

La bureaucratie professionnelle

Source : Mintzberg, H. (1995). Structure et dynamique des organisations. Paris Montréal, Éditions d'organisation ; Éditions Agence d'Arc - Deuxième tirage. (Chapitre 19).

Note

Henry Mintzberg est professeur en management à l'Université McGill. Son expertise est reconnue mondialement. Dans ce livre, qui est maintenant reconnu comme un classique en théories organisationnelles, Mintzberg fait l'analyse de différents types de structure dans les organisations.

Il y discute notamment de :

- . La structure simple
- . La bureaucratie mécaniste
- . La bureaucratie professionnelle
- . La structure divisionnalisée
- . L'adhocratie

Dans ce texte, seule la partie traitant de la bureaucratie professionnelle vous est présentée. Évidemment, certains termes utilisés sont très techniques et particuliers au langage de Mintzberg. La lecture des 18 chapitres précédents vous permettrait de bien comprendre ses propos, mais, ...je doute que vous ayez le temps!! Bonne lecture.

Nous avons vu à diverses reprises dans ce livre qu'une organisation peut être bureaucratique sans être centralisée. Son travail opérationnel est stable, et les comportements y sont donc « prédéterminés ou prévisibles, c'est-à-dire standardisés » (voir notre définition de la bureaucratie au chapitre 3); mais le travail opérationnel y est aussi complexe et doit donc être directement contrôlé par les opérateurs qui l'exécutent. L'organisation se tourne par conséquent vers le mécanisme de coordination qui permet d'obtenir à la fois la centralisation et la décentralisation : la standardisation des qualifications. Ceci donne naissance à une configuration structurelle connue sous le nom de *Bureaucratie Professionnelle*, que l'on trouve souvent dans les universités, les hôpitaux, les systèmes d'éducation, les cabinets d'expertise comptable, les organismes d'action sociale et les entreprises artisanales. Toutes ces organisations s'appuient, pour fonctionner, sur les compétences et le savoir de leurs opérateurs qui sont des professionnels; toutes produisent des biens ou des services standardisés.

DESCRIPTION DE LA BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE.

Le travail du centre opérationnel. Nous avons aussi ici une configuration nettement dessinée des paramètres de conception. Le point le plus important est le suivant : pour coordonner ses activités, la bureaucratie professionnelle s'appuie sur la standardisation des qualifications et sur le paramètre de conception qui y correspond, la formation et la socialisation. Elle recrute des spécialistes dûment formés et socialisés - des professionnels pour son centre opérationnel, et leur laisse une latitude considérable dans le contrôle de leur propre travail. Le travail des opérateurs est donc spécialisé dans la dimension horizontale mais élargi dans la dimension verticale

Le professionnel, qui contrôle son propre travail, agit donc de façon relativement indépendante de ses collègues mais reste proche des clients qu'il sert. Par exemple, « l'enseignant travaille seul dans la salle de classe, relativement isolé de ses collègues et de ses supérieurs; il y dispose d'un pouvoir discrétionnaire important » (Bidwell, 1965, p. 975-976). De la même façon beaucoup de médecins traitent leurs propres patients, et les professionnels qui font l'audit des comptes des entreprises maintiennent avec ses dernières un contact personnel.

La plus grande partie de la coordination nécessaire est réalisée par la standardisation des qualifications et du savoir : chacun sait ce qu'il peut attendre des autres parce qu'il l'a appris. Au cours d'une activité aussi longue et complexe qu'une opération à cœur ouvert, le chirurgien et l'anesthésiste « ont à peine besoin de communiquer pendant la phase qui précède l'ouverture de la cage thoracique et au cours du travail sur le cœur lui-même: les tracés, les pulsations et les lumières clignotantes sur l'équipement indiquent ce que chacun est supposé faire, et qu'il fait - les opérations sont réalisées dans un silence absolu, en particulier après l'ouverture de la cage thoracique » (Gosselin, 1978). Ce même phénomène est peut être encore mieux illustré si on le prend "à l'envers", comme dans certain dessin humoristique qui montre un patient sur une table d'opération entouré par six chirurgiens dont un est en train de demander «Qui ouvre?». Parallèlement, les cours de stratégie d'entreprise et de marketing d'une école de gestion peuvent être coordonnés sans même que les deux professeurs concernés ne se soient rencontrés. Tant que les cours sont standards chacun sait plus ou moins ce que l'autre enseigne. L'activité d'un professionnel peut en fait être standard nous avons vu au chapitre 6 comment un chirurgien cardio-vasculaire (Spencer, 1976) décrit une opération sous la forme d'une liste de 30 à 40 symboles, mémorisés et révisés mentalement en 60 à 120 secondes la veille l'opération.

Mais quel que soit le degré de standardisation des qualifications, la complexité garantit au professionnel une latitude considérable dans leur application. Il n'arrive jamais que deux professionnels - chirurgiens, enseignants ou travailleurs sociaux - utilisent leurs compétences exactement de la même façon. Le professionnel doit souvent faire usage de son jugement, Perrow (1970) le note dans le cas des policiers L

Il existe de nombreux plans : quand suspendre l'assistance, quand retirer le revolver de son étui, quand boucler un quartier, quand appeler le FBI, quand retirer un enfant à ses parents. L'existence de ces plans ne fournit pas de critère pour choisir la meilleure action... la décision ne dépend pas du calcul, mais du jugement humain. L'agent qui fait sa ronde doit décider s'il faut essayer de disperser la bande de voyous ou appeler des renforts (p. 216)

La formation et la socialisation sont des affaires compliquées dans la bureaucratie professionnelle. La formation initiale dure généralement plusieurs années et elle est délivrée par une université ou une institution spécialisée. Mais le processus ne s'arrête pas là : vient ensuite une longue période d'apprentissage comme l'internat en médecine ou le stage de l'expertise comptable. Cette période est consacrée à l'application pratique des connaissances acquises lors de la formation initiale (sous la direction étroite de membres de la profession), mais aussi à la poursuite de la socialisation, de l'apprentissage des normes de la profession. Lorsque cette phase est terminée, l'association professionnelle fait généralement passer au candidat un examen pour vérifier qu'il a les connaissances, les aptitudes et les normes requises pour être admis dans la profession. Ceci ne signifie pas, cependant que « l'individu est examiné pour la dernière fois de son existence et jugé totalement compétent ». L'examen ne fait que tester les conditions minimales requises à moment précis; le processus de formation se poursuit. Le professionnel améliore sa qualification à mesure qu'apparaissent de nouvelles connaissances. Il lit les journaux professionnels, assiste à des conférences, et retourne peut-être aussi périodiquement en formation continue.

Le caractère bureaucratique de la structure. Toute cette formation est dirigée dans un but : l'internalisation des normes qui servent le client et qui coordonnent le travail professionnel. En d'autres termes, la structure de ces organisations est essentiellement bureaucratique, sa coordination - comme pour la Bureaucratie Mécaniste - est assurée par des standards qui déterminent à l'avance ce qui doit être fait. La description faite par Perrow (1970) d'un service hospitalier nous montre à quel point l'organisation peut être bureaucratique

... le service d'obstétrique et de gynécologie est un service relativement routinier, qui ressemble même à certains égards à une chaîne de montage (ou de démontage) où la mère va de salle en salle et d'infirmière en infirmière au cours de l'évolution prévisible du travail. C'est aussi une des unités de l'hôpital la plus souvent accusée de dépersonnaliser et d'être impersonnelle. Pour la mère, la naissance est unique, mais pour le médecin et pour le reste du personnel, il s'agit d'un travail répété plusieurs fois par jour (p. 74).

Les deux types de bureaucratie diffèrent de façon marquée par la source de leur standardisation.

Alors que dans la bureaucratie mécaniste, les standards sont une création intermédiaire de la technocratie dont les cadres opérationnels imposent le respect aux opérateurs, les standards de la Bureaucratie Professionnelle sont élaborés pour une large part en dehors de la structure, dans des associations professionnelles autogérées auxquelles les opérateurs de l'organisation adhèrent tout comme leurs collègues des autres Bureaucraties Professionnelles. Ainsi, alors que la Bureaucratie Mécaniste est fondée sur l'autorité de la position (qui est de nature hiérarchique), la Bureaucratie Professionnelle met l'accent sur le pouvoir de la compétence (qui est de nature professionnelle). (Blau, 1967-1968.) Dans son étude des grandes entreprises d'audit, Montagna (1968) a ainsi trouvé qu'il existe des règles internes et des règles externes, mais que : pratiquement à une personne près, tous les comptables de l'échantillon ont été d'accord pour dire que les règles externes étaient plus importantes que les règles internes pour leur entreprise comme pour la profession dans son ensemble (p. 143).

Ces règles étaient imposées par l'Institut américain des experts comptables; elles comprenaient un code déontologique détaillé et souvent révisé, un volume de principes comptables nouvellement mis à jour et un recueil de normes et de procédures d'audit.

Les observations de Montagna suggèrent qu'il est difficile à une bureaucratie professionnelle de s'appuyer sur d'autres formes de standardisation. Les procédés de travail eux-mêmes sont trop complexes pour être directement standardisés par des analystes. Il suffit pour s'en convaincre d'imaginer un analyste essayant de programmer le travail d'un cardiologue ou le comportement d'un enseignant dans la salle de classe. De la même façon, il est difficile de mesurer, et donc de standardiser, le produit du travail d'un professionnel. Imaginez un planificateur essayant de définir l'amélioration de l'état du patient après un traitement psychiatrique, de quantifier le savoir acquis en classe ou de mesurer la qualité d'un audit. On peut poser la même conclusion pour les deux autres mécanismes de coordination : la supervision directe comme l'ajustement mutuel gênent la relation étroite entre le professionnel et ses clients. Les quatre autres mécanismes de coordination ne peuvent donc pas être utilisés à haute dose dans la bureaucratie professionnelle; leur usage est d'ailleurs limité par la capacité qu'a la standardisation des qualifications de réaliser une bonne partie de la coordination nécessaire dans le centre opérationnel.

Le processus de classement. Pour comprendre le fonctionnement du centre opérationnel de la bureaucratie professionnelle, il est utile de se le représenter comme un répertoire de programmes standards - en fait, ceux que les professionnels sont capables de réaliser et sont prêts à utiliser - qui sont appliqués à des situations répertoriées, prédéterminées, standardisées qu'on peut appeler des cas. On parle parfois à ce propos du *processus de classement*. Le travail du professionnel comporte deux phases : 1) déterminer dans quel cas standard se trouve le client (phase de diagnostic) et 2) appliquer le programme standard correspondant à ce cas (phase d'exécution). Le classement simplifie énormément le travail. « Les clients sont classés et rangés en catégories parce que traiter chaque cas

comme un cas unique imposant une analyse complète exigerait d'énormes ressources » (Perrow, 1970, p. 58). Ainsi, un psychiatre examine le patient, déclare qu'il est maniaque dépressif et commence une psychothérapie. De la même façon, un professeur constate que 100 étudiants sont inscrits à son cours et fait son cours magistral; si, au lieu de cela, il avait vingt étudiants, il ferait un séminaire. Le consultant de gestion a lui aussi son répertoire de techniques - DPO, MIS, PERT, DO, LRP¹ : le client qui gère un projet se voit appliquer le PERT, celui qui a des conflits internes, le DO. Simon (1977) décrit avec justesse l'esprit de ce processus de classification lorsqu'il écrit que « le plaisir que le professionnel compétent retire de son travail ne se résume pas à la satisfaction qu'il éprouve à traiter des problèmes difficiles; c'est le plaisir qu'il y a à maîtriser l'emploi d'outils bien conçus pour traiter de problèmes dont la structure fondamentale est compréhensible mais qui sont nouveaux dans leur détail » (p. 98).

C'est le processus de classement qui permet à la Bureaucratie Professionnelle de découpler ses diverses tâches opérationnelles et de les affecter à des professionnels relativement autonomes. Chacun d'entre eux peut, au lieu de consacrer beaucoup d'attention à coordonner son travail avec ses pairs, se focaliser sur le perfectionnement de sa propre qualification. Le processus de classement ne nie pas qu'il existe de l'incertitude dans le traitement du client : c'est même pour faire face à cette incertitude que le professionnel a besoin d'une latitude considérable dans son travail.

Dans ce processus de classement réside une différence fondamentale entre la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle et l'adhocratie. La bureaucratie mécaniste est une structure qui n'a qu'un seul objectif : lorsqu'elle rencontre un stimulus elle exécute une suite de programme standards, la seule qu'elle connaisse, tout comme nous donnons un coup de pied quand on nous tape sur le genou. Il n'y a dans son activité aucune phase de diagnostic. Dans la Bureaucratie Professionnelle par contre, le diagnostic est une phase fondamentale mais circonscrite : l'organisation cherche à associer à un cas prédéterminé un programme standard. Si on veut un diagnostic complet et ouvert - celui qui cherche une solution créative à un problème unique - il faut se tourner vers une troisième configuration structurelle, que nous appelons Adhocratie, dans laquelle il n'y a aucun cas standard et aucun programme standard.

La bureaucratie professionnelle présente une autre caractéristique intéressante : le processus de classement crée une équivalence entre structure par fonctions et structure par marchés. Comme les clients sont rangés en catégories et qu'à chaque catégorie sont associés les spécialistes d'une même

¹ DPO: Direction par Objectifs; M.I.S.: Management information System (Système d'information formalisé de gestion), PERT: Program Evaluation and Review Technic (technique de recherche opérationnelle pour pour la gestion des projets), D.O.: Développement des Organisations (ensemble de techniques utilisés pour améliorer le climat et l'efficacité de l'organisation et mieux permettre le développement des individus). L.R.P. Long Range Planning (planification à long terme).

fonction, le regroupement des unités dans la structure de la bureaucratie Professionnelle se fait à la fois sur la base des marchés et sur la base des fonctions. Donnons deux illustrations de ce phénomène: le service de gynécologie d'un hôpital et le département de chimie d'une université. Ils peuvent être qualifiés de fonctionnels parce que les spécialistes y sont regroupés en fonction de leur compétence, de leurs aptitudes et des méthodes de travail qu'ils utilisent. Mais on peut dire aussi qu'il s'agit d'unités constituées sur la base de marchés puisque chacune d'elle traite un type particulier de clients les femmes dans un premier cas, les étudiants en chimie dans le second.

L'IMPORTANCE DU CENTRE OPÉRATIONNEL

Les paramètres de conception dont nous avons discuté jusqu'ici - l'importance de la formation des opérateurs, le contrôle de ces derniers sur leur propre travail, le peu d'importance de la formalisation du comportement et des systèmes de planification et de contrôle - suggèrent tous que le centre opérationnel est la partie clé de la bureaucratie professionnelle. La seule autre partie de l'organisation qui soit complètement développée est l'ensemble des fonctions de support logistique, mais elle a surtout pour mission de servir le centre opérationnel. Compte tenu du coût élevé des professionnels, il est logique de leur accorder tout le support possible, pour les aider et pour faire en sorte que d'autres accomplissent les travaux routiniers qui peuvent être formalisés. On a vu par exemple, au chapitre 2, le nombre et la variété des fonctions de support logistique qui peuvent exister dans une université.

Comme le travail du centre opérationnel est déjà coordonné par la standardisation des qualifications, l'encadrement et la technostructure ne sont pas des parties très développées dans la Bureaucratie Professionnelle. Dans l'Université McGill par exemple, une institution qui compte 17 000 étudiants et 1 200 professeurs, les deux seules unités que je peux identifier comme technocratiques sont deux petits départements chargés des finances et du budget, un petit office de planification et un centre pour le développement des capacités pédagogiques des enseignants (les deux derniers mènent une bataille continuelle pour être acceptés). Et le département de gestion de la même université compte, au moment où j'écris ces lignes, cinquante enseignants et un seul « membre de l'encadrement » : le doyen.

On peut ainsi représenter la bureaucratie professionnelle comme une forme particulière de notre schéma de base (voir Figure 19.1.) c'est une structure aplatie avec une ligne hiérarchique mince, une petite technostructure et un ensemble complet de fonctions de support logistique. Toutes ces caractéristiques sont reflétées dans l'organigramme de l'université McGill qui est présenté dans la Figure 19.2.

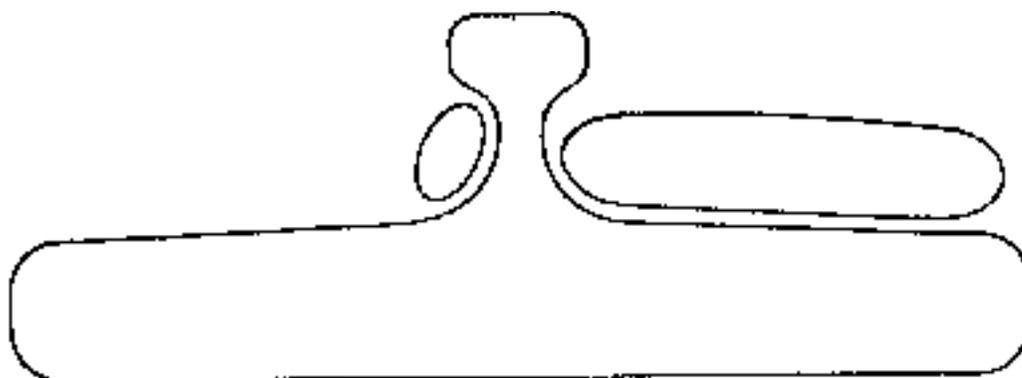


Figure 19.1. - La Bureaucratie Professionnelle.

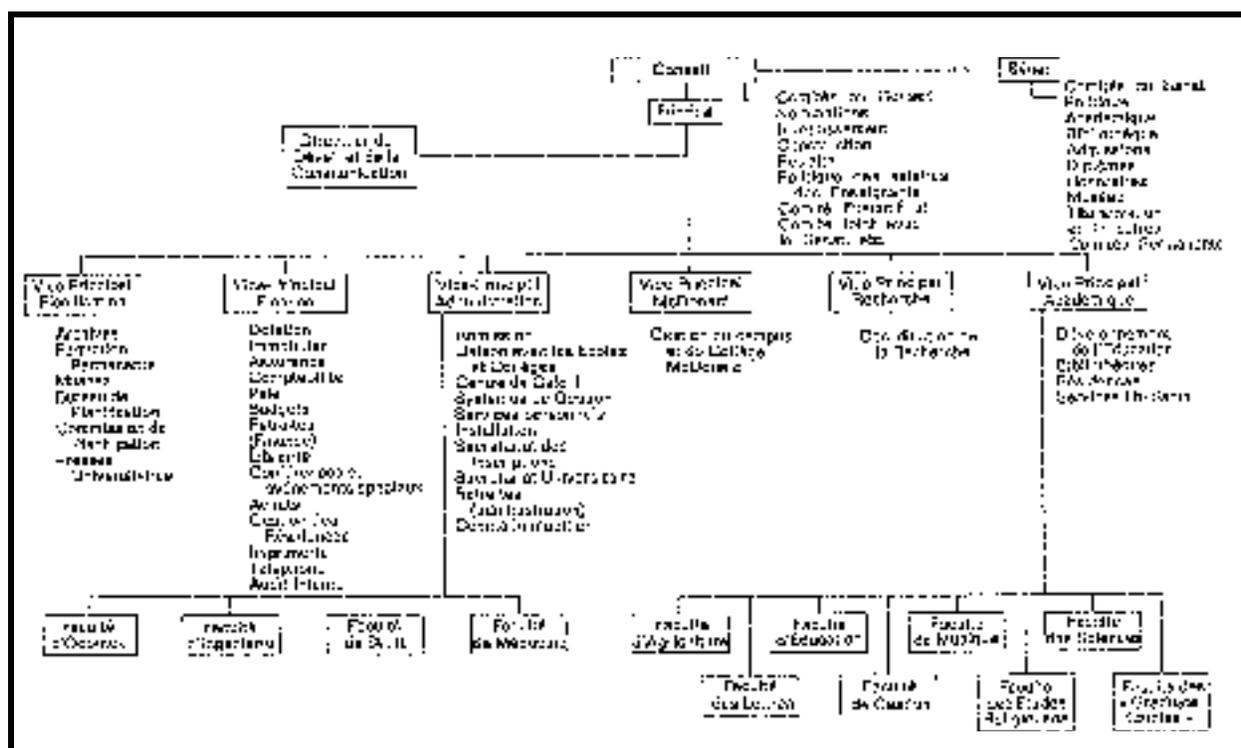


Figure 19.2

La décentralisation dans la bureaucratie professionnelle. Tout ce que nous avons vu jusqu'ici nous indique que la bureaucratie professionnelle est une structure très décentralisée aussi bien

verticalement qu'horizontalement. Une grande partie du pouvoir sur le travail opérationnel est située tout en bas de la structure, partagée par les professionnels du centre opérationnel. Souvent, chacun d'entre eux travaille avec ses propres clients, soumis au seul contrôle collectif de ses collègues, qui l'ont formé et socialisé au départ, et qui se réservent le droit de censurer son activité en cas de faute professionnelle.

Le pouvoir du professionnel a deux origines : d'abord son travail est trop complexe pour pouvoir être supervisé par un supérieur hiérarchique ou standardisé par des analystes, mais, de plus, ses services sont la plupart du temps très demandés. Cette dernière caractéristique donne au professionnel une mobilité qui lui permet d'exiger une autonomie considérable dans son travail. Le professionnel tend à s'identifier plus avec sa profession qu'avec l'organisation où il la pratique. C'est le cas pour les médecins hospitaliers (Perrow, 1965, p. 959) comme pour les universitaires (Beyer et Lodahl, 1976). Dans ces organisations, même « la promotion ne correspond pas à l'ascension d'une hiérarchie administrative mais au progrès professionnel, à la capacité de traiter des problèmes professionnels de plus en plus complexes » (SIAR, 1975, p. 62). Ainsi quand le professionnel ne dispose pas de l'autonomie dont il pense avoir besoin, il est tenté d'aller ailleurs.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi les professionnels se soucient de faire partie d'organisations. Il y a en fait nombre de bonnes raisons. D'abord, ils peuvent y partager des ressources : un chirurgien ne peut pas se payer une salle d'opérations, mais il peut là partager avec d'autres, comme les professeurs partagent les laboratoires, les amphithéâtres et le service de reprographie. Les organisations permettent aussi aux professionnels d'apprendre les uns des autres et servent à la formation des nouvelles recrues.

Certains professionnels doivent rejoindre une organisation pour avoir des clients : ces derniers se présentent d'eux-mêmes à une organisation qui a différentes sortes de professionnels, et qui après diagnostic les dirigera vers celui qui peut le mieux les servir. Ainsi, alors que certains médecins ont leurs propres clients, d'autres les reçoivent du service d'urgence ou du service d'admission. Dans les universités, les étudiants choisissent le département dans lequel ils veulent étudier - ils font, en fait, leur propre diagnostic mais ce département, à son tour, les oriente vers des cours précis donnés par des professeurs.

Une autre raison amène des professionnels à se regrouper pour former des organisations : les clients ont souvent besoin des services de plus d'un professionnel à la fois. Une opération chirurgicale requiert au moins un chirurgien, un anesthésiste et une infirmière; un programme de MBA² ne peut

²M.B.A.. Master in Business Administration-, il s'agit d'un diplôme nord-américain de gestion, consacrant deux années de formation, délivré par les «Business Schools».

plutôt démocratique. Dans une université, les chefs de département (souvent élus), les doyens, les vice-présidents et le président (tous nécessairement des universitaires) doivent travailler de concert avec une hiérarchie parallèle de comités composés de professeurs (beaucoup d'entre eux siégeant dans ces comités parce qu'ils y ont été élus) allant du comité des programmes d'un département au puissant sénat universitaire. Ceci se voit clairement dans la Figure 19.3. qui décrit l'organigramme d'un centre hospitalier typique. On remarque sur le côté droit une pléthore de comités, tous issus des différents services et placés sous le Conseil des Médecins et Dentistes lui-même situé directement sous le Conseil d'Administration. Ces comités court-circuitent complètement la hiérarchie de l'organisation. On remarquera, dans la même figure, le grand nombre d'unités fonctionnelles de support logistique et la relative absence d'unités technocratiques.

La nature de la structure administrative - qui elle-même utilise l'ajustement mutuel pour coordonner ses activités - indique que les mécanismes de liaison sont des paramètres de conception importants à l'intérieur de l'encadrement (alors qu'ils sont rares dans le centre opérationnel). Les comités permanents et groupes de projets abondent, comme on l'a vu dans la Figure 19.3.; un certain nombre de positions sont spécialement créées pour réaliser l'intégration des travaux administratifs, comme dans le cas du responsable de service dans l'hôpital; et quelques bureaucraties professionnelles utilisent même la structure matricielle.

A cause du pouvoir qu'y ont les opérateurs, les bureaucraties professionnelles sont parfois appelées « organisations collégiales ». En fait, quelques professionnels aiment les décrire comme des pyramides inversées où les opérateurs professionnels sont au sommet et les administrateurs au-dessous d'eux, pour les servir - pour garantir que les salles d'opération soient nettoyées et que les salles de classe soient bien approvisionnées en craie. Le commentaire du sociologue bien connu Amitai Etzioni (1959) va dans ce sens :

Les cadres administratifs des organisations professionnelles sont responsables d'activités secondaires; ils administrent les moyens qui sont mis à disposition de l'activité principale qui est celle des experts... A l'intérieur de la structure, la décision finale est entre les mains des divers professionnels et des organismes de décision dont ils sont les membres (p. 52).

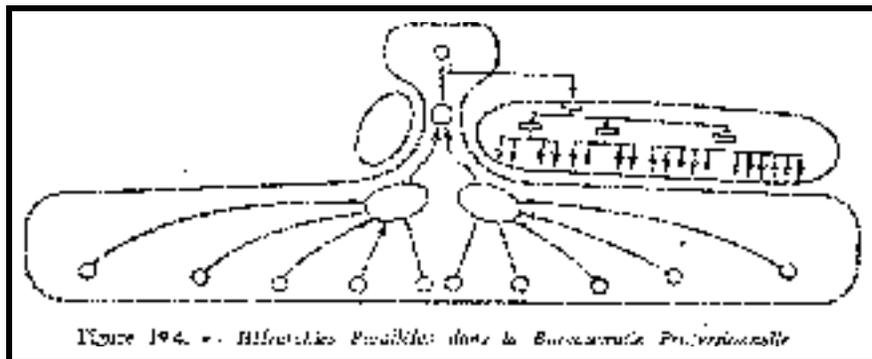
La description d'Etzioni sous-estime peut-être le pouvoir de l'*administrateur professionnel* - une question à laquelle nous retournerons bientôt, mais elle paraît être exacte en ce qui concerne les administrateurs non professionnels, ceux qui dirigent les unités fonctionnelles de support. Les personnels de ces unités sont souvent beaucoup plus nombreux que les professionnels, leur travail est pour l'essentiel de nature non professionnelle, et pour, eux il n'existe pas de démocratie dans la bureaucratie professionnelle; il n'y a que l'oligarchie des professionnels. Les unités de support,

comme le nettoyage et la cuisine dans un hôpital ou le service de reprographie dans une université, peuvent être ou non dirigées de façon étroite. Elles constituent en fait des constellations qui, dans la bureaucratie professionnelle, ont une structure de bureaucratie mécaniste.

Dans la bureaucratie professionnelle, on a fréquemment deux hiérarchies parallèles l'une pour les professionnels, qui va du bas vers le haut et qui est démocratique, l'autre pour les fonctions de support logistique, qui va du haut vers le bas et qui a la nature d'une bureaucratie mécaniste. Comme le remarque Bidwell (1965) : « la ségrégation des professionnels et des non professionnels dans les systèmes d'éducation permet sans doute cette différenciation des modes de contrôle » (p. 106; voir aussi Blau, 1967-1968).

Dans la hiérarchie professionnelle, le pouvoir est celui de l'expertise; ceci n'empêche pas d'ailleurs l'existence d'une hiérarchie stricte, mais oblige celle-ci à refléter les niveaux d'expertise et d'expérience professionnelles. A mesure que leur expérience et leur réputation grandissent, les universitaires passent par les statuts d'assistant, de maître-assistant et de professeur; les médecins entrent dans l'hôpital comme internes, puis ils deviennent chefs de clinique, assistants puis professeurs agrégés.

Dans la hiérarchie non professionnelle, par contre, le pouvoir et le statut sont associés à la fonction. Mais « la recherche indique que l'orientation professionnelle vers le service et l'orientation bureaucratique vers le respect des procédures sont des approches du travail situées à l'opposé l'une de l'autre, et que leur présence conjointe crée souvent des conflits dans les organisations » (Blau, 1967-1968, p. 456). Ces deux hiérarchies parallèles sont donc maintenues très indépendantes l'une de l'autre, et souvent séparées jusqu'au niveau du sommet stratégique comme l'illustre la Figure 19.4, même si elles peuvent se rejoindre à un niveau intermédiaire, comme dans le cas du doyen universitaire qui a autorité à la fois sur les professionnels et le personnel du secrétariat. Dans la Figure 19.4, par exemple, on voit que les médecins de l'hôpital dépendent non pas du directeur général, mais directement du conseil d'administration. (En fait, Charns (1976), nous rapporte que 41% des médecins de centres hospitaliers universitaires qu'il a étudiés, prétendent qu'ils ne sont responsables vis-à-vis de personne !).



Les rôles de l'administrateur professionnel. Où tout ceci laisse-t-il les administrateurs de la hiérarchie professionnelle (directeurs d'hôpitaux, présidents, doyens d'université) ? Sont-ils aussi démunis de pouvoir que le suggère Etzioni ? Comparés à leurs collègues de la structure simple et de la structure mécaniste, il est certain qu'ils ont beaucoup moins de pouvoir. Mais ce constat n'épuise pas la question, loin s'en faut. Bien que l'administrateur professionnel puisse ne pas contrôler directement les professionnels, il a un ensemble de rôles qui lui donnent dans la structure un pouvoir informel considérable.

D'abord, l'administrateur professionnel consacre beaucoup de temps à traiter les perturbations qui surgissent dans la structure. Le processus de classement que nous avons vu plus haut comporte des imperfections qui conduisent à toutes sortes de conflits de compétence entre professionnels. Qui doit enseigner le cours de statistique du programme de MBA, un enseignant du département de mathématiques ou un autre de l'école de gestion ? Qui doit réaliser les mastectomies dans l'hôpital, un chirurgien spécialiste des opérations ou un gynécologue spécialiste des problèmes médicaux féminins ? Un administrateur de haut rang peut en fait rarement imposer une solution aux professionnels ou aux unités engagés dans un conflit. On constate plutôt que les responsables concernés - chefs, doyens, etc. - doivent se rencontrer pour négocier une solution en tant que mandataires de leurs groupes respectifs. Des problèmes de coordination surgissent aussi fréquemment entre les hiérarchies parallèles, et c'est souvent l'administrateur professionnel qui doit les résoudre.

En second lieu, les administrateurs professionnels - et tout particulièrement ceux qui sont de niveau élevé - ont des rôles clés situés à la frontière de l'organisation, entre les professionnels qui sont à l'intérieur et des parties prenantes externes - gouvernements, associations de clients, etc. D'un côté, les administrateurs sont supposés protéger l'autonomie des professionnels, jouer le rôle de « tampon » entre eux et les pressions externes : « Le directeur d'école est supposé « appuyer l'institutrice » - soutenir son autorité en cas « d'interférence » des parents » (Melcher, 1976, p. 334). De la même façon, le directeur d'un hôpital est supposé empêcher le gouvernement ou les administrateurs d'interférer dans le travail des médecins. D'un autre côté, les administrateurs sont supposés courtiser ces personnes externes pour obtenir leur soutien à l'organisation, moralement et financièrement « ... les enseignants considèrent qu'une responsabilité essentielle de l'administrateur consiste à obtenir pour eux le plus de ressources possible » (Hills, cité par Melcher, 1976, p. 333); les professeurs des universités et les médecins des hôpitaux les rejoignent dans cette opinion.

Certains voient dans ces rôles dévolus aux administrateurs le signe de leur faiblesse. Comme Etzioni, ils les considèrent comme les garçons de courses des professionnels, ou comme des pions ballottés dans divers conflits - entre un professionnel et un fonctionnel, une personne extérieure ou un autre professionnel. Tous ces rôles sont en fait à la source même du travail de l'administrateur. Le

pouvoir, après tout, se conquiert là où est l'incertitude, et c'est exactement à ce point qu'est situé l'administrateur professionnel. Celui qui parvient à obtenir un financement supplémentaire pour son organisation aura son mot à dire sur la distribution de celui-ci. Parallèlement, celui qui parvient à régler un conflit en faveur de son unité ou qui arrive à isoler les professionnels des interférences de l'extérieur devient un membre apprécié - et donc puissant - de l'organisation.

Ironiquement, le professionnel devient dépendant de l'administrateur efficace. Le professionnel est face à un dilemme fondamental. Fréquemment il a horreur de l'administration et désire seulement qu'on le laisse en paix exercer sa profession. Mais cette liberté ne peut être acquise qu'au prix d'efforts administratifs - obtenir le financement, résoudre les conflits, limiter les exigences des parties prenantes externes. Ceci laisse deux options ouvertes au professionnel : faire le travail administratif (et avoir moins de temps pour pratiquer sa profession) ou laisser ce travail aux administrateurs mais leur abandonner nécessairement une partie des pouvoirs de décision, alors même que les administrateurs, par le fait même qu'ils ne désirent plus pratiquer la profession, ont probablement des objectifs différents de ceux du professionnel.

On peut conclure que le pouvoir dans la bureaucratie professionnelle passe à ceux des professionnels qui consacrent leurs efforts au travail administratif au lieu de l'activité professionnelle; ceux qui y excellent ont en fait un pouvoir considérable, surtout dans des organisations professionnelles complexes comme des hôpitaux (Perrow, 1967). Mais il faut insister sur ce point, l'administrateur ne dispose pas d'un chèque en blanc : il ne conserve son pouvoir que dans la mesure où les professionnels estiment qu'il sert efficacement leurs intérêts. Les administrateurs des bureaucraties professionnelles sont donc loin d'être démunis de pouvoir : même si ce dernier peut facilement être balayé par le pouvoir *collectif* des professionnels, ils ont souvent, *individuellement*, plus de pouvoir que chaque professionnel.

La formulation de la stratégie dans la bureaucratie professionnelle. Une description de la formulation de la stratégie dans la Bureaucratie Professionnelle est peut-être ce qui illustre le mieux les deux faces du pouvoir de l'administrateur dans ce type de structure. Il faut d'abord remarquer que le concept de stratégie - pris au sens de structure unique et intégrée des décisions commune à toute l'organisation - perd une bonne partie de son sens dans la Bureaucratie Professionnelle : la « production » de ces organisations est difficile à mesurer, il est malaisé de s'y mettre d'accord sur les objectifs; de plus, compte tenu de l'autonomie dont dispose chaque professionnel dans son travail, il est plus logique de parler en terme de stratégie individuelle pour chacun d'entre eux. Dans de nombreux cas, le professionnel choisit ses propres clients et les méthodes qu'il utilise pour les traiter : ce faisant, il décide de sa propre stratégie exprimée en termes de produits et de marchés. Mais ce choix n'est pas fait au hasard : il est influencé de façon substantielle par les normes et les compétences professionnelles, et donc par les associations professionnelles et les organismes de

formation externes à l'organisation. Toutes les organisations qui appartiennent à la même profession ont donc à un large degré des stratégies similaires qui leur sont imposées de l'extérieur. Celles-ci sont inculquées aux professionnels lors de la formation, et modifiées à mesure qu'apparaissent de nouveaux besoins et que de nouvelles méthodes développées pour y faire face sont acceptées par les associations professionnelles. En médecine par exemple, les chercheurs mettent au point de nouveaux traitements et les testent expérimentalement. Ils publient leurs résultats dans des journaux médicaux, et ces publications suscitent plus d'expériences et d'élaboration, jusqu'à ce que les méthodes, soient considérées comme suffisamment sûres pour être intégrées à la pratique courante - c'est-à-dire pour faire partie du répertoire des programmes de tous les hôpitaux. Tout ce processus est placé sous l'égide des associations professionnelles qui jugent du caractère acceptable ou non de ces méthodes et disséminent l'information par leurs journaux, leurs conférences, leurs programmes de formation et leurs lettres d'information. Ce contrôle de la stratégie est parfois très direct : dans l'une des études réalisées à l'Université McGill, un hôpital qui avait refusé d'utiliser un nouveau traitement s'est vu, de fait, censuré lorsqu'une des associations de spécialistes a adopté une résolution déclarant que le refus d'utiliser cette méthode était équivalent à une faute professionnelle.

On peut conclure, par conséquent, que les stratégies de la bureaucratie professionnelle sont pour une large part celles des professionnels pris individuellement dans l'organisation ainsi que celles des associations professionnelles externes. Pour une large part mais pas complètement. Il existe néanmoins des degrés de liberté qui permettent à chaque organisation à l'intérieur de la profession d'adapter les stratégies de base à ses propres besoins et à ses propres intérêts. Il existe par exemple des cliniques psychiatriques, des cliniques gynécologiques et des hôpitaux militaires : tous se conforment à la pratique médicale standard, mais chacune de ces organisations l'applique au segment de marché qu'elle a sélectionné.

Comment ces stratégies sont-elles élaborées ? Il apparaît que les stratégies propres à une bureaucratie professionnelle représentent l'effet cumulé au fil du temps des projets - des « initiatives » stratégiques - que les membres ont réussi à amener l'organisation à entreprendre, par exemple acheter un nouvel équipement dans un hôpital, créer un nouveau programme menant à un diplôme dans une université, développer un nouveau département spécialisé dans un cabinet d'audit. La plupart de ces initiatives sont proposées par des membres du centre opérationnel, par des professionnels qui jouent le rôle « d'entrepreneur », qui acceptent de consacrer les efforts nécessaires pour négocier l'acceptation des nouveaux projets à travers la structure administrative complexe; si la méthode est nouvelle et controversée (ou si le projet est onéreux), il leur faudra aussi négocier avec les associations professionnelles (et avec les organismes de financement). Par exemple la proposition d'un nouveau programme de doctorat à l'Université McGill a été développée par un comité ad hoc, puis approuvée dans la Faculté de gestion par le Comité des programmes des second et troisième cycles, par le Comité académique et le Conseil de Faculté; de là le projet est passé au Comité directeur et au Conseil des enseignants des second et troisième cycles; puis au Comité de politique

académique du Sénat de l'Université avant de passer devant le Sénat lui-même; de là le projet est passé au Comité des programmes universitaires du Ministère de l'éducation du gouvernement du Québec puis au ministère lui-même avant un certain nombre d'allers et retours entre ces organismes et l'administration de l'université, au terme desquels le programme fut finalement accepté (sous la forme d'un programme joint entre quatre universités).

Quel est dans tout ceci le rôle de l'administrateur professionnel? Il est certainement loin d'être passif. Comme nous l'avons noté plus haut, l'administration n'est ni le point fort ni le centre d'intérêt du professionnel (pour de bonnes raisons, comme l'exemple développé plus haut devrait le montrer clairement !). Le professionnel dépend donc de l'administrateur à plein temps pour l'aider à négocier son projet. D'abord l'administrateur a le temps de se préoccuper de ces choses - après tout l'administration est son travail. Ensuite il a une connaissance approfondie du système de comités et il y a de nombreux contacts personnels, deux éléments nécessaires pour mener à bien un projet. De plus, l'administrateur traite de ce genre de question chaque jour alors que le professionnel peut très bien ne promouvoir qu'un seul projet au cours de sa carrière. Enfin l'administrateur a, selon toutes probabilités, les compétences nécessaires, par exemple celles qu'il faut pour négocier et pour persuader.

Mais le pouvoir de l'administrateur professionnel va au-delà de l'aide qu'il apporte aux professionnels. Tout administrateur compétent essaye de changer l'organisation à sa façon, d'en modifier les stratégies pour les rendre plus efficaces. Dans la bureaucratie professionnelle, ceci se traduit par un ensemble d'initiatives stratégiques que l'administrateur prend lui-même. Mais, comme dans ce type de structure, il ne peut pas imposer sa volonté aux professionnels du centre opérationnel, il doit utiliser son pouvoir informel et en faire un usage subtil. Sachant que les professionnels tiennent à leur autonomie par-dessus tout, l'administrateur agit avec précautions - par étapes de faible ampleur dont chacune est à peine discernable. De cette façon, il peut réussir à obtenir au bout du compte des changements que les professionnels auraient rejetés s'ils leur avaient été proposés en une fois.

Pour conclure, nous voyons encore ici que, si l'administrateur faible de la bureaucratie professionnelle peut n'être que le garçon de course des professionnels, celui qui est fort - lui-même un professionnel aux aptitudes politiques certaines, clairement conscient de ce qu'est le système de pouvoir de son organisation - peut jouer un rôle majeur dans le changement des stratégies.

LE CADRE D'EXISTENCE DE LA BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE.

Cette troisième configuration structurelle apparaît partout où le centre opérationnel d'une

organisation est dominé par des opérateurs qualifiés des professionnels - qui utilisent des procédures qui sont difficiles à apprendre mais qui sont pourtant bien définies. Ceci correspond à un environnement qui est à la fois complexe et stable - suffisamment complexe pour requérir l'utilisation de procédures dont l'apprentissage exige des années consacrées exclusivement à la formation, mais pourtant suffisamment stable pour que ces compétences aient pu être bien définies, et en fait standardisées. L'environnement est ainsi le facteur de contingence principal qui amène la création de bureaucraties professionnelles.

Par contraste, l'âge et la taille ont moins d'importance. Les grandes organisations professionnelles tendent à être quelque peu plus formalisées (Holdaway et al., 1975, Bidwell, 1965, p. 1017)³ et à avoir des fonctions de support logistique plus développées (Bidwell, 1965, p. 977). Mais ceci n'empêche pas l'existence de bureaucraties professionnelles qui soient jeunes ou petites. La bureaucratie mécaniste a besoin d'une période de démarrage pour la mise au point des standards et leur application dans l'organisation; elle doit donc passer par une phase de structure simple avant que ses activités puissent être rendues routinières. Dans la bureaucratie professionnelle, par contre, les employés qualifiés apportent les standards dans l'organisation avec eux lorsqu'ils la rejoignent. La durée de la période de démarrage est donc faible. Mettez un groupe de médecins dans un nouvel hôpital ou un groupe de juristes dans un nouveau cabinet juridique et très rapidement ils fonctionneront comme s'ils avaient été là pendant des années. La taille paraît être un facteur de contingence relativement mineur pour la même raison et aussi parce que les professionnels travaillent de façon largement indépendante. Un comptable qui travaille seul adhère à la même association professionnelle que les deux mille comptables d'une entreprise géante. Ainsi les bureaucraties professionnelles ont-elles à peine besoin de passer par la phase de structure simple dans leurs premières années.

Le système technique des bureaucraties professionnelles n'est ni sophistiqué, ni automatisé, ni très régulateur. Ces trois caractéristiques sont en effet incompatibles avec la latitude considérable dont disposent les opérateurs professionnels dans ce type de configuration structurelle, où ils servent généralement les clients directement et de façon personnelle. Le système technique est donc un facteur de contingence important à cause des caractéristiques qu'il n'a pas. Comme Heydeband et Noell (1973) le remarquent, le professionnel résiste à la rationalisation de son activité - à sa division en étapes simples à exécuter - parce qu'un tel changement rend son travail programmable par la

³Boland (1973) les trouve aussi plus démocratiques, ce qui paraît provenir de leur plus grande formalisation. « L'ensemble des enseignants dans les universités aux effectifs nombreux paraît avoir plus de chances de développer un pouvoir important. Dans les institutions plus petites, par contre, les enseignants sont plus souvent sujets aux décisions des administrateurs» (p.636). Ceci paraît être proche de la situation décrite par Crozier, où les opérateurs de grandes organisations bureaucratiques imposent la création de règles protégeant leurs intérêts. Cependant, un tel phénomène paraît plus bénéficier aux opérateurs des bureaucraties professionnelles qu'à ceux des bureaucraties mécanistes: dans le premier cas, les règles sont les moyens d'une réelle auto-gestion, dans le second elles ne servent qu'à protéger les ouvriers d l'arbitraire de leurs supérieurs.

technostructure, détruit la base de son autonomie et tire la structure vers la forme d'une bureaucratie mécaniste.

Le système système technique ne peut pas non plus être sophistiqué car il faudrait alors que le professionnel travaille de façon plus proche de ses collègues l'éloignant ainsi de ses clients et faisant glisser la structure vers une autre configuration: l'adhocratie. Le chirurgien utilise un scalpel, le comptable se sert d'un crayon : ce sont des instruments simples qui leur permettent de faire, de façon indépendante, un travail qui peut être extrêmement complexe. Des instruments plus complexes - l'ordinateur dans un cabinet d'audit, l'unité de soins cardiaques dans un hôpital - réduisent l'autonomie du professionnel en le forçant à travailler dans le cadre d'équipes multidisciplinaires, comme dans l'adhocratie. Par ailleurs, comme ils ont tendance à être régulateurs et qu'ils sont souvent automatisés, la relation entre le professionnel et ses clients s'en trouve dépersonnalisée. Donc, dans la forme pure de la bureaucratie professionnelle, la technologie de l'organisation le savoir qu'elle utilise - est sophistiquée, mais son système technique - l'ensemble des instruments qu'elle utilise - ne l'est pas.

Ainsi l'exemple principal de bureaucratie professionnelle est-il celui de *l'organisation de services personnels* où le travail est complexe et stable. Les écoles, les universités, les cabinets de conseil, les conseils juridiques et cabinets comptables, les organismes d'action sociale ont tous cette configuration tant qu'ils se consacrent surtout à l'application de programmes standards, à des problèmes bien définis (et non à trouver de nouvelles solutions pour de nouveaux problèmes). Ceci est également vrai pour les hôpitaux dans la mesure où leur système technique est simple. Bien entendu, la structure évolue vers un hybride qui a certaines des caractéristiques de l'adhocratie là où un équipement plus sophistiqué est nécessaire, là où le développement de la recherche fait de l'innovation une préoccupation importante⁴ là où l'environnement devient plus dynamique. De tels développements paraissent être de plus en plus fréquents, notamment dans les centres hospitaliers universitaires, mais l'influence qu'ils ont sur les structures est fortement modérée par les considérations de sécurité qui sont essentielles dans l'organisation hospitalière : seuls les traitements absolus sûrs sont appliqués de façon régulière. Les institutions à qui les clients s'en remettent pour leur vie ont une aversion naturelle pour les structures organiques comme l'adhocratie.

Une bonne partie du secteur des services dans la société contemporaine applique en fait des programmes standards à des problèmes bien définis. La bureaucratie professionnelle est donc une structure qui a tendance à y dominer. Avec la croissance énorme de ce secteur dans les dernières

⁴ Cependant, la description que donne Kuhn (1970) de la pratique de la recherche scientifique donne nettement l'impression que la plupart du temps - c'est-à-dire dans les périodes de science « normale » comme il les appelle, lorsque les chercheurs, pour l'essentiel, perfectionnent un « paradigme » donné - la structure de bureaucratie professionnelle pourrait également convenir. La structure adhocratique est réellement la plus appropriée seulement lors de périodes de « révolution » scientifique.

décennies, la bureaucratie professionnelle est devenue une configuration structurelle fort importante.

Jusqu'ici tous nos exemples viennent du secteur des services. Mais la bureaucratie professionnelle est une structure qu'on rencontre aussi dans l'activité de fabrication là où le travail est complexe et stable et le système technique ni régulateur ni sophistiqué. C'est le cas de *l'entreprise artisanale* qui est une des variantes importantes de la bureaucratie professionnelle.

Ces organisations utilisent des instruments relativement simples pour fabriquer des produits standards. Le terme même *d'artisan* fait référence à un type de professionnel qui acquiert sa qualification au tissage, puis qui peut pratiquer son art sans être soumis à une supervision directe. Les entreprises artisanales ont typiquement une composante administrative très réduite - pas de technostructure, peu de cadres et des cadres qui, d'ailleurs, travaillent avec les artisans. Beaucoup de ces organisations ont été éliminées par la Révolution industrielle : la rationalisation du travail les a transformées en bureaucraties mécanistes. Mais quelques-unes d'entre elles subsistent : verrerie, poterie et photographie artisanale, cuisine gastronomique. Comme l'indiquent ces exemples, le terme « artisanal » est aujourd'hui synonyme d'art fonctionnel : des produits faits main qui ont une fonction mais qui sont achetés pour leur valeur esthétique.

Il existe par ailleurs au moins un secteur d'activité important qui est largement resté au stade artisanal : le bâtiment. On y compte peu d'employés, le système de communication y est peu formalisé, et les mécanismes bureaucratiques de contrôle de la production - évaluation des coûts, ordonnancement, inspection des opérations - moins développés que dans les organisations de production de masse.

Les bureaucraties professionnelles opèrent souvent dans des marchés diversifiés : les hôpitaux ont des gynécologues pour traiter les femmes et des pédiatres pour traiter les enfants; les universités ont des professeurs de philosophie pour ceux qui veulent une formation générale et des professeurs de gestion pour ceux qui recherchent les compétences débouchant sur une carrière précise. L'hypothèse 11 nous indique que ces structures sont donc amenées à regrouper leurs unités sur la base des marchés (mais nous avons vu plus haut que ce regroupement est, dans la Bureaucratie Professionnelle, équivalent au regroupement par fonctions).

Les marchés des bureaucraties professionnelles sont parfois géographiquement diversifiés, et on a alors une variante qu'on appelle *la bureaucratie professionnelle dispersée*. C'est le cas de Police Montée canadienne, des organisations de renseignements généraux, des cabinets de conseils internationaux et des services forestiers. Dans ces organisations, entre les caractéristiques que nous avons vues, la socialisation, la formation et les mutations prennent un relief particulier, car l'organisation doit s'assurer que les professionnels, qui travaillent de façon extrêmement autonome, gardent un comportement qui va dans le sens des intérêts de l'ensemble. Nous avons vu ceci en détail au chapitre

6.

Il existe une variante de la bureaucratie professionnelle où la socialisation a encore plus d'importance: *l'organisation missionnaire*, qu'on rencontre communément dans les ordres religieux, les fondations charitables (Sills, 1957) et parfois aussi dans les entreprises (Perrow, 1970, p. 166-170). Dans ces organisations, la socialisation prend même le pas sur la formation comme paramètre de conception principal; dès lors, puisque l'organisation peut faire confiance à ses membres pour poursuivre ses buts et ses stratégies, il en résulte une décentralisation importante donc une structure qui, d'une certaine façon, ressemble à la bureaucratie professionnelle.

On trouve parfois la Bureaucratie Professionnelle sous une forme hybride; nous avons déjà vu, pour l'organisation hospitalière, la possibilité d'un hybride qui a certaines des caractéristiques de l'adhocratie. Il existe une autre forme hybride dans laquelle des professionnels sont placés sous une direction étroite ou même autocratique, comme dans la structure simple. Considérez par exemple la description qui est donnée ci-dessous d'un orchestre symphonique, où des musiciens très qualifiés jouent le répertoire classique

Cette dernière méthode a été essayée, notamment en Russie dans les années vingt, mais le célèbre orchestre sans chef, Persimfans, n'a duré que quelques années. Il y avait des répétitions sans nombre où les musiciens discutaient de la façon dont il fallait traiter chaque passage; chaque membre avait le droit démocratique, à tour de rôle, de poser son instrument et d'aller dans la salle écouter l'effet produit. Il fut finalement décidé qu'il serait plus efficace et moins coûteux de permettre à un individu aux compétences reconnues d'imposer ses idées au reste de l'orchestre...

Je pense à l'un des musiciens de Szell qui a dit un jour: « C'est un fils de p..., mais il nous fait jouer de façon sublime⁵. »

Notons enfin brièvement l'influence du facteur de contingence qu'est le pouvoir sous deux formes : la mode et l'influence des opérateurs. Professionnalisme est un terme aujourd'hui populaire chez toutes sortes de spécialistes; en conséquence, la bureaucratie professionnelle est une structure très à la mode - et pour de bonnes raisons puisqu'elle est très démocratique. Il est donc à l'avantage de tout opérateur de rendre son travail plus professionnel - d'accroître les compétences requises, d'empêcher les analystes de la technostructure de le rationaliser, et de créer des associations qui établissent des standards protégeant ces compétences dans tout un secteur d'activité. L'opérateur peut de cette façon obtenir ce que la bureaucratie mécaniste lui a toujours dénié : le contrôle sur son

⁵ Tiré de M..S.D. Crisis Plus ça change de E. McLean, Canada, Wide Feature Service. Montreal Star, 4 décembre 1976.

travail et sur les décisions qui l'affectent.

***QUELQUES PROBLÈMES
DE LA BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE.***

Parmi les cinq configurations structurelles, la Bureaucratie Professionnelle répond de façon unique aux besoins essentiels des hommes et des femmes de notre époque. Elle est démocratique, disséminant directement le pouvoir aux opérateurs (au moins à ceux qui sont professionnels) à qui elle donne une autonomie considérable, les libérant même du besoin de coordonner étroitement leur activité avec celle de leurs collègues, et de toutes les pressions et de l'activité politique qui en résulte. Le professionnel joue donc gagnant sur les deux tableaux : il appartient à une organisation, mais il est libre de servir ses clients comme bon lui semble, seulement soumis aux standards de sa profession.

En conséquence, les professionnels ont tendance à être des individus responsables et très motivés, qui se consacrent avec dévouement à leur travail et à leurs clients. Sa structure ne met pas ici, contrairement à ce qui se passe dans la bureaucratie mécaniste, de barrière entre l'opérateur et le client : elle permet le développement entre eux d'une relation personnelle. Le système technique et le système social sont ici en complète harmonie.

De plus, l'autonomie permet aux professionnels de perfectionner leur qualification, sans interférences : répétant sans cesse les mêmes programmes complexes ils en réduisent continuellement l'incertitude jusqu'à les rendre presque parfaits. Les professionnels ont des mécanismes de raisonnement similaires, « convergents »; le chirurgien cardio-vasculaire Spencer (1976) nous rapporte l'histoire de cet amateur de bridge qui, après s'être tenu derrière le champion Charles Goren pendant les trois jours d'un tournoi, a conclu : « Il n'a rien fait que je ne puisse faire, à ceci près qu'il n'a commis aucune erreur » (p. 1181). Cette anecdote illustre bien le sentiment de sécurité des professionnels et de leurs clients dans les bureaucraties professionnelles. Le potier provençal s'attend à peu de surprises lorsqu'il ouvre son four, ainsi que les patients du docteur Spencer lorsqu'ils montent sur la table d'opération. Ils savent que le programme a été exécuté tant de fois - par ce chirurgien comme par les nombreux autres dont il a lu les expériences dans les journaux professionnels - que la possibilité d'erreur a été minimisée. Les hôpitaux n'exécutent d'ailleurs pas les nouveaux programmes avant qu'ils aient été complètement testés et approuvés par la profession. Le client de la bureaucratie professionnelle peut être satisfait de savoir que le professionnel qui va le servir puisera dans une vaste quantité d'expériences et de connaissances, l'appliquera d'une façon perfectionnée mais non expérimentale, et sera probablement très motivé dans l'exécution de la procédure.

Mais, dans ces mêmes caractéristiques de démocratie et d'autonomie résident les problèmes majeurs

de la Bureaucratie Professionnelle car il n'y a en dehors de la profession pratiquement aucun contrôle sur le travail, aucun moyen de corriger les déficiences sur lesquelles les professionnels eux-mêmes choisissent de fermer les yeux. Et ils ont tendance à négliger les problèmes essentiels de coordination, de contrôle et d'innovation qui surgissent dans ces structures.

Les problèmes de coordination. Comme nous l'avons vu, la bureaucratie professionnelle ne peut coordonner ses activités qu'en ayant recours à la standardisation des qualifications. Mais la standardisation des qualifications est un mécanisme de coordination peu puissant, qui ne parvient pas à régler tous les problèmes qui surgissent dans la bureaucratie professionnelle.

Il y a d'abord le besoin de coordination entre le professionnel et les fonctionnels de support logistique. Pour le professionnel, la question est simple : c'est lui qui donne les ordres. Mais ceci a pour conséquence de mettre les fonctionnels dans une situation difficile où ils sont tirillés à la fois par leur hiérarchie et par les opérateurs.

Les problèmes de coordination entre les professionnels eux-mêmes sont peut-être plus sérieux encore. Le processus de classement ne peut pas être parfait à un point tel que chaque cas corresponde très exactement à un programme: standard : ceux qui se trouvent à la marge ou qui chevauchent deux catégories tendent à être - artificiellement - rangés dans une catégorie ou dans une autre. La médecine contemporaine, par exemple, ne traite pas le corps humain comme un ensemble intégré dont les parties sont indépendantes, mais comme une collection d'organes faiblement couplés entre eux qui correspondent aux différentes spécialités. Pour le patient dont la maladie correspond bien à une des spécialités il n'y a pas de problème de coordination. Mais pour d'autres - par exemple le patient qui tombe entre la psychiatrie et la médecine interne - le processus de classement a pour conséquence des transferts répétés effectués en quête du département adéquat, ce qui prend du temps à un moment critique. Dans les universités le processus de classement peut être tout aussi artificiel, comme dans le cas du professeur qui s'intéressait à la structure des systèmes de production : comme sa spécialité était située entre celles pratiquées dans les départements de sciences du comportement et de gestion de la production de l'école de gestion, il s'est vu refuser la titularisation.

Un processus de classement. apparaît en fait comme la source d'un grand nombre des conflits dans la bureaucratie professionnelle. Beaucoup d'énergie est dissipée dans la redéfinition continuelle. des cas qui font l'objet de distinctions artificielles en terme de programmes.

Les problèmes de contrôle. Même lorsque le processus de classement fonctionne, la bureaucratie professionnelle rencontre des problèmes parce que le travail de l'opérateur exige qu'il fasse usage d'une capacité de jugement considérable. Ceci est sans doute approprié pour des professionnels qui sont compétents et consciencieux. Malheureusement ils ne le sont pas tous; et les bureaucraties

Professionnelles sont relativement impuissantes face à des professionnels qui ne sont pas consciencieux ou qui sont incompetents.

Il n'y a pas deux professionnels qui soient également compétents, et le client qui est forcé de choisir entre eux décide sans savoir puisqu'il fait précisément appel au professionnel parce qu'il n'a pas la connaissance nécessaire. Le client est donc exposé à une sorte de roulette russe - presque au sens littéral du terme en médecine où il se peut qu'une décision soit une affaire de vie ou de mort. Mais ceci est inévitable : il y a peu de choses à faire hormis utiliser les toutes meilleures procédures de recrutement dans les écoles de formation.

Le cas du professionnel non consciencieux est plus préoccupant : celui qui refuse d'actualiser ses connaissances après qu'il a obtenu son diplôme, celui qui se préoccupe plus de son revenu que de ses clients, ou celui qui est si amoureux de son art qu'il en oublie les besoins réels de ses clients. Ce dernier cas représente une inversion des fins et des moyens fréquente dans les bureaucraties professionnelles, différente de celle qu'on rencontre dans les bureaucraties mécanistes, mais tout aussi sérieuse. Le professionnel confond les besoins de ses clients avec ce qu'il a à leur offrir. Il se concentre sur ses programmes favoris - ceux qu'il exécute le mieux ou qui lui plaisent le plus - à l'exclusion de tous les autres. Un tel comportement ne pose pas de problème tant que tous les clients qui lui sont adressés ont besoin de son programme favori. Mais les complications surgissent si un autre client se glisse dans le lot. Ainsi, on a des psychiatres qui pensent que tout malade (en fait tout le monde) a besoin d'une psychanalyse, les cabinets de conseil prêts à concevoir le même système de planification pour toutes les entreprises, quelques dynamiques que soient leurs environnements, les professeurs qui font un cours magistral qu'ils aient cinq cents étudiants ou qu'ils en aient cinq, les travailleurs sociaux qui se sentent obligés de donner du pouvoir aux individus même si les individus n'en veulent pas.

Il est difficile de traiter ce problème d'inversion des fins et des moyens d'abord parce qu'il est difficile de « mesurer » l'activité professionnelle : quand les psychiatres ne peuvent même pas définir les mots « guérison » ou « sain », comment peuvent-ils prouver que la psychanalyse est meilleure que la chimiothérapie pour traiter les maniaques dépressifs ? C'est là une raison pour laquelle la solution évidente - la censure par les associations professionnelles - est rarement utilisée. Autre raison pour laquelle cette solution est peu employée : les professionnels ont une aversion notoire à agir contre l'un des leurs, à « laver leur linge sale en public » pour ainsi dire. Ils le feront dans des cas extrêmes : certains comportements grossièrement fautifs ne peuvent être ignorés. Mais de tels cas sont relativement rares. Ils ne révèlent que la partie émergée de l'iceberg.

L'autonomie permet non seulement à certains professionnels d'ignorer les besoins de leurs clients, elle encourage aussi beaucoup d'entre eux à ignorer les besoins de l'organisation. Les professionnels

dans ces structures ne se considèrent généralement pas comme faisant partie d'une équipe. Pour beaucoup d'entre eux, l'organisation est presque accessoire, c'est un endroit commode pour exercer la profession. Ils sont loyaux vis-à-vis de la profession mais pas envers l'organisation où ils se trouvent l'exercer. Mais l'organisation a aussi besoin de loyauté - de support pour ses stratégies, de personnes qui fassent partie de ses comités administratifs et qui traitent les conflits entre elle et les associations professionnelles. La coopération, nous l'avons vu, est cruciale pour le fonctionnement de la structure administrative. Pourtant, comme nous l'avons également vu, les professionnels y résistent furieusement. Les professeurs répugnent à siéger dans les comités de programme; ils ne veulent tout simplement pas dépendre les uns des autres. On peut dire qu'ils se connaissent trop bien!

Les problèmes d'innovation. Dans les bureaucraties professionnelles, les innovations majeures dépendent aussi de la coopération. Les programmes existants peuvent être perfectionnés par des spécialistes individuels. Mais ceux qui sont nouveaux concernent nécessairement plusieurs spécialités : par essence ils exigent une modification du processus de classement et donc des efforts interdisciplinaires. Par conséquent la résistance des professionnels à coopérer se traduit par des problèmes d'innovation.

Comme la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle est une structure rigide, bien adaptée à sa production standardisée mais pas à l'innovation. Toutes les bureaucraties sont faites pour des environnements stables.

Les problèmes de l'innovation dans la bureaucratie professionnelle trouvent leur origine dans la méthode de raisonnement déductif utilisée par les professionnels, celle qui les conduit à forcer les problèmes nouveaux à entrer dans les anciennes catégories. L'étudiant de doctorat qui vise l'obtention d'un diplôme interdisciplinaire (le doctorat n'est-il pas après tout le diplôme universitaire le plus élevé créé pour encourager la création d'un savoir nouveau ?) se trouve inévitablement contraint de choisir entre les départements traditionnels : « Vous devez faire un doctorat de gestion ou un doctorat en sciences de l'éducation; nous n'avons pas ici de doctorat en gestion des institutions éducatives. » Nulle part les effets du raisonnement déductif ne sont mieux illustrés que dans ce que nous rapporte Spencer (1976) : « Les cas de tous les patients développant des complications importantes ou qui meurent dans nos trois hôpitaux... font l'objet d'un rapport à un bureau central, comportant une description de la suite des événements longue d'un tiers de page à une page entière » (p. 1 181). Six à huit de ces rapports sont discutés dans les conférences hebdomadaires de « mortalité-morbidité », qui durent une heure et qui comprennent pour chaque cas une présentation par le chirurgien, et des « questions et commentaires » de l'auditoire. Une page « entière » et dix minutes de discussion pour des cas comportant des « complications importantes ! » C'est peut-être suffisant pour lister les symptômes et les ranger en catégories. Ça l'est à peine pour commencer à penser à des solutions créa-

tives. Comme Lucy dit un jour à Charlie Brown, on ne peut pas faire une grande oeuvre d'art en une demi-heure; ça demande au moins quarante-cinq minutes !

Le fait est que le grand art et les problèmes nouveaux exigent un raisonnement *inductif* qui permette de passer des expériences particulières à des nouveaux concepts et des nouveaux programmes. Ce mode de pensée est *divergent*, il brise avec les anciennes routines et les anciens standards plutôt que d'améliorer ce qui existe. Et cela va à l'encontre de tout ce pour quoi la bureaucratie professionnelle est conçue.

On n'est pas surpris dans ces conditions de constater que les bureaucraties professionnelles et les associations professionnelles qui contrôlent leurs procédures ont tendance à être des organismes conservateurs qui hésitent à changer leurs méthodes éprouvées. Lorsqu'un membre entreprenant brandit la torche de l'innovation, il en résulte inévitablement des conflits politiques importants. Même dans la bureaucratie mécaniste quand les cadres dirigeants du sommet stratégique reconnaissent enfin le besoin du changement, ils sont capables de l'imposer à la hiérarchie. Dans la bureaucratie professionnelle, à cause de l'autonomie des opérateurs et du pouvoir de la base dans les décisions, et dans l'association professionnelle et ses propres procédures démocratiques, le pouvoir de changer la stratégie est diffus. Tout le monde doit être d'accord sur le changement, pas seulement une poignée de responsables ou de représentants des professionnels. Le changement est donc long et douloureux, il vient après de nombreuses intrigues politiques et manoeuvres habiles des professionnels et des administrateurs.

Tant que l'environnement reste stable, la bureaucratie professionnelle ne rencontre pas de problème. Mais un environnement plus dynamique exige le changement - de nouvelles compétences, un nouveau mode de classement, des efforts de coopération de la part d'équipes multidisciplinaires de professionnels, et tout ceci appelle une autre configuration structurelle, comme nous le verrons au chapitre 21.

Les réponses dysfonctionnelles. Quelles réponses les problèmes de coordination, de contrôle de l'autonomie et d'innovation suscitent-ils ? Le plus souvent, ceux qui sont en dehors de la profession - les clients, les administrateurs non professionnels, les membres de la société dans son ensemble et leurs représentants au gouvernement - conçoivent le problème comme provenant d'un manque de contrôle sur le professionnel et sur sa profession. Ils font donc ce qui paraît s'imposer : essayer de contrôler le travail en utilisant un autre mécanisme de coordination. Précisément ils essayent d'utiliser la supervision directe, la standardisation des procédés de travail ou la standardisation des produits.

La supervision directe peut donner des résultats en cas de fautes professionnelles graves. Il est

possible de « tancer » le chirurgien négligent ou le professeur qui manque trop de classes, et peut être à la fin de les licencier. Mais il est difficile à d'autres que le professionnel lui-même de contrôler son travail, car son exécution est complexe et les résultats difficiles à définir. L'administrateur qui veut utiliser la supervision directe n'a d'autres possibilités que de s'engager dans des activités fastidieuses. Comme dans le cas d'un certain responsable de district, intermédiaire entre un conseil des écoles de Montréal et ses établissements et qui, d'après les rapports de quelques directeurs, leur téléphona à 4 h 59 le vendredi après-midi pour vérifier qu'ils n'étaient pas partis en week-end. La création d'un tel niveau intermédiaire de supervision repose sur l'hypothèse suivant laquelle le travail des professionnels peut comme les autres être contrôlé du haut vers le bas, une hypothèse qui s'est révélée fausse, constamment fausse.

De la même façon, les autres formes de standardisation, au lieu d'aboutir au contrôle du travail professionnel, ont souvent seulement pour effet de gêner et de décourager les professionnels : un processus de travail complexe ne peut pas être formalisé par des règlements, et des « productions » complexes ne peuvent pas être standardisés par des systèmes de planification et de contrôle. Si ce n'est de façon erronée, en forçant l'opérateur à respecter la règle plutôt qu'à servir le client : encore une fois l'inversion des fins et des moyens. Ceci arrive par exemple dans les systèmes d'éducation où la technocratie gouvernementale estime qu'elle peut programmer le travail de l'enseignant, comme en Allemagne de l'Est (qu'un planificateur du gouvernement a décrit à l'auteur avec fierté) où chaque jour chaque enfant dans le pays ouvre le même livre à la même page. Les besoins individuels des élèves qu'ils soient rapides ou lents, de la ville ou de la campagne - et les styles individuels des enseignants doivent être subordonnés à la netteté du système.

Le fait est qu'un travail complexe ne peut être réalisé correctement que s'il est fait sous le contrôle de l'opérateur lui-même. La société peut avoir à contrôler les dépenses globales de ses bureaucraties professionnelles - les limiter - et passer des lois à l'encontre des fautes professionnelles les plus graves. Mais un contrôle externe trop fort amène, d'après l'hypothèse 14, la centralisation et la bureaucratisation de la structure, la transformant en une bureaucratie mécaniste où le travail opérationnel est contrôlé par les normes élaborés par les analystes de la technocratie. Ceci a pour effet de « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Les contrôles technocratiques ne peuvent pas améliorer le travail de nature professionnelle, ni distinguer entre les comportements professionnels responsables et ceux qui ne le sont pas : ils font peser leurs contraintes également sur les deux. Ceci peut, bien sûr, être approprié pour des organisations dans lesquelles les comportements responsables sont rares. Mais dans le cas contraire - c'est-à-dire probablement dans la majorité des cas - les contrôles technocratiques ont pour seul effet de faire baisser la conscience professionnelle. Comme l'ont trouvé Sorensen et Sorensen (1974), il y a dans les grands cabinets d'audit d'autant plus de conflits et d'insatisfaction au travail que l'organisation est plus bureaucratique.

Les contrôles ont aussi pour effet d'apporter une gêne à la relation, d'importance critique, entre le professionnel et son client, relation fondée sur l'existence d'un contact sans entrave entre eux deux. Ainsi, un responsable policier, Cizanckas, note-t-il que l'officier de police, qui est placé tout en bas de la structure d'une « organisation paramilitaire », est plus que tenté de passer sa frustration sur le contrevenant (paraphrase de Hatvarry, 1976,p.73). Les contrôles ôtent la responsabilité aux opérateurs pour la donner à la structure administrative, où elle ne sert à rien au client. Ce n'est pas le gouvernement qui enseigne aux étudiants, ce n'est pas la technostructure de réorganisation policière qui arrête le criminel; pas plus que ce n'est l'administration hospitalière qui met au monde un enfant ou celle de l'action sociale qui aide une famille en détresse. Chacune de ces choses est faite par un individu qui est un professionnel. Si cet individu est incompetent, aucun plan et aucun règlement élaboré de la technostructure ne pourront le rendre compétent. Mais de telles règles, de tels plans et de tels ordres peuvent empêcher celui qui est compétent de faire son travail de façon efficace. Dans la bureaucratie mécaniste, la rationalisation a au moins pour effet de permettre au client de disposer de biens et de services bon marché. Dans le cas de la bureaucratie professionnelle elle ne laisse au client qu'un service impersonnel et inefficace.

De plus, les contrôles externes peuvent avoir pour effet de faire baisser l'incitation au perfectionnement, et même l'incitation à l'innovation (qui est déjà faible dans les meilleures époques de la Bureaucratie Professionnelle). En perdant le contrôle sur le travail, les professionnels deviennent passifs comme les opérateurs de la bureaucratie mécaniste. Même le travail de l'administrateur professionnel - qui n'est jamais facile - devient très difficile avec une poussée du contrôle externe. Dans les systèmes d'éducation par exemple, le directeur d'établissement se trouve pris entre une technostructure gouvernementale avide de contrôle et un centre opérationnel qui s'accroche à son autonomie jusqu'au bout. Tout le monde y perd.

N'y a-t-il donc aucune solution pour une société soucieuse de contrôler ses bureaucraties professionnelles. Les contrôles financiers et législatifs sont évidemment nécessaires. Mais qu'y a-t-il au-delà ? Des solutions existent, mais elles passent par la reconnaissance du travail professionnel pour ce qu'il est. Dans la bureaucratie professionnelle, le changement ne vient pas de nouveaux administrateurs qui prennent leurs postes et annoncent des réformes majeures, ni de technostructures gouvernementales qui cherchent à contrôler les professionnels. Le changement vient plutôt du processus, lent, d'évolution des professionnels : changer le recrutement, la formation, la socialisation, la motivation au perfectionnement professionnel. Là où il y a des résistances à de tels changements, la société peut se trouver bien inspirée d'en appeler au sens de la responsabilité des professionnels vis-à-vis du service rendu au public, ou, en cas d'échec, de faire porter les pressions sur les associations professionnelles plutôt que sur la bureaucratie professionnelle.