie et permettre aux bureaucrates d'appliquer efficacement la loi.

Selon Donald Kettl, « *Les différentes approches de l'étude de l'administration reposent généralement sur l'une des deux traditions opposées de la politique américaine - et chaque tradition conduit à une perspective très différente du rôle de l'administration dans la démocratie américaine* » (Kettl, 1993, p.407).

Dans ce sens, une partie des étudiants de l'administration étaient de l'avis d'Alexander Hamilton. Ils optaient pour un Etat puissant caractérisé par un appareil administratif robuste. L'autre partie des étudiants de la même discipline étaient influencée par les idées de Madison. Ils recherchaient un équilibre de pouvoir qui pouvait garantir une protection contre un pouvoir absolu des bureaucrates. Selon eux, la compétition au sein du système politique réduit le risque que les bureaucrates puissent porter atteinte à la liberté des individus (Frederickson et al., 2012, pp.16-17).

### 2.1.2. Explication de la relation entre l'administration et la politique

Les arguments sur le lien qui existe entre le système administratif et politique sont différents. Certains théoriciens supposent l'existence d'un lien fort entre les deux. D'autres s'opposent à cet argument et stipule l'existence d'une séparation entre les deux systèmes. Wilson Woodrow (Ancien président des USA de 1913-1921) était le premier théoricien à avoir abordé cette question.

Selon lui, le domaine de l'administration est un domaine de business. L'administration ne fait pas partie de la sphère politique car les questions administratives sont différentes des questions politiques. Bien que le système politique définisse les fonctions de l'administration, il ne devrait pas se mêler des affaires administratives.

Wilson souligne que l'administration publique remplit la fonction d'exécution du droit public mais les règles générales dépassent ses compétences. En effet, les grands plans d'action gouvernementale ne sont pas du ressort de l'administration. Par contre, l'application détaillée de ces plans fait partie de ses fonctions.

Après avoir été fasciné et admiré par l'administration des pays européens, qui n'aurait pas pu être efficace si elle était tout à fait séparée du système politique, Wilson a changé d'avis en adoptant une autre vision de la dichotomie, qui stipule que la politique et l'administration travaillent en interaction afin d'améliorer l'Etat organique. Ainsi, il reconnaît à cette époque que les administrateurs interprétaient et répondaient directement à l'opinion publique. Ils devaient donc participer au processus de la mise en œuvre des politiques. En échange, les fonctionnaires élus (politiciens) devaient être impliqués dans le processus administratif.

Frank Goodnow, dans son livre « *politics and administration* » atteste que le gouvernement est composé de trois fonctions principales : législatives, exécutive et juridique. Il ajoute que le gouvernement a deux missions fondamentales : l'expression de la volonté populaire et la réalisation de cette dernière. Les trois fonctions gouvernementales interagissent pour remplir ces deux missions. Selon Goodnow, la politique représente la volonté de l'Etat et la fonction de l'administration réside dans l'exécution et la réalisation de cette volonté (Goodnow, 1900, pp.9-10). D'après lui, il est possible théoriquement de séparer l'administration et la politique mais pratiquement cela s'avère impossible. Dans ce sens, Il soutient que le contrôle excessif des acteurs politiques sur l'administration est susceptible de générer une administration inefficace. En effet, cette pratique décourage les fonctionnaires car ils vont sentir que leur mission n'est pas d'améliorer leur propre département par plus de travail mais seulement de respecter les exigences des leaders des partis politiques.

Dans les années 1920, Weber a aussi adopté cette dichotomie, mais à l'opposé des théoriciens précédents, il attestait que la politique était trop faible pour freiner le pouvoir administratif et cette situation définit par : « un gouvernement des fonctionnaires » ou « un gouvernement contrôlé par les fonctionnaires » représentait un danger pour le gouvernement. Par conséquent, Weber insiste sur le fait que l'administration devrait rester à l'écart de la politique (Tahmasebi & Musavi, 2011, pp.131- 133).

### 2.1.3. Les différentes écoles de pensées

#### 2.1.3.1. La représentation traditionnelle : l'école de la séparation

Cette représentation classique de la différence entre la sphère politique et administrative a été fournie par Wilson et Goodnow, comme nous l'avons abordé précédemment. Selon eux, la différence entre les deux sphères soulève la question du niveau de la précision et la spécificité de la politique d'un côté, et le niveau du pouvoir discrétionnaire au sein de l'administration de l'autre. Ils soutenaient que l'administration avait besoin d'une certaine marge de manœuvre qui lui permettrait d'améliorer ses compétences techniques et son efficacité (Frederickson et al., 2012, p.18).

#### 2.1.3.2. L'école politique

L'école politique représente un groupe de chercheurs dans la discipline de l'administration publique qui mettent l'accent sur le rôle déterminant de l'administration dans la conception des politiques. Les partisans de cette théorie s'opposent à l'idée de séparer l'administration de la politique et la considèrent comme une partie inséparable du processus politique. Cette approche part du principe selon lequel les administrateurs possèdent un pouvoir discrétionnaire qui leur permet de contribuer à la formulation des politiques. Elle s'appuie sur le fait que les acteurs politiques ne disposent pas de toutes les informations, manquent de connaissances techniques et trouvent des difficultés pour contrôler le comportement bureaucratique ; ce qui ne leur permet pas à eux seuls de formuler les politiques publiques et c'est là où le rôle des administrateurs devient important.

Selon les penseurs de cette école, les administrateurs publics étudient d'abord les implications morales des politiques pour déterminer les moyens les plus efficaces et les plus rapides pour les réaliser. D'autres représentants de l'école politique considèrent que la structure du gouvernement américain est tellement élargie et diffusée qu'elle permet à l'administration publique de participer au processus politique et de créer et maintenir les coalitions.

Cette approche politique de l'administration soutient le rôle des bureaucrates dans l'élaboration des politiques. Selon cette approche, la légitimité de l'administration publique n'est

pas fonction de l'autorité officielle qui lui est accordé par un décret législatif. Ainsi, les fonctionnaires de l'administration obtiennent cette légitimité grâce aux objectifs qu'ils poursuivent, qui sont socialement et politiquement désirables (Demir, 2001, pp.4-5).

Les leaders de cette approche cherchaient le moyen de préparer les administrateurs pour réussir les tâches politiques qui leur sont assignées. Ainsi, ils devaient acquérir un certain nombre de compétences pour assurer l'efficacité de leurs missions. Le monde idéal pour ses théoriciens était un monde où les fonctionnaires collaboraient avec les acteurs politiques pour résoudre les problèmes liés aux politiques publiques afin de garantir une société démocratique prospère.

### 2.1.3.3. L'école d'interaction

Cette approche est représentée par des théoriciens de l'administration publique qui mettent en évidence le rôle de la collaboration entre les élus et les agents de l'administration, en gardant chacun son rôle traditionnel et ses perspectives uniques. Cette école occupe la place du juste milieu entre l'école politique et l'approche de la séparation. Selon cette approche, l'administration et la politique sont indissociables et elles sont toutes les deux essentielles pour une action effective. Le problème est de trouver le moyen de les associer pour qu'elles soient complémentaires et efficaces. Les partisans de cette école évoquent les différences entre la politique et l'administration, à savoir des différences dans les objectifs, les valeurs et les positions formelles qu'occupent les administrateurs et les élus.

Ainsi, cette école se distingue de l'école de la séparation par le fait qu'elle insiste sur l'importance de la coopération entre les administrateurs et les acteurs politiques dans l'élaboration des politiques publiques. En effet, c'est la complexité de l'environnement économique, politique et social dans l'élaboration des politiques qui a poussé les partisans de cette école à mettre l'accent sur le rôle fondamentale, de la coopération entre les deux systèmes dans la réalisation de la performance

Elle se différencie aussi de l'approche politique par deux éléments essentiels. Premièrement, elle considère les acteurs gouvernementaux élus comme les principaux partenaires dans la relation « administration-politique » ; ce qui exige des administrateurs qu'ils soient pleinement présents et responsables envers les élus. Deuxièmement, ils reconnaissent le rôle essentiel de l'administration dans l'élaboration de politiques appropriées (Demir, 2001, pp. 5-6).

Cette école reconnaît que les deux acteurs (élus et administrateurs) ont des fonctions distinctes mais cherche à les associer tout en respectant le statut professionnel et les limites de la fonction de chacun d'eux pour arriver au final à satisfaire l'intérêt public. Ainsi, les élus peuvent en théorie prendre le dessus sur les administrateurs et dominer leur fonction, or ils sont contraints

par le respect de la compétence et l'engagement de ces administrateurs. A leur tour, les administrateurs pourraient se servir de leurs ressources abondantes pour devenir autonomes mais ils sont tenus par leur responsabilité et leur engagement envers les élus. Dans ce sens, elle fournit quelques recommandations concernant le comportement adéquat à la fois des élus politiques et des administrateurs. Ainsi, les administrateurs ne sont pas autorisés à rejoindre des partis politiques ou à soutenir les politiques d'un quelconque parti. Quant aux acteurs politiques, ils ne sont pas autorisés à s'immiscer dans les affaires quotidiennes de la gestion des administrations.

Ainsi, le monde idéal selon cette école consiste en un partenariat entre les administrateurs et les acteurs élus, dans lequel les administrateurs fournissent les informations nécessaires et apportent leur aide dans le processus de la formulation des politiques (Svara, 2001, p.180).

## **2.2. Les approches de la théorie du contrôle de la bureaucratie**

Dans cette théorie, il existe deux approches différentes, à savoir la théorie de « la capture bureaucratique » et la théorie de « la réactivité du client ».

### 2.2.1. La théorie de la capture

La dichotomie entre la politique et l'administration était l'approche dominante de la littérature sur l'administration publique. Après les années 1940, elle a été remplacée par une autre approche plus récente nommée « la théorie de la capture ». Cette dernière stipule que le rôle du système politique est primordial mais ce dernier échoue souvent dans le contrôle de la bureaucratie.

Ainsi, des études réalisées sur les régimes politiques présidentiels affirment que les présidents ne possèdent pas les moyens nécessaires pour le suivi et le contrôle efficace de la bureaucratie fédérale. Selon ces études, le président est considéré comme un acteur désintéressé et possède une influence limitée. De plus, les études réalisées sur le Congrès ou les régimes parlementaires affichent les mêmes résultats. Elles confirment que le corps législatif dans une nation rencontre des difficultés liées aux mécanismes de contrôle de la bureaucratie. Dans ce sens, Scher atteste que le Congrès s'intéresse beaucoup plus à la satisfaction des électeurs que de superviser et de contrôler la bureaucratie. Il a de ce fait remarqué l'absence de contrôle des politiques par les comités parlementaires ou par le Congrès.

D'autres théoriciens et chercheurs soulèvent la mauvaise qualité de contrôle de la part des législateurs sur les bureaucrates. Dans ce sens, les études qualitatives réalisées avant les années 1980 concernant l'évaluation du processus de contrôle confirment que le président et le parlement sont inefficaces dans le contrôle effectif de la bureaucratie; Certains chercheurs se

sont même appuyés sur la théorie de l'agence pour expliquer les problèmes d'agence qui existent entre les politiciens et les bureaucrates (Wood & Waterman, 1991, p.802).

Le contrôle du congrès sur la bureaucratie est imparfait. Les administrations publiques sont beaucoup plus informées sur le processus et les détails de leurs politiques publiques. De ce fait, les législateurs trouvent des difficultés pour surveiller leurs actions de manière efficace. Le congrès utilise des moyens et des mécanismes différents pour contrôler le comportement des bureaucrates, mais ils demandent un temps et des ressources importantes pour garantir un contrôle effectif (Epstein & O'Halloran, 1995, p.227).

### 2.2.2. La théorie Principal-Agent

#### 2.2.2.1. La contribution de cette théorie dans l'explication de la relation (Politicien-Bureaucrate)

C'est l'approche fondamentale des théories du « contrôle politique de la bureaucratie ». Cette théorie considère la vie sociale comme une série de contrats. Elle rejoint les arguments de la théorie fondée par les partisans de l'école des choix publics à savoir Niskanen, Tullock. Ainsi, cette approche se base sur deux acteurs primordiaux : le Principal (les acteurs politiques) et l'Agent (les bureaucrates). L'agent est considéré comme le vendeur ou l'offreur des services et le principal est l'acheteur de ces services. Comme les agents sont beaucoup plus informés que les principales et que ces derniers n'achètent les services que pour leur valeur, la relation principal-agent est régit par un contrat d'agence, qui définit les obligations et les devoirs de chacun. Ce modèle a d'abord été utilisé par Mitnick pour la politique réglementaire, ensuite par des chercheurs comme Moe, Weingast et Moran.

La théorie de l'agence souligne que l'agent et le *principal* ont des intérêts divergents et chacun poursuit son intérêt personnel. Ils sont tout les deux des acteurs rationnels et cherchent à maximiser leur utilité (Waterman *et al.*, 1998, p.15).

L'acheteur, désigné par l'acteur politique ou le *principal*, souhaite que le service soit adapté à ses préférences et cela via la réglementation, la loi, les ordres exécutifs...etc. Les vendeurs, définis par les agents (les bureaucrates), sont des agents professionnels qui tentent d'appliquer la réglementation, respecter la constitution et essayer de servir leurs clients.

Selon Wood et Waterman, il existe une interdépendance continue entre les « *principal* » et les « *agents* ». Ils avancent que dans cette relation d'agence, les bureaucrates possèdent des avantages, en termes d'informations et de compétences, par rapport aux politiciens. Ils ont aussi

une meilleure compréhension de la politique, des procédures et des méthodes organisationnelles qui permettent d'exécuter cette politique. Par conséquent, les agents sont incités à manipuler à la fois les politiciens et les procédures à des fins politiques (Frederickson *et al.*, 2012,p.36).

La relation d'agence est caractérisée par une tendance d'opportunisme de la part des agents. Ainsi, ces derniers cherchent à tricher, se dérober de leur fonction et à conserver l'information qu'ils possèdent pour leur propre avantage. Selon les partisans de cette théorie, pour assurer un contrôle politique sur la bureaucratie, les élus doivent superviser et contrôler efficacement les fonctionnaires. Toutefois, ce contrôle n'est pas sans coût, il nécessite des ressources financières et humaines importantes. Même si les «*principal* » emploient des mécanismes efficaces pour contrôler l'administration, les bureaucrates qui sont qualifiés par des individus opportunistes, trouveront toujours un moyen pour satisfaire leurs propres intérêts (Waterman *et al.*, 1998, p.15).

#### 2.2.2.2. Les limites de la théorie de l'agence

Malgré son importance et sa position dominante dans les théories du contrôle politique sur la bureaucratie, la théorie du « principal-agent » a ses propres limites.

En effet selon Moe, ce modèle prend en compte uniquement un principal et un agent mettant en évidence les facteurs de contrôle dans une relation dyadique. L'administration est entourée de différents «*principal* » à savoir : le président et son staff, les deux chambres du parlement ou du congrès, le bureau de la gestion et du budget. Ces derniers sont en compétition concernant le degré d'influence qu'ils peuvent exercer sur les agents. Les bureaucrates se retrouvent donc sous pression ce qui les obligent à faire des compromis et des faveurs envers certains «*principal* » au détriment des autres. Donc, l'existence de multiples mandants entrave le principe de hiérarchie et de l'unité de commandement, sur lesquels se base la théorie de la bureaucratie de Weber. La course au pouvoir au sein de la sphère politique complique le processus bureaucratique. Les communications sont donc confuses et les bureaucrates ne savent pas comment répondre aux ordres des mandants. Par conséquent, cette incertitude qui se crée peut avoir des répercussions négatives sur la performance bureaucratique en générant des réponses tardives et elle peut même augmenter la probabilité de l'opportunisme de la part des agents. De plus, avec un grand nombre de mandataires, les agents choisissent de se soumettre à ceux qui sont proches de leurs intérêts personnels.

Bien que la théorie de l'agence ait évolué à travers des études empiriques portant sur l'influence de plusieurs mandataires sur la bureaucratie, elle considère les mandants comme des

acteurs politiques distincts (le président est considéré comme un acteur, le parlement comme un autre acteur séparé et ainsi de suite). De ce fait, les interactions entre les mandants ayant les mêmes intérêts ou exerçant les mêmes types d'influence sont négligées. En outre, les études réalisées en fonction des hypothèses de ce modèle qui insiste sur le contrôle hiérarchique de la bureaucratie, ont ignoré d'autres acteurs non hiérarchiques et qui jouent un rôle très important dans le processus de contrôle (groupes de pressions, les medias, et le public). Ainsi, les études basées sur ce modèle sont limitées car elles ne prennent en considération que l'influence d'un nombre restreint de mandants sur les bureaucrates (Waterman *et al.*, 1987, pp. 16-17).

### **3. La bureaucratie en tant que pathologie de l'administration**

La bureaucratie représentée par Weber est considérée comme la forme la plus efficiente de l'organisation. Toutefois elle a été critiquée par de nombreux théoriciens après Weber tels Merton et Crozier. Selon Merton, la bureaucratie exige des fonctionnaires une soumission aux règles et aux procédures. Par ailleurs la majorité de ses règles sont inutiles, insensés et constituent un obstacle au changement. Crozier atteste que la bureaucratie peut générer des dysfonctionnements organisationnels comme la rigidité, l'indifférence, les blocages et la paperasserie que nous appelons en anglais « Red Tape » (Lam & Liu, 2005, p.34) Ce concept de « Red Tape » a fait l'objet de nombreuses recherches dans la théorie de l'administration publique.

#### **3.1. "Red Tape " dans l'administration publique**

Il existe deux concepts 'White Tape' et 'Red Tape' qui sont contradictoires.

*"White Tape"* : désigne les règles et les procédures nécessaires pour garantir la protection des droits de propriété et le bon fonctionnement du marché. Ces règles entraînent par conséquent l'amélioration du bien être social. A l'opposé, *Red Tape* : désigne l'excès de la réglementation qui entraîne la réduction du bien être social (Lapiente & Provost, 2010, p.4).

##### 3.1.1. Définition du concept "Red Tape"

"Red Tape" n'est pas un concept simple. Il constitue un champ de recherche pour les scientifiques. Après avoir été longtemps ignoré, c'est devenu un domaine de recherche qui attire beaucoup de chercheurs et principalement aux USA. Leurs travaux sur ce thème ont fait l'objet de plusieurs publications (articles, dissertations, livres...), publiées pour la plupart dans les journaux les plus connus dans le domaine de l'administration publique (Bozeman & Feeney, 2011, p.5).

La première définition du concept 'Red Tape' a été fournie par Rosenfeld. Il a ainsi donné la définition suivante : *'Red Tape fait référence aux instructions, procédures, formulaires et interventions des gouvernements perçus comme excessifs, lourds ou sans intérêt concernant la prise de décision ou la mise en œuvre de celle-ci'* (Rosenfeld, 1984, p.603). Elle a été ensuite critiquée par Bozeman, qui avance que Rosenfeld ne fait pas la distinction entre les règles efficaces et inefficaces dans sa définition. D'après Bozeman, Rosenfeld n'est pas parvenu à fournir une définition claire et explicite du concept de 'Red Tape' comme un phénomène négatif (Feeney, 2011, p.4). Ainsi, Bozeman a établi sa propre définition de ce concept. En 1993, il a donné la définition suivante : « Ce sont les règles, les réglementations et les procédures qui se maintiennent en force et créent des obstacles auxquels se heurtent les agents économiques pour se soumettre à la réglementation formelle » (Lapointe & Provost, 2010, p.5).

En 2000, il fournit une autre définition : « *C'est l'ensemble des règles administratives contraignantes et les procédures qui ont un impact négatif sur la performance de l'organisation* ». Ainsi, la différence entre les deux définitions de Bozeman est que la première lie le 'Red Tape' à l'objectif de la règle et la deuxième le lie à la performance de l'organisation (Feeney, 2011, p.4).

### 3.1.2. Les origines de ce concept

Le concept de 'Red Tape' existe depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, durant le règne de Henry VIII, lorsque l'administration du cardinal « Wolsey » a produit des rouleaux de papiers qui contiennent une série de décrets établis par le gouvernement ; le personnel de l'administration les a attachés avec du ruban rouge. Les destinataires de ces papiers ont commencé à utiliser le concept de 'Red Tape' ou 'Ruban Rouge', synonyme de bureaucratie en français, pour désigner une réglementation gouvernementale complexe et inutile. Toutefois, les écrits sur ce concept en tant que phénomène négatif de l'administration sont récents. Ainsi, 90% des publications sur ce thème sont apparues dès 1980. Pour comprendre la littérature sur ce phénomène, il faut prendre en compte les recherches en sociologie de l'organisation et l'administration

### **3.2. La structure de l'organisation et la bureaucratie (Red Tape)**

La littérature sur l'organisation nous fournit les éléments nécessaires pour comprendre et situer le 'Red Tape'. Les sociologues de l'organisation ont des perceptions qui contribuent à la compréhension et à la distinction entre les éléments efficaces et les aspects inefficaces de la bureaucratie.

### 3.2.1. La définition de la structure organisationnelle

Richard Hall considère la structure comme une forme cruciale et déterminante de toute organisation. Dans cette définition, il distingue la structure formelle de la structure informelle de l'organisation. Ainsi, la structure formelle implique des spécifications organisationnelles prescrites et claires, telles que : Qui doit effectuer chaque tâche, comment la tâche doit être réalisée, quand et où. Quant à la structure informelle, elle se réfère aux normes et aux attentes sociales qui ne sont pas prescrites par une organisation, mais qui ont la capacité de régir le comportement des individus (Tolbert & Hall, 2008, p.35).

Il ajoute aussi quelques définitions fournies par d'autres sociologues Ranson, Hinings et Greenwood: « *la structure organisationnelle est un moyen de contrôle complexe qui est continuellement produit et recréé en interaction et façonne cette interaction : les structures sont constituées et constitutives* ». La première définition fournit la notion de base de la structure organisationnelle. Quant à la deuxième, elle apporte un plus à la compréhension de la littérature sur le 'Red Tape'. En effet, cette définition stipule que la structure régite et façonne l'interaction humaine et en même temps elle est le résultat de cette même interaction. Donc le même concept est utilisé pour désigner le processus et le résultat produit par ce processus (Bozeman, Feeney, 2011, p.21).

### 3.2.2. Les fonctions de l'organisation

Selon Hall, il y a trois fonctions principales de la structure organisationnelle.

- (1) Elle régite ou concrétise la production organisationnelle et offre un cadre de travail pour l'activité destinée à réaliser les objectifs de l'organisation.
- (2) Elle permet de réglementer les différentes variations dans les comportements individuels au sein de celle-ci. Ainsi, la structure organisationnelle fixe les limites et contrôle certains comportements.
- (3) Elle fournit un cadre pour l'exercice de l'autorité au sein de l'organisation en précisant les responsabilités, la personne qui dirige l'organisation, les liens de communications appropriés et les relations de subordination.

### 3.2.3. La formalisation et la bureaucratie (Red Tape)

La formalisation est l'un des aspects de la bureaucratie. Elle a été définie par Pugh, Hickson et Hinings comme « *la mesure à laquelle les règles, les procédures, les instructions et les communications sont écrites* » (Bozeman & Feeney, 2011, pp.21-23).

Ce concept désigne donc le degré de formalité des règles, en d'autres termes la quantité des règles qui sont écrites. Selon Scott (1981, p.20) « *la structure est formalisée dans la mesure où les règles qui régissent les comportements sont précisément et explicitement formulées et dans la mesure où les rôles et les relations de rôle sont prescrits indépendamment des caractéristiques personnelles des individus occupant des postes dans la structure (l'organisation)* ». Selon Simon (1957, p.196), une organisation ne peut exister sans la mise en place d'un ensemble de règles et la distribution des rôles. La formalisation peut produire de l'efficacité comme elle peut générer une inefficience organisationnelle.

Hypothèse1 : plus la formalisation est élevée, moins les lois et la réglementation sont contournées

En effet, selon la théorie de la bureaucratie efficace (Green Red Tape), la formalisation réduit le degré de perception de la bureaucratie (Red Tape). Selon Alders et Borys, elle produit de l'efficacité car elle régit et prévoit le comportement des agents économiques. Donc, plus de formalisation permet une plus grande conformité à la réglementation de la part des acteurs.

Hypothèse2 : plus le degré de formalisation est élevé, plus la perception de la bureaucratie (Red Tape) est grande (Borry, 2013, pp. 20- 23).

En effet, les chercheurs tels que Walsh et Dewar soulèvent que la formalisation peut aussi produire de la paperasserie et que l'inefficacité peut être la conséquence de la formalisation. Andey et Scott supposent que la bureaucratie émerge lorsque les managers considèrent la formalisation comme un obstacle qui entrave la réalisation des objectifs de l'organisation.

Ainsi, selon Bozeman et Feeney, les règles qui définissent les organisations responsables peuvent ne pas plaire au public, qui est contraint par ces règles, mais elles ne sont pas considérées comme de la paperasserie. Aussi, un nombre important de règles qui sont détaillées n'est pas considéré forcément comme de la paperasserie. La quantité et le volume des règles nous renseignent sur le degré de formalisation, mais ne montre en aucun cas le volume de la paperasserie (Red Tape). En d'autres termes, les règles sont considérées comme une bureaucratie (paperasserie) lorsqu'elles sont contraignantes et ne répondent pas aux objectifs fixés. En effet Bozeman atteste que la formalisation est une composante de la bureaucratie, par contre la paperasserie est une pathologie de la bureaucratie.

### 3.2.4. La centralisation et la bureaucratie

C'est une dimension de la structure organisationnelle. Elle renvoie au pouvoir de l'autorité et l'absence de participation des acteurs dans la prise de décision. Il existe un lien entre la formalisation et la centralisation. Certains chercheurs (Pugh et ses collègues) stipulent qu'il y'a un lien négatif entre la formalisation et la centralisation et d'autres évoquent une relation positive (Hage et ses collègues). Blau et Meyer propose une relation différente. Selon eux, si les règles formelles régulent la performance de manière efficace, l'organisation aura besoin de moins d'instructions provenant des supérieurs (moins de centralisation)

Il existe un lien entre la centralisation et le comportement des bureaucrates. Ainsi, lorsque les individus constatent et sentent que leurs supérieurs hiérarchiques leur accordent une certaine confiance, ils se comportent de manière conforme à leurs attentes. 'Ces messages de confiance' poussent les employés à obéir et à respecter la réglementation. Cependant, la centralisation exprimée par l'excès de contrôle et d'autorisations rejette cette confiance, en obligeant les employés à céder leur pouvoir de décision à leurs superviseurs. De Hart-Davis a trouvé que la centralisation est associée à un degré élevé de contournement de la loi. Par contre, un contrôle optimal associé à une confiance accordée aux employés entraîne une réduction du degré de détournement des règles de la part des fonctionnaires (Borry, 2013, pp. 22-24).

Hypothèse3 : plus le degré de centralisation est élevé et plus les employés adoptent un comportement opportuniste en contournant la loi.

La centralisation comme la formalisation sont des mécanismes de contrôle. Il est à noter qu'une centralisation excessive, exprimée par le besoin permanent d'autorisations, représente un paradoxe pour les règles formelles. Si la bureaucratie (*Red Tape*) est considérée comme un ensemble de règles contraignantes qui nécessitent la conformité mais qui ne réalisent pas l'objectif pour lequel elles ont été instaurées, alors toute action dictée par une loi qui nécessite aussi une autorisation est considérée comme contraignante pour un employé.

Ainsi, l'étude réalisée par Meier et Bohte sur les petits fonctionnaires appelés ' The Street-level Bureaucrats' (ce sont les travailleurs de première ligne qui sont directement en contact avec les citoyens comme les professeurs, le personnel médical dans le service de santé, la police...), a révélé qu'un contrôle strict et excessif sur les employés n'est pas nécessaire lorsque ces derniers se montrent professionnels et intègres.

En effet, les employés qui agissent en professionnel respectent les normes de conduite, et en supposant que leurs supérieurs croient eux même en la valeur de ces normes, il est donc préférable de réduire le contrôle sur ces derniers et leur donner plus d'autonomie. Or, cet argument ne veut pas dire que les codes de conduite éliminent le besoin d'effectuer des contrôles sur les employés (Meier & Bohte, 2001, p.468). Le contrôle devrait seulement être modéré. Toutefois, si l'organisation utilise l'autorisation comme un mécanisme servant à limiter le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates, les fonctionnaires intègres peuvent considérer la centralisation comme un mécanisme contraignant et inutile pour l'accomplissement de leur travail. Donc, plus la centralisation est élevée et plus la perception de la bureaucratie est grande (Borry, 2013, pp.24-25).

### **3.3. L'impact de la bureaucratie sur l'efficacité de l'organisation**

La plupart des études empiriques, qui ont succédé au travail de Bozeman, se sont contentés d'effectuer des rapports sur les écarts du niveau de la bureaucratie perçue entre les organisations privées et publiques. Ainsi, pour compléter ces travaux et combler leurs insuffisances, Pandey, Coursey et Moynihan (2007) se sont intéressés à l'effet de la bureaucratie sur l'efficacité de l'organisation. Ils ont tenté en 2007 de tester un modèle d'efficacité organisationnelle, qui prend en compte les formalités administratives et l'incidence atténuante de la culture organisationnelle. Les chercheurs ont utilisé des données quantitatives qu'ils ont collectées via des questionnaires distribués et des données qualitatives provenant des interviews. Ces chercheurs supposent que les formalités administratives ont un impact négatif sur l'efficacité organisationnelle.

#### 3.3.1. La description de leur modèle

Ces chercheurs ont tenté de mesurer la relation entre l'efficacité organisationnelle et plusieurs dimensions de la bureaucratie au sein de l'organisation.

##### 3.3.1.1. La mesure de l'efficacité organisationnelle

L'efficacité organisationnelle a été évaluée par des mesures perceptives, qui sont plus avantageuses car elles sont basées sur le savoir et les informations que possèdent les individus travaillant au sein de l'organisation. Ainsi, les auteurs évaluent l'efficacité sur la base d'une question liée à la perception de l'efficacité de l'agence dans l'accomplissement de ses principaux objectifs.

La question était la suivante : « Dans l'ensemble, classer l'efficacité de votre agence dans l'accomplissement de sa principale mission ? ». Les réponses sont classées sur la base d'une échelle de 0 (pas efficace du tout) à 10 (très efficace).

### 3.3.1.2. La mesure de la bureaucratie

Les chercheurs ont choisi cinq dimensions de la bureaucratie, à savoir : la bureaucratie liée aux ressources humaines, au budget de l'organisation, au processus d'approvisionnement, au système d'information et à la communication. Ainsi, pour abrégé, nous ne prendrons que trois d'entre elles.

### 3.3.2. Les hypothèses de l'étude :

Hypothèse 1 : plus la complexité administrative liée au budget est élevée, plus l'efficacité organisationnelle est faible.

En effet, la gestion financière (l'établissement des budgets) influence directement l'efficacité de l'organisation. L'entreprise qui rencontre des obstacles administratifs liés à son budget, aura des problèmes de financement. Cette bureaucratie administrative l'empêche d'allouer ses ressources de manière optimale et aussi à collecter des ressources de financement. Cela peut engendrer un retard ou un arrêt de son activité, car sans argent, l'entreprise ne peut pas fonctionner.

Hypothèse 2 : un niveau élevé de complexité administrative liée aux ressources humaines, entraîne une faible efficacité organisationnelle.

Pandey et Welsh (2005) ont montré que les retards liés à l'embauche des employés sont un déterminant clé de la bureaucratie liée à la fonction des ressources humaines. Cette dernière exerce un impact négatif sur certains facteurs essentiels, partant du recrutement du personnel qualifié à la rétention et à la motivation. Ceci engendre une baisse de l'efficacité de l'organisation (Pandey *et al.*, 2007, pp.401, 402)

Hypothèse 3 : un niveau élevé de complexité administrative liée au système d'information engendre une faible efficacité organisationnelle.

Ainsi, les contraintes bureaucratiques liées au système d'information (collecter, stocker, traiter et distribuer l'information) peuvent entraver les échanges d'information en temps

opportun. Par conséquent, cette bureaucratie excessive prive les managers des informations utiles, importantes et indispensables pour la prise de décision

### 3.3.3. Les résultats de l'étude

Les variables indépendantes prises par les chercheurs n'étaient pas toutes significatives. Les différentes formes de bureaucratie (Red Tape) n'ont pas toutes un effet significatif sur la performance. Par contre, la troisième hypothèse des chercheurs est soutenue. La bureaucratie liée au système d'information et de communication exerce réellement un impact négatif sur l'efficacité de l'organisation (Pandey *et al.*, 2007, p.409).

## **Section 3 : l'analyse institutionnelle de la Bureaucratie**

Dans cette présente section, nous nous appuyons sur la théorie néo-institutionnelle pour tenter d'apporter une explication au phénomène de la bureaucratie. D'abord, nous présenterons cette nouvelle approche tout en définissant ses principaux outils à savoir les institutions formelles et informelles. Ensuite, nous parlerons de la bureaucratie en tant qu'institution inefficace et enfin nous introduirons une des théories de la firme (la théorie de coûts de transaction) pour expliquer les conséquences économiques du fardeau de la réglementation.

### **1. l'évolution de la théorie des institutions**

Cette nouvelle théorie s'est imposée pour apporter une explication populaire et puissante des actions individuelles et organisationnelles (Dacin, *et al.*, 2002, p.45).

#### **1. Le courant institutionnaliste**

##### 1.1.1. Présentation du courant

L'institutionnalisme est un courant de pensée qui est apparu aux Etats Unis vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle avec des économistes américains (Thorstein Veblen, J. Commons et Wesley Mitchell) considérés comme les précurseurs de ce mouvement (Chavance, 2009, p.1). Les institutionnalistes insistent sur le fait que les habitudes communes et spécifiques sont renforcées par des normes sociales spécifiques. Ils se basent sur plusieurs disciplines comme la psychologie, l'anthropologie, la sociologie et la philosophie pour analyser et expliquer la nature du comportement humain. Ces économistes stipulent que les individus vivent dans un environnement institutionnel, et que les institutions perdurent et structurent l'action humaine.

### 1.1.2. Les théories de l'institutionnalisme américain

Il existe deux grandes approches de l'institutionnalisme américain, à savoir : l'approche de Veblen et l'approche de Commons

#### 1.1.2.1. La théorie de Veblen

##### Les habitudes d'action

Selon Veblen, les individus agissent en fonction de leurs habitudes routinières. Par conséquent un consommateur possédant une certaine culture, sachant que son revenu reste inchangé, aura un modèle de comportement routinier. Sa théorie a été illustrée bien après par un groupe d'économistes (Hendricks et Taylor Lester), dans une étude sur la consommation globale américaine. Ils ont conclu que les dépenses de consommation sont effectivement liées à la consommation précédente (Hodgson, 1998, pp.168-169).

Veblen s'est inspiré de la théorie évolutionniste de l'école historique allemande pour fonder sa propre théorie institutionnaliste sur l'évolution des habitudes d'action. Les partisans de l'école historique allemande ont introduit durant le XIX<sup>e</sup> siècle les institutions dans l'explication des phénomènes économiques. Ils ont adopté des concepts tels que les coutumes, les conflits d'intérêt, les droits de propriétés...etc. Ces derniers n'étaient pas pris en compte par les écoles de pensée antérieures (classiques, néoclassiques...). Veblen a souligné qu'il existe différents comportements sociaux dus à la diversité des instincts :

Instinct de travail : il ya des individus qui veulent travailler afin de réaliser l'efficienne économique.

Instinct social : relatif à un comportement d'entente avec les autres et la création de liens sociaux.

Instinct de prédation : se dit de personnes voulant s'enrichir au dépend des autres.

Par conséquent, la société peut tendre soit vers l'équilibre (l'harmonie) lorsque l'ensemble des individus se comportent d'une façon convenable, ou bien vers le conflit.

##### La théorie des classes de loisir

Dans son ouvrage intitulé "Theory of the Leisure Class", Veblen fait la critique du comportement des riches dans la société. Ces individus cherchent à afficher leur statut social par des comportements de consommation et de loisir ostentatoires. D'après Veblen, les riches refusent de travailler et se consacrent uniquement aux activités qui servent leurs intérêts. Les

personnes aisées sont emportées par leur orgueil et ne pensent qu'à se faire remarquer, ce n'est donc plus la lutte des classes (classe ouvrière, la bourgeoisie ...) mais la lutte au classement. Chez les individus qui composent cette classe sociale, on assiste à une concurrence pour atteindre le meilleur classement socio-économique. L'existence de cette classe accentue les écarts entre les différents groupes sociaux en ralentissant le progrès social. Les économistes contemporains (comme La Fortune par exemple) s'inspirent de cette théorie pour expliquer le comportement des élites. Ce comportement se traduit par le besoin de préserver leur place dans la société afin de jouir d'un pouvoir politique et économique perpétuel (Della Faille, 2007, pp.4-5).

#### 1.1.2.2. L'approche de Commons

Commons définit les institutions comme « *l'action collective qui contrôle l'action individuelle, et ce sont des éléments importants pour garantir la sécurité des agents* » (Hultèn, 2005, p. 172). Dans son livre « *Legal Foundation of Capitalism* », il étudie la relation qui existe entre les lois et l'économie. Il souligne que le monde est caractérisé par la rareté de ressources liées à la propriété des choses. Cela entraîne des conflits d'intérêt entre les individus qui sont propriétaires et ceux qui ne le sont pas. Il aborde ainsi deux concepts clés :

#### La propriété

Commons considère la propriété comme le pouvoir de détenir les biens et de les garder. Il donne à la fonction juridique un rôle intrinsèque dans la protection des droits de propriété par des contrats légaux. Dans ce sens il étudie l'évolution des normes juridiques et affirme que le système juridique qui instaure les règles doit s'adapter à l'environnement économique. Or, il demeure insuffisant pour résoudre tous les problèmes socio-économiques. Il doit donc être complété par un système politique efficace.

Ainsi, l'existence d'un mode d'élection scrutin peut permettre à un groupe privilégié de bénéficier d'un pouvoir qu'il utilise pour mettre en place des lois servant son intérêt au détriment de la majorité de la population. Il aborde plusieurs types de propriété : propriété corporelle, incorporelle et propriété intangible (Broda, 2010, pp.2-3).

#### La transaction

Commons définit les deux concepts de transaction et d'institution en partant du principe de *futurité*. Il considère la transaction comme un échange entre des individus détenant des droits de propriété qui ne sont pas limités dans le temps. Il avance que les institutions sont indispensables

dans la régulation des transactions économiques et dans la résolution des conflits entre les individus.

### *Le principe de 'futurité'*

Commons aborde le principe de *futurité* selon lequel les individus agissent en fonction de leur prévision. Ce principe permet de comprendre le passage de l'action individuel vers une action collective. En effet, les individus font des projets en commun à partir de leur prévision. Chaque individu est ainsi contraint par le comportement des autres et doit se soumettre à ces contraintes (Beaurain & Bertrand, 2009, p.17).

### *Les types de transactions*

Commons classe les transactions selon des critères économiques et juridiques. Il propose ainsi trois types de transaction :

La transaction marchande : c'est un échange de richesse qui s'effectue entre des individus qui sont égaux aux yeux de la loi. Cet échange permet le transfert de droit de propriété entre les parties de la transaction, mais ces individus n'ont pas le même pouvoir de marchandage.

La transaction de répartition : c'est un échange qui s'effectue entre des individus membre d'une organisation pour la distribution de la richesse.

La transaction de direction : Cet échange apparaît dans le processus d'organisation et de contrôle de la production qui reflète des relations de commandement et d'obéissance, par exemple la relation entre l'employeur et ses employés. Selon Commons, la transaction repose aussi sur des règles qui régissent les comportements humains. Ces règles ont pour rôle de montrer aux individus ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire (Gislain, 2010, p.7).

## **1.2. La théorie néo-institutionnelle**

La nouvelle économie institutionnelle est apparue suite à l'échec des théories néoclassiques dans l'explication des écarts de revenus entre les pays. Elle a été développée essentiellement par un économiste-sociologue américain nommé Douglass North, considéré comme le père de cette nouvelle approche économique.

### 1.2.1. Définition et types d'institutions

#### 1.2.1.1 La définition des institutions

Les économistes se réfèrent à la définition donnée par Douglass North. Selon lui, « *les institutions sont les règles du jeu dans la société. Ce sont les contraintes conçues par les humains et qui façonnent les interactions humaines* » (North, 1990, p.3).

Ainsi « *Les institutions sont constituées de règles formelles, des contraintes informelles et leur mise en application* » (North, 2003, p. 2).

Hodgson fournit la définition suivante : « *les institutions sont des systèmes durables de règles sociales établies pour structurer les institutions sociales,... Ainsi, la langue, la monnaie, les systèmes de poids et de mesure, les conventions commerciales, les bonnes manières à table, les entreprises et d'autres organisations sont tous considérés comme des institutions* » (Hodgson, 1998, p.113).

#### 1.2.1.2. Les types d'institutions

*Les institutions formelles* : sont toutes les règles écrites : la constitution, les règlements, les lois... Elles sont simples et précises et elles ne représentent qu'une petite part dans la structuration des actions humaines. Leur exécution doit être assurée par une entité, généralement l'Etat ou ses administrations.

*Les institutions informelles* : Contrairement aux institutions formelles, les règles informelles ne sont pas écrites et elles occupent une grande place dans le façonnement des comportements humains. Elles intègrent la culture, la religion, les codes de conduite auto-imposée, les coutumes, les traditions, l'idéologie.... Les contraintes informelles sont beaucoup plus difficiles à cerner et surtout à modifier. Leur exécution est assurée par des individus appartenant à un même groupe ou à une même communauté. Selon North, pour pouvoir les maîtriser il faut comprendre la façon dont l'esprit humain fonctionne. Ainsi, l'héritage culturel (l'ensemble des croyances et des règles que les individus ont hérité des anciennes générations et les nouvelles expériences -liées à leur éducation et scolarité- acquises au fil du temps) sont constitués de bonnes et de mauvaises institutions. Ces institutions influencent la manière dont ces individus font leurs choix (North, 2003, p. 8).

Nous pouvons aussi classer les institutions en deux catégories.

*Les institutions politiques* : ce sont l'ensemble des institutions liées au système politique, à savoir : les lois, la constitution, la démocratie, les libertés politiques et civiles, les lois sur les élections,...

*Les institutions économiques* : ce sont les règles qui régissent le système économique tels que : les institutions des droits de propriété, les contraintes institutionnelles qui régissent l'investissement privé et public, les contrats commerciaux,...

### 1.2.2. Les institutions et les organisations

North souligne la différence entre les institutions et les organisations. Selon lui, les institutions sont les règles du jeu qui façonnent les interactions humaines dans la société et les organisations sont les acteurs du jeu. C'est un ensemble d'individus possédant le même objectif qui forment une organisation. Les organisations peuvent avoir différentes formes : les organisations politiques (les partis politiques, le sénat, les agences de régulation...) ; les organisations économiques (les entreprises publiques et privées, les syndicats, les fermes familiales...) ; les organisations sociales (les associations sportives, les clubs, les mosquées,...) et les organismes éducatifs (les écoles, les universités, les collèges,...) (North, 1993, p. 6).

### 1.2.3. L'importance des institutions politiques

Selon Acemoglu et ses collègues (2008), il existe une relation importante entre les institutions politiques, le pouvoir politique et les institutions économiques.

Ainsi, les institutions politiques et économiques sont le résultat de choix collectifs des individus et agissent comme des incitatifs ou des contraintes pour les acteurs dans une société.

#### 1.2.3.1. Le pouvoir politique

Les institutions politiques déterminent la distribution du pouvoir politique de « jure » qui désignent ensuite les institutions économiques. A leur tour les institutions économiques déterminent non seulement le potentiel de croissance mais surtout le partage des gains dans la société. Le pouvoir politique peut avoir aussi une autre source que les institutions politiques. En effet, la distribution des ressources dans une société peut accroître la part de revenu d'un certain groupe et lui permet donc de posséder un certain pouvoir politique, c'est '*le pouvoir de facto*'.

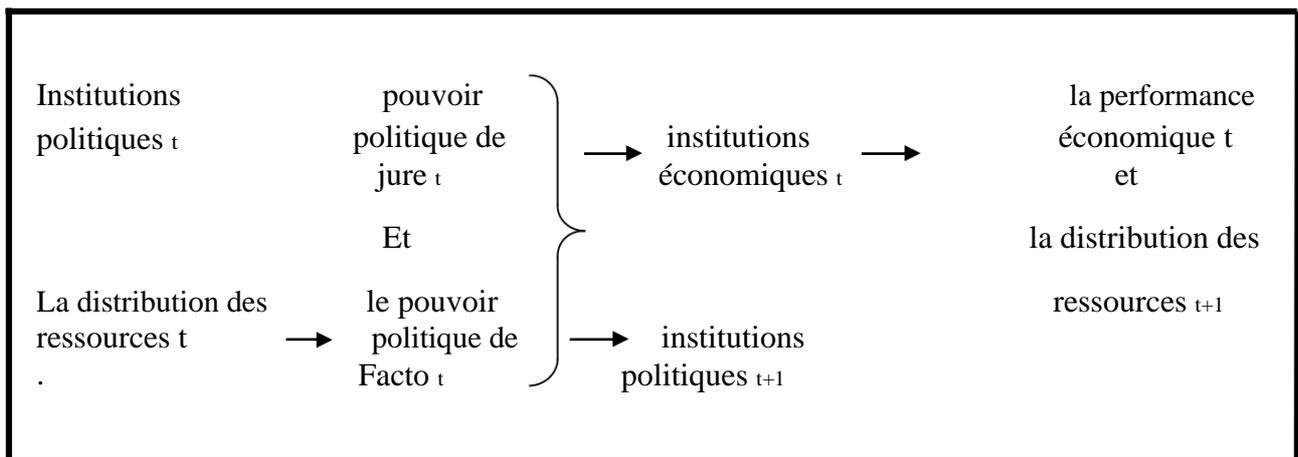
Le pouvoir de « Jure »

Ce dernier est basé sur la constitution d'un état donné qui est réellement doté de pouvoir ou de contrôle. Un gouvernement de jure est le gouvernement légitime et de plein droit d'un pays. (Acemoglu *et al.*, 2008, p.6).

Le pouvoir « de facto »

Il est lié à la distribution des ressources ou à la capacité d'un groupe d'individus à utiliser la force. Il est détenu par un groupe d'individus qui possèdent une richesse, des armes ou qui ont une capacité à résoudre les problèmes d'action collective soit une autorité militaire, ou une autorité civile appuyée par une autorité militaire. La distribution de ce pouvoir détermine l'évolution des institutions politiques et économiques comme le montre le schéma ci-dessous.

La représentation du pouvoir politique



Source : Acemoglu *et al.*, 2008, p.7

1.2.3.2. La persistance du pouvoir « de facto »

Comme il a été cité plus haut, les institutions politiques peuvent échouer dans la modification des institutions économiques si elles ne sont pas accompagnées par un changement dans la distribution des ressources (Acemoglu *et al.*, 2008, p. 8).

Le changement du pouvoir de jure ne suffit pas à modifier le pouvoir politique, en d'autres termes, le pouvoir occulte des élites se maintient. Nous pouvons illustrer cette thèse par la comparaison entre la performance de la Grande Bretagne au XVII<sup>e</sup> siècle et celle des Etats du sud des Etats Unis au XIX<sup>e</sup> siècle.

*Le cas des « Etats du sud » des Etats unis*

Les régions du sud des Etats Unis ont réalisé des performances au niveau des institutions politiques au lendemain de la guerre civile de 1865. Ce changement a permis l'émergence de la démocratie et la libéralisation des esclaves. Cette période marque la fin du système de l'esclavage. Ce qui est étonnant c'est que ces Etats sont demeurés pauvres jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, car les institutions économiques n'ont pas changé après la guerre civile (Acemoglu & Robinson, 2008, p.269). Ceci peut être expliqué par le maintien du pouvoir « de facto ». En effet, les élites qui possédaient le pouvoir « de facto » avant la guerre ont maintenu leur position et leur pouvoir.

Dans ce sens, une étude réalisée en 1978 par Wiener sur le degré de persistance des élites propriétaires terriens, montre que sur 25 propriétaires possédant de grandes exploitations en 1870, 18, soit 72% d'entre eux appartenaient à des familles faisant partie de l'élite de 1860 et 16 (64%) figuraient dans le groupe des élites de 1850.

Ils se sont servis de plusieurs instruments –que leur permettait leur pouvoir de facto- comme la création d'une organisation appelée (Klan) « suprématie blanche ». Cette organisation avait pour fonction de défendre les intérêts des blancs au détriment des noirs. Elle était constituée d'un groupe d'individus blancs racistes qui employaient des moyens de terreur pour effrayer les noirs afin qu'ils ne quittent pas les champs. Ils ont pu ainsi maintenir des institutions économiques inefficaces à savoir : la répression au travail, salaires très bas et le système de plantation. Ce groupe d'élite a réussi à manipuler les institutions politiques en substituant le système esclavagiste par des monopoles et des politiques empêchant la mobilité du travail.

*Le cas de l'Angleterre*

Au XVII<sup>e</sup> siècle, l'expansion commerciale et la découverte du nouveau monde a donné naissance à une classe importante de riches commerçants. Ces derniers ont accumulé beaucoup de richesses et ont pu ainsi augmenter leur pouvoir 'de facto', détenu par le roi auparavant. La naissance de la démocratie en Grande Bretagne et le changement dans l'équilibre du pouvoir ont permis l'établissement d'institutions économiques efficaces : sécurité des droits de propriété et une meilleure distribution des ressources ; ce qui a valu à l'Angleterre de réaliser une croissance rapide et durable durant cette période

Toutefois, ces riches marchands ne se sont pas contentés du changement des institutions économiques. Leur pouvoir 'de facto' ne leur permettait pas d'assurer un gain futur (grâce à une

protection efficace des droits de propriété), car il était susceptible de changer et d'être dans la main d'un autre groupe. Ils se sont donc servi de leur pouvoir actuel pour modifier les institutions politiques futures qui détermineront ensuite la distribution du nouveau pouvoir 'de jure' et par conséquent les futures institutions économiques. Ainsi, ces deux exemples nous permettent de comprendre combien le pouvoir de facto peut entraver ou encourager le changement des institutions politiques (Acemoglu *et al.*, 2008, pp.9, 16).

## **2. La bureaucratie : institution inefficente**

La bureaucratie, appelée 'Red Tape' en anglais a été défini précédemment par Bozeman et par d'autres en tant qu'un ensemble de règles inutiles qui ne réalise pas l'objectif pour lequel elles ont été créés. Donc, en se référant à cette définition, nous pouvons considérer la bureaucratie comme une institution inefficente qui au lieu d'inciter les individus à investir, produire ou innover, les décourage.

### **2.1. Le pouvoir politique et la bureaucratie**

La science politique considère la bureaucratie comme une organisation formée par un ensemble d'individus qui veillent à l'intérêt général. Cette discipline distingue la bureaucratie du gouvernement. Selon cette dernière, la bureaucratie est un système qui rassemble un ensemble d'individus permanents (salariés, professionnels, ...) qui agissent en fonction de l'ordre politique. Autrement dit, ils opèrent selon la volonté des dirigeants et comme les politiciens représentent l'intérêt général, les bureaucrates sont censés agir en fonction de l'intérêt public.

Si nous revenons aux expériences et aux études empiriques, nous remarquons que la réalité est différente des simples modèles classiques de l'administration publique. Cette réalité affirme que les bureaucrates poursuivent souvent leur intérêt personnel au détriment de l'intérêt général, en utilisant leur monopole d'information (Gajdusheka, 2003, p.707).

#### 2.1.1. La bureaucratie et la séparation des pouvoirs

Moe (1988) souligne que « *Lors de la conception de toute structure politique, qu'il s'agisse du Congrès, de l'exécutif ou du pouvoir judiciaire, il est important de mettre en place des arrangements qui seront en faveur de ceux qui défendent l'intérêt national* ». Toutefois, les acteurs qui occupent des positions au sein du pouvoir sont rarement motivés par l'intérêt général, ils poursuivent leur propre intérêt. Pour cela, ils exercent leur pouvoir de manière à satisfaire ces intérêts. Il ajoute que les choix concernant la structure bureaucratique sont liés à tout cela, car

ces structures ont des conséquences importantes sur le contenu et l'orientation de la politique (Moe, 1988, pp. 267-268).

McNollgast suggère que les législateurs veulent imposer des contraintes sévères aux agences afin de maintenir les préférences de la coalition adoptée. Cependant, Moe atteste que les législateurs sont soucieux de maintenir et protéger les structures bureaucratiques qu'ils ont créés des futures coalitions.

Dans le même sens, Horn Murray suppose que les législateurs devraient établir une réglementation détaillée, qui permet à la fois de réduire la marge de manœuvre des bureaucrates chargés de l'exécution des politiques, et d'éviter que leurs réalisations ne soient modifiées par de futures coalitions.

Selon Moe, dans un système politique caractérisé par la séparation des pouvoirs, ces incitations engendrent des structures bureaucratiques inefficaces, alors que les législateurs luttent pour des structures institutionnelles qui arrangeront leurs électeurs. Les recherches d'Epstein et O'Halloran (1999) confirment cette thèse. Ces deux chercheurs ont constaté que lorsque le gouvernement est divisé (séparation des pouvoirs), les conflits entre les objectifs législatifs et exécutifs, augmentent. Les législateurs réduisent la marge de manœuvre des bureaucrates en leur déléguant moins d'autorité, de peur que l'opposition puisse subvertir les objectifs législatifs.

Ainsi, Moe atteste que lorsqu'il y'a plusieurs acteurs qui possèdent un droit de veto dans un système de séparation des pouvoirs, les législateurs créent davantage de bureaucratie et de contrôles excessifs pour protéger leur gains des futures coalitions.

A l'opposé, Caldwell et Moe affirment que les régimes parlementaires, où le droit de veto est détenu par un petit nombre d'acteurs, sont moins bureaucratiques pour deux raisons fondamentales. D'abord, dans le système de Westminster en Grande Bretagne, l'autorité exécutive contrôle la majorité à l'assemblée législative. Par conséquent, le gouvernement s'inquiète moins de la capacité de l'opposition à bouleverser la poursuite bureaucratique des objectifs législatifs. Deuxièmement, en Grande Bretagne, la direction et l'orientation du comportement bureaucratique est plus cohérente et plus coordonné qu'aux USA (Lapiente & Provost, 2010, pp.11, 12).

### 2.1.2. La concentration du pouvoir et la pathologie bureaucratique

Selon Gary Miller, dans certains cas un gouvernement concentré n'engendre pas forcément moins de bureaucratie. Selon lui, dans un système autoritaire où le pouvoir est limité à un petit groupe d'acteurs, le gouvernement adopte des procédures administratives excessives (Red Tape)

pour prouver sa crédibilité et sa légitimité auprès des citoyens. La perception de Miller est donc différente de celle de Moe.

En effet, Moe pose le problème de « *Principal-Agent* », dans le sens où plusieurs '*principal*' tentent de contrôler des bureaucrates opportunistes. Par contre, Miller soulève le même problème mais d'une autre manière. Dans son approche, le problème réside dans l'absence d'un engagement crédible de la part des acteurs politiques puissants non contraints, dans la réalisation du bien-être social (Lapunte & Provost, 2010, p.13). Les expériences du passé montrent que les sociétés qui réussissent sont celles qui imposent des contraintes exécutives sur le gouvernement.

Ainsi, North et Weingast (1989) dans leur étude sur la révolution glorieuse de la Grande Bretagne durant le XVII<sup>e</sup> siècle, ont montré que les institutions qui limitent le pouvoir des élites politiques ont un rôle important dans le développement des sociétés. Pendant la dynastie Stuart, le roi possédait un pouvoir extrême et illimité (contrôlant à la fois le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire). Il utilisait différentes formes d'expropriation de la richesse et modifiait la réglementation en sa faveur, sans que le parlement puisse l'en empêcher à cause de sa dépendance du pouvoir de la couronne. Ensuite une coalition s'est formée contre le roi et après quelques années, le parlement est parvenu à s'opposer à celui-ci et à créer des institutions qui limitent le pouvoir du monarque et qui assurent la protection des droits de propriété et des contrats (North & Weingast, 1989, pp. 813, 815).

De ce fait, Miller affirme que pour le bon fonctionnement d'un système politique, il est nécessaire d'imposer des contraintes exécutives au gouverneur. Toutefois, en l'absence d'une troisième partie externe qui puisse superviser et contrôler le pouvoir politique, le processus de limitation du pouvoir devient difficile à réaliser. Par conséquent, ce problème peut être résolu de deux manières distinctes. Dans certains cas, la séparation du pouvoir constitue un mécanisme fondamental pour assurer la crédibilité de l'Etat. Toutefois, ce processus est impossible dans certaines conditions, alors la seule alternative possible pour garantir cette crédibilité est la création de procédures et de formalités administratives (Lapunte & Provost, 2010, p. 13).

## **2.2. Les institutions politiques et le comportement des bureaucrates**

Les structures bureaucratiques sont le produit de la fusion des formes parlementaires et présidentielles, leurs rôles relatifs et les caractéristiques particulières déterminées par le pouvoir, les priorités et les stratégies des différents concepteurs.

Le système politique crée des agences bureaucratiques essentiellement des administrations publiques, qui travaillent sous l'autorité exécutive et qui ont pour fonction la réalisation des

objectifs fixés par le gouvernement. Les bureaucrates travaillant dans ces agences deviennent en quelque sorte des acteurs politiques de plein droit. Ils possèdent, comme tout autre acteur dans la société, des préférences et des intérêts qui peuvent ne pas être conformes à leurs fonctions et à leurs missions officielles. En possédant des sources de pouvoir à travers la délégation, ces acteurs sont enclins à s'en servir à des fins personnelles. Ce sont de nouveaux joueurs dont les ressources et les intérêts sont susceptibles de modifier le jeu politique.

Il existe ainsi deux catégories de bureaucrates : les mandataires politiques et les carriéristes. Ces derniers représentent les vrais bureaucrates. Leur travail nécessite des compétences techniques pour assurer l'efficacité de l'organisation. Toutefois, ces acteurs font face au même problème rencontré par les acteurs politiques, à savoir l'incertitude politique. Ils se sentent menacés par chaque changement dans le pouvoir du groupe, dans la composition du comité ou dans l'administration présidentielle. En effet, ces changements peuvent réduire leur pouvoir discrétionnaire, porter atteinte à leur réputation, à leur autorité délégatoire ou réduire leur budget. Ils ne sont pas seulement concernés par les questions techniques liées à leur tâche, mais ils se soucient de réduire leur incertitude politique.

Pour résoudre ce problème d'incertitude, les bureaucrates adoptent certaines stratégies. L'une des stratégies les plus efficaces est de créer des relations privilégiées avec les acteurs politiques qui leur offrent un soutien politique. Ils doivent de ce fait faire partie d'une relation d'échange continu qui donne à tous les participants des attentes de gains futurs et donc les incitent à résister à toute occasion de réaliser des profits les uns aux dépens des autres. Toutefois, cette stratégie est limitée, car avec le temps l'environnement devient hors de contrôle et les bureaucrates sont menacés de perdre leur soutien politique. Pour éviter que cela arrive, les carriéristes adoptent une stratégie complémentaire pour prévenir l'incertitude politique : c'est la stratégie d'isolation. Ainsi, étant incapables de contrôler l'environnement politique, ces bureaucrates préfèrent se tenir à l'écart par différents moyens.

En effet, ils peuvent favoriser une plus grande professionnalisation et une plus grande dépendance à l'égard de la fonction publique ; officialiser et judicialiser leurs procédures décisionnelles ; s'appuyer sur l'expertise technique et l'expérience professionnelle et pratique pour prendre les décisions, ce qui permet de renforcer leur objectivité et enfin tenter de monopoliser l'information essentielle à un contrôle politique efficace. Ces stratégies d'isolation ne sont pas utilisées uniquement pour se protéger de l'environnement politique qui les entoure

mais aussi pour protéger l'agence contre les mandataires politiques qui dirigent ces organisations.

L'organisation publique n'est pas considérée comme une entité séparée et indépendante. Elle est façonnée par les autres acteurs comme un moyen pour garantir et protéger leurs intérêts personnels. De plus, sa structure dépend des anticipations concernant les rôles que cette organisation et ses bureaucrates joueront dans la politique future. De ce fait, les acteurs politiques doivent anticiper, programmer et concevoir le comportement des bureaucrates, mais cela s'avère une mission difficile (Moe, 1988, pp. 282-284).

### **2.3. La relation de délégation de pouvoir : politiciens-bureaucrates**

La délégation de pouvoir octroyé par les acteurs politiques aux agences bureaucratiques indépendantes a fait l'objet de sérieux débat et d'analyses, à la fois en sciences politiques et économiques (Keefer & Stasavage, 2000, p.1).

Ainsi, la majorité des études réalisées dans ce contexte soulèvent une question fondamentale : Comment les politiciens peuvent efficacement contrôler les bureaucrates ? Cette littérature met l'accent sur un point important : les bureaucrates exercent une influence excessive sur l'élaboration des politiques. L'étude de Huber et Shipan (2002) se fonde sur l'hypothèse suivante : dans chaque environnement politique, il existe un politicien qui a plus de possibilités que les autres d'influencer le comportement bureaucratique. Dans un système parlementaire, cet acteur peut être un ministre alors que dans un régime politique présidentiel, il peut s'agir du président ou du gouverneur. Les chercheurs citent plusieurs raisons qui expliquent le pouvoir de domination possédé par les bureaucrates dans l'élaboration des politiques. En effet, leur compétence technique est une des raisons fondamentale qui explique cette domination. Cependant, elle peut créer un problème car étant bureaucrates, ils peuvent s'en servir pour nuire aux politiciens. Donc, les compétences bureaucratiques représentent une arme à double tranchant. Effectivement, ce privilège que possèdent les bureaucrates pousse le gouvernement à leur donner un pouvoir de délégation quant à l'élaboration des politiques, or il permet aussi aux bureaucrates d'agir contre les préférences législatives.

De plus, avec la croissance et l'élargissement du gouvernement, l'expansion de ses fonctions et la complexité de la société, les acteurs politiques ne possèdent plus les compétences nécessaires pour prendre des décisions importantes concernant les politiques à suivre. Ainsi, selon Beethan, les ministres prennent plus d'une cinquantaine de décision par jour. Par

conséquent, ils ne sont pas en mesure d'examiner et d'étudier les recommandations de leurs fonctionnaires. Kerwin atteste que le manque d'une compétence accrue des membres du congrès les oblige à déléguer une partie de leur pouvoir aux bureaucrates (Huber & Shipan, 2002, pp.13, 19).

### 3. Analyse par les coûts de transaction

#### 3.1. La théorie des coûts de transaction

La théorie des coûts de transaction est une théorie de la firme qui est apparue durant les années 1970, avec les travaux d'Oliver Williamson ; l'un des leaders de la nouvelle économie institutionnelle. Elle nous offre un outil d'analyse et une méthodologie pour analyser la manière dont la gouvernance des organisations économiques affecte les valeurs économiques (Tadelis & Williamson, 2013 p. 159).

##### 3.1.1. La Définition des coûts de transaction

Coase définit les coûts de transaction comme « *les coûts d'utilisation du système de prix ou les coûts d'effectuation des échanges dans un marché libre. Ainsi, les coûts de transaction dans un marché financier sont les coûts d'investissement dans la bourse des valeurs (commissions, taxes, coûts d'opportunité, coût d'accès à l'information financière* » (Wang, 2003, p.2). Selon Kenneth Arrow (1969, p.48) : « *les coûts de transaction sont les coûts de fonctionnement du système économique* ». Quant à Yoram Barze, il les définit en tant que :

« *les coûts associés au transfert, à la capture et à la protection des droits* » (Benham & Benham, 2001, p.2).

D'après Thrainn Eggertsson (1990, p.14) « *les coûts de transaction surviennent lorsque les individus s'échangent les droits de propriété sur les actifs économiques et font respecter leurs droits exclusifs* ». Enfin, selon Eirik Furubotn et Rudolf Richter (1997, p.40) « *les coûts de transaction englobent : les coûts des ressources utilisées pour la création, la maintenance, l'utilisation, la modification...des institutions et des organisations. Lorsqu'on parle de propriété ou des droits contractuels, les coûts de transaction se composent des coûts de la détermination et de la mesure des ressources ou des réclamations, ainsi que des coûts d'utilisation et d'exécution des droits spécifiés* »

##### 3.1.2. Pourquoi les coûts de transaction existent

Ils existent en raison de l'expansion des échanges : l'organisation économique devient complexe et le nombre de personnes engagés dans la transaction augmente. La transaction ne

devient plus une opération d'échange entre deux personnes seulement, elle nécessite l'intervention d'autres acteurs tels que les banquiers, les avocats, les notaires, les comptables, les politiciens, les managers...etc. Ce processus d'échange devient donc coûteux pour de nombreuses raisons.

La nécessité de beaucoup de ressources pour mesurer les attributs et les droits de propriété induits par les échanges (droit d'usage du bien, droit de cession, le rendement tiré de la propriété du bien ou du service).

La taille du marché affecte les coûts de transaction : plus le marché est large, plus l'échange impersonnel prend de l'ampleur. Ce dernier se caractérise par l'incertitude, l'opportunisme,...etc.

L'exécution et le respect de la propriété deviennent complexes. Une économie où le système judiciaire est inefficace et n'inclut pas un système de compensation (qui indemnise la victime lors de la violation des termes du contrat) est caractérisée par des coûts de transaction élevé (North, 1992, pp. 6-7).

### 3.1.3. Les raisons de l'existence de la firme

Les classiques et les néoclassiques soulignent que le mécanisme de prix peut à lui seul faire fonctionner le marché. Ainsi l'ajustement de l'offre à la demande ou de la consommation à la production se fait automatiquement. Dans ce cas, Coase se pose la question suivante : *pourquoi les firmes existent-elles ?*

Il affirme que la coordination des transactions par le marché via le mécanisme des prix engendre des coûts qui sont liés au processus de recherche des prix pertinents et à la négociation et l'exécution des contrats séparés sur le marché. La firme émerge ainsi pour la réduction de ces coûts (Coase, 1937, pp.387, 390).

Les coûts de transaction permettent de comprendre les différentes formes d'organisation économique (le marché ou la firme). C'est la nature de la transaction qui définit la meilleure forme d'organisation du système économique. Selon Williamson, lorsque les échanges sont occasionnels et les actifs ne sont pas spécifiques, la meilleure forme d'organisation est le marché (Altmann, 2011, p.31). Williamson a approfondi la théorie de Coase, en procédant à un arbitrage entre la firme et le marché pour organiser les transactions économiques au moindre coût. Il estime que beaucoup d'économistes ne prennent pas en considération *l'hypothèse du comportement humain* dans l'organisation économique. Par ailleurs, les néo-institutionnalistes,

en particulier les partisans de la théorie des coûts de transaction, montrent un intérêt particulier à l'étude de la psychologie humaine pour comprendre les actions et les choix que prennent les acteurs (Williamson, 1989, p.138). Ainsi, en se basant sur l'analyse et le calcul des coûts, l'entrepreneur choisit la meilleure forme. Williamson affirme que si le coût d'organisation (internalisation des activités) au sein de l'entreprise est élevé, l'entrepreneur devrait passer par le marché. Il insiste sur la notion des contrats en reprenant l'idée de Simon, selon laquelle la rationalité des agents est limitée en raison de:

l'incertitude du marché : les individus ne peuvent pas prévoir tous les événements possibles et imaginables.

Le manque d'information dû à la complexité de l'environnement et à la faible capacité cognitive des agents pour traiter, analyser et stocker toutes les informations disponibles.

Donc, l'internalisation des transactions permet d'économiser les coûts d'information sur les prix et les coûts de négociation des contrats. La substitution du marché par les entreprises permet aux entrepreneurs de réaliser des gains suite à l'internalisation de certaines activités.

#### *Les contrats incomplets*

Les contrats sont conclus entre les agents d'une entreprise. Ils déterminent le lien entre l'entrepreneur et ses employés ou l'entrepreneur et les autres parties prenantes de la firme. Ces contrats définissent le cadre général des transactions. Ils définissent aussi les modalités de négociation des contrats. Cependant, ils ne prévoient pas tous les événements qui surviendront dans le futur, ni les droits et obligations des contractants dans tous les états possibles d'où leur incomplétude.

#### *L'opportunisme des agents*

Williamson avance que les agents sont prêts à utiliser toutes les formes de tricherie en particulier la ruse, pour arriver à leur fin. Grâce aux contrats, les agents sont protégés par des droits et des engagements. Dès lors, ils peuvent accéder à un certain nombre d'informations que ne leur fournissait pas le marché. Dans ce cas, la firme est meilleure que le marché dans l'organisation des transactions (Koenig, 1998, pp.64-65).

## 3.2. La régulation économique et la bureaucratie

### 3.2.1. L'importance économique du fardeau de la réglementation

Toute réglementation induit des coûts que supportent les individus et les entreprises. Toutefois, il existe une grande différence entre les coûts directs associés à la réglementation que les entreprises doivent respecter et les coûts indirects qui constituent la plus grande partie de la régulation.

#### 3.2.1.1. Définition de la régulation économique

Posner (1974, p.335) la définit ainsi : « *C'est l'ensemble des taxes et subventions de toute sorte de même que les contrôles législatifs et administratifs liés à l'activité économique* ». Priest fournit une autre définition. Selon lui, « *la réglementation est l'imposition des règles et des lois par le gouvernement, soutenue par l'utilisation des sanctions qui visent à modifier le comportement économique des individus et des entreprises dans le secteur privé* ».

L'OCDE (1997) a défini la réglementation ainsi : « *la réglementation inclut les lois, les ordres formels et informels et les règles subordonnées émises par tous les niveaux du gouvernement ainsi que les règles édictées par les organismes non gouvernementaux et les organismes autonomes auxquelles le gouvernement a délégué le pouvoir réglementaire* ».

A l'opposé, la bureaucratie ou souvent appelée paperasserie, représente les obstacles administratifs associés à la réglementation. Elle représente ainsi l'excès de formalités, des règles administratives inutiles et inefficaces et des délais injustifiés (Swedish Agency for Growth Policy Analysis, 2010, pp.12, 15).

Kaufmann donne la définition suivante : « *la bureaucratie (Red Tape) est l'existence de contraintes administratives, des formalités inutiles et la lenteur à laquelle opèrent les organismes publiques* » (Wandschneider, 1979, p.250).

#### 3.2.1.2. Les coûts induits par le fardeau de la réglementation

Les coûts indirects engendrés par le poids de la réglementation sont beaucoup plus importants que les coûts directs, qui sont générés par la simple conformité aux lois. Cette lourdeur de la réglementation a des conséquences négatives sur les nouvelles entreprises car elle entrave leur accès au marché. Ce phénomène réduit par conséquent la compétitivité et donc l'activité

entrepreneuriale et il peut entraîner des répercussions négatives sur la qualité et le prix des biens et services (Swedish Agency for Growth Policy Analysis, 2010, p. 8).

### 3.2.2. Les sources de la bureaucratie

Selon Kaufmann Hebert, il existe deux caractéristiques fondamentales de la nature humaine qui rendent la bureaucratie inévitable. D'abord, la différence des valeurs et la capacité limitée des individus à analyser, stocker et utiliser l'information. Selon Kaufmann, la bureaucratie est définie par des valeurs puisqu'elle est constituée d'activités ou d'éléments qui sont négativement perçus. De ce fait, les perceptions sur la bureaucratie, sur la nature et l'importance des actions spécifiques devraient être différentes. Ce qui est important pour l'un peut être sans importance pour l'autre. Les préférences sont ainsi hétérogènes, donc chaque Etat dans le monde peut être perçu par d'autres comme étant bureaucratique.

Une deuxième source de la bureaucratie sont les répétitions involontaires et les contradictions qui existent dans la réglementation. La paperasserie inclut aussi une documentation massive nécessaire pour la réalisation d'une action. Ces excès de formalités et cette inefficience des règles sont causés en partie par le flux d'information élevé que les acteurs ne peuvent pas absorber et traiter à cause de leur capacité limitée. Kaufmann atteste que ni la centralisation, ni la décentralisation ne peuvent éliminer le conflit de valeurs et par conséquent la bureaucratie est excessive (Wandschneider, 1979, p.251).

### **3.3. La corruption bureaucratique**

Selon Max Weber, la corruption ne dépend pas de ce que les bureaucrates font mais de la manière dont ils le font.

#### 3.3.1. Le pouvoir discrétionnaire

Il a été défini plus haut comme la capacité des fonctionnaires (bureaucrates) à interpréter librement les normes de la réglementation dans le processus de leur exécution. Cela représente une source importante de la bureaucratie qui peut entraîner de la corruption.

Le pouvoir discrétionnaire a fait l'objet de certaines études, qui ont pour la plupart conclu que ce phénomène affectait positivement les résultats économiques dans le cas où les fonctionnaires montraient un certain degré de motivation, de responsabilité et de professionnalisme. Dans le cas contraire, c'est-à-dire, si les bureaucrates manquaient d'engagement et de responsabilité, le pouvoir discrétionnaire deviendrait un outil générant de la bureaucratie et entraînant dans certains cas de la corruption.

### 3.3.2. La politique réglementaire de l'Etat et la corruption bureaucratique

Dans de nombreux pays en développement, l'Etat utilise une réglementation excessive pour imposer son rôle dans l'économie (Boutaleb, 2019, p.57). Selon Tanzi : " l'existence de ces réglementations et autorisations donnent un sorte de monopole du pouvoir aux fonctionnaires qui autorisent ou inspectent ces activités. Ces fonctionnaires peuvent refuser ou retarder ces processus pour quelques mois ou même pour quelques années, juste pour créer une opportunité de corruption" (Tanzi, 1998, p.10).

Lorsque les institutions formelles sont dysfonctionnelles et n'imposent pas de contraintes exécutives aux agents de l'Etat, ces derniers se servent de leur pouvoir discrétionnaire pour créer plus d'obstacles et de barrières à la réglementation officielle (imposer plus de documents, retard dans l'accomplissement de leur tâche, ...etc). Ainsi, la lourdeur bureaucratique devient un outil potentiel de rente pour les bureaucrates et un coût supplémentaire subit par les entreprises. En effet, pour alléger les procédures administratives, les entreprises versent des pots de vin aux fonctionnaires. Ce mécanisme crée une certaine satisfaction sociale : les entreprises *achètent* l'allégement des formalités administratives et les bureaucrates arrondissent leurs fins de mois et les règles formelles ne sont pas violées (Duvanova, 2014, pp.298, 300).

Dans ce sens, Tanzi déclare « quand les règles sont utilisées pour extraire des pots de vin, plus de règles seront créés » (Tanzi, 1998, p.25). Cependant, le bénéfice ou l'avantage social est faible car les entreprises supportent des coûts supplémentaires (pots de vin versés aux fonctionnaires) pour éviter des retards administratifs coûteux afin d'obtenir des certificats auxquels ils ont parfaitement droit. Cette bureaucratie est considérée comme une institution inefficente **informelle**, puisqu'elle n'est pas créée par la réglementation formelle, mais par les bureaucrates grâce à leur pouvoir discrétionnaire. La corruption qui en découle est appelée corruption ex-ante, car elle vise à réduire les obstacles informels sans violation de la loi.

### 3.3.3. La théorie de Rent Seeking et l'intervention de l'Etat régulateur

Il existe une théorie qui prédit que le degré d'intervention de l'Etat détermine l'ampleur et le niveau de la corruption. Or, selon Duvanova, l'intervention de l'Etat régulateur, représentée par la réglementation officielle, ne détermine pas forcément l'étendue de la corruption. Il souligne que le pouvoir discrétionnaire conditionne le volume de la bureaucratie générée par les fonctionnaires et modifie le coût de la corruption. Le lien entre la réglementation officielle et le fardeau réglementaire réel (auquel les entreprises sont réellement soumises) est faible lorsque les bureaucrates bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire excessif. Ainsi, ils exercent leurs

fonctions sans contraintes et sont libres d'interpréter les textes réglementaires à leur avantage (ils imposent d'autres formalités administratives non comprises dans les lois) (Duvanova, 2014, pp.300-301).

Nous avons abordé dans ce chapitre les principales approches de la bureaucratie en tant que modèle d'organisation le plus efficace, caractérisé par la rationalité, l'autorité hiérarchique, le système de sanction, la formation spécialisée des employés...etc. Toutefois, la théorie wébérienne a longuement été critiquée, essentiellement par les partisans de la théorie des choix publics. Nous ne parlons plus de bureaucratie comme une structure efficace d'organisation mais d'une pathologie de l'administration. Ainsi, Les adeptes de cette théorie considèrent la bureaucratie sous un angle plutôt négatif, ils soulignent que les bureaucrates sont opportunistes et ne se soucient pas de l'intérêt général. Leur seul objectif est de réaliser leur propre intérêt par différents moyens à savoir la maximisation du budget. L'analyse de la bureaucratie en tant que contrainte institutionnelle fera l'objet des chapitres suivants.