



Agents publics et administrations (chapitre 12)

Philippe Bezes

► To cite this version:

Philippe Bezes. Agents publics et administrations (chapitre 12). Steve Jacob; Nathalie Schiffino. Politiques publiques. Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique, Bruylant, pp.613-678, 2021, 9782802767558. hal-03450883

HAL Id: hal-03450883

<https://sciencespo.hal.science/hal-03450883>

Submitted on 13 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

CHAPITRE 12

AGENTS PUBLICS ET ADMINISTRATIONS

Philippe BEZES

Sciences Po, Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE), CNRS, Paris, France.

In: Steve Jacob (dir.), Nathalie Schiffino (dir). Politiques publiques : fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique. Bruylant, 2021. ISBN : 9782802767558

Introduction

Prendre en compte le rôle des administrations et de leurs agents dans l'action publique est un topique désormais incontournable. Inséparable de l'avènement des États modernes, la mise en place des bureaucraties a rendu possible le déploiement, à des groupes toujours plus larges de la population, de politiques publiques grâce à la concentration de capacités d'action (des moyens humains, financiers, intellectuels et organisationnels). Des activités de gouvernement aussi distinctes que la taxation, la défense, l'enfermement, la santé des populations, les luttes contre la précarité ou contre le changement climatique, etc., n'existeraient pas sans les institutions administratives qui leur confèrent leur réalité matérielle et juridique et contribuent à les faire exister. De manière continue, la prise en charge de nouveaux problèmes publics (régulation environnementale, sanitaire, financière, enjeux de sécurité, de contrôle des migrations, etc.) se traduit par la création de nouvelles organisations administratives. Sans administration, l'activité de gouvernement n'a qu'une réalité incertaine et fragile et les politiques publiques ne revêtent qu'une forme symbolique. Pour autant, le rôle joué par les administrations fait l'objet de caractérisations variées. On peut parler de « médiation » pour insister sur l'idée de maillon inévitable entre les acteurs politiques et les bénéficiaires/assujettis ou de « co-production » pour souligner les influences multiples que les administrations ont sur les politiques publiques, qu'elles participent à leur élaboration, à leur traduction dans la mise en œuvre ou à leur distribution localisée via les guichets. On peut aussi parler de « filtre » pour insister sur l'idée que les bureaucraties ont une épaisseur et une autonomie propres qui vont peser sur les orientations et les effets des politiques publiques, pouvant parfois les rediriger ou les tordre les effets, conduisant ces programmes à être présentés

comme défaillants, en échec ou générateurs d'effets pervers. Certaines théorisations, définissant la relation entre acteurs politiques et bureaucraties, dans les termes de la théorie de l'agence, soulignent la possibilité pour les « agents » bureaucrates de mettre en œuvre des politiques qui s'écartent des souhaits des « principaux » politiques (Moe, 2006 ; Waterman et Meier, 1998). La médiation se fait alors « résistance », dans les diverses acceptions du terme pour souligner que le traitement d'une politique publique par les administrations ne les fait pas sortir indemnes.

Pour autant, si ce rôle des administrations a bien été identifié, notamment par les travaux sur l'*implementation* qui ont longuement insisté sur le rôle des *street-level bureaucrats* et leurs marges de manœuvre⁽¹⁾, la prise en compte de l'administration dans les travaux issus de la discipline de *policy analysis* est très inégale. Une raison épistémologique de cette disjonction artificielle tient au fait que les travaux sur les administrations et ceux portant sur les politiques publiques ont été historiquement dissociés (Bezes et Pierru, 2012) et relèvent depuis longtemps de deux disciplines (la *public administration* et la *policy analysis*) qui dialoguent d'autant moins entre elles qu'elles sont devenues concurrentes. Historiquement, dès les années 1970, l'analyse des politiques publiques comme discipline a concurrencé la sociologie des administrations et la *public administration* dans le monde anglo-saxon. Ce succès de la *policy analysis* a contribué à marginaliser, dans les années 1980, les analyses empiriques consacrées aux fonctionnements administratifs, aux groupes de fonctionnaires et à l'action administrative routinière. Toutefois, avec le renouveau des courants néo-institutionnalistes aux États-Unis (Evans *et al.*, 1985), le nouveau souffle de la *public administration* (Peters et Pierre, 2003) et le regain de perspectives historiques et sociopolitiques en France (Dreyfus et Eymeri, 2004 ; Bezès et Join-Lambert, 2010 ; Bouckaert et Eymeri, 2013), les réflexions sur l'administration ont connu une renaissance remarquable, particulièrement utile pour régénérer l'analyse des politiques publiques et ouvrir de nouvelles perspectives de recherche. Cette fertilisation croisée est d'autant plus cruciale (voy. le plaidoyer en ce sens de Moynihan et Soss, 2014) que, si l'on peut toujours étudier l'administration et ses fonctionnements sans s'intéresser aux politiques publiques, il reste impossible, en revanche, d'étudier les politiques publiques sans prendre en compte les multiples acteurs administratifs, collectifs et individuels, qui œuvrent à donner forme et à porter l'action des autorités publiques étatiques, européennes ou locales, de manière visible ou discrète.

(1) Sur la mise en œuvre et l'administration y compris de première ligne, voy. le chapitre 4 par Jacques de Maillard et Daniel Kübler.

Ce chapitre propose donc d'examiner les dimensions multiples à travers lesquelles les administrations et leurs propriétés influencent et façonnent les politiques publiques en prêtant attention aussi bien aux fondements canoniques de cette influence qu'aux manières dont les réformes administratives contemporaines, notamment inspirées par les idées et instruments tirés du puzzle doctrinal que constitue le *New Public Management (NPM)*, ont également modifié les fonctionnements des bureaucraties et donc la production et mise en œuvre des politiques publiques. Suivant Moynihan et Soss (2014), cette contribution insiste cependant sur la nécessité de penser les interactions dans les deux sens et de considérer aussi la manière dont de nouvelles politiques publiques vont contribuer à renforcer, fragiliser ou bouleverser les structures administratives. Cet argument sert de point de départ à la deuxième partie du chapitre pour identifier des thématiques de recherche qu'on espère prometteuses et qui semblent mériter des efforts particuliers de recherche de la part des chercheurs du XXI^e siècle.

1. – Fondements de la littérature

1.1. – *Contribution des administrations publiques à l'action publique : une grammaire d'analyse*

Selon la construction idéale-typique de Max Weber (1995 [1922]), l'administration est une institution différenciée et spécialisée chargée, au nom de l'État, de faire appliquer des règles pour orienter les conduites au sein d'une communauté. Elle exerce son activité à travers l'usage de la contrainte sous son double aspect, matériel et juridique. L'administration ou « appareil d'État » est ainsi, idéalement, l'instrument de la domination politique par excellence : elle donne corps au monopole de la violence physique légitime, permet l'application des règlements de manière continue sur un territoire et dispose d'un pouvoir de prescription juridique tout en étant elle-même limitée par le cadre légal à travers lequel elle exerce son action. La légitimité et le pouvoir des organisations administratives reposent aussi sur la capitalisation de compétences et d'expertises sur des politiques publiques spécifiques, selon les ministères, indexées sur les savoirs que les bureaucraties développent en leur sein et sur les personnels qu'elles rassemblent, recrutés sur la base de qualifications scolaires et professionnelles (des diplômes) et d'épreuves de sélection (des examens, des concours, etc.), qui développent un *ethos*, c'est-à-dire des manières de vivre et construire leur rôle, ce que Weber (lu par Hennis, 1996, pp. 71-128 que cite Du Gay, 2000) appelle les « ordres

de vie » (*orderings of life*, Du Gay, 2000, p. 119). Ces agents publics, qui possédaient historiquement le statut de fonctionnaires mais connaissent aujourd'hui des formes d'emploi variées en Europe (Hugrée *et al.*, 2015), ont des trajectoires professionnelles différenciées qui, quel que soit le niveau considéré, affectent leur manière d'endosser et de tenir leur rôle et de fabriquer, au concret, les politiques publiques. Pour Weber, par exemple, le rôle du fonctionnaire renvoie, de manière idéale-typique, à la construction d'une organisation indépendante et distinctive de la personne qui correspond à un engagement éthique et une vocation spécifiques. Cet engagement est caractérisé par l'intégrité (égalité et impartialité de traitement), un sens du devoir détaché de toutes les attaches du titulaire de la fonction (appartenance de classe, de communauté, liens personnels, etc.) et le désintéret dans la production d'une expertise et la mise en œuvre de politiques publiques. Le rôle de fonctionnaire se construit à travers une discipline de soi qui repose sur le développement de relations professionnelles avec les collègues, sur la subordination des egos à des procédures de décision informelles et sur l'élaboration de jugements sur des problèmes par référence à des règles et à une expertise technique. Bien évidemment, cette description wébérienne des composantes de l'administration est typifiée. Les sociologues politiques comme les spécialistes de politiques publiques ont depuis longtemps insisté pour dire que l'unité de l'État et sa bureaucratie, la rationalité de sa division du travail, l'*ethos* des agents et les intérêts qu'ils poursuivent ne devaient pas être idéalisés ou exagérés.

Ces différentes composantes (exercice de la coercition, légalité, organisation du travail, expertise, *ethos*) façonnent indéniablement la production et la mise en œuvre des politiques publiques. Elles concourent à mettre en forme ce que certains auteurs appellent des « capacités étatiques » (*state capacities*) (Skocpol et Finegold, 1982 ; Lindvall et Teorell, 2016 ; Soifer, 2016) qui reflètent les capacités des bureaucraties. La notion est l'objet de nombreuses définitions, mais elle définit les ressources (humaines, financières, organisationnelles, cognitives) capitalisées par une administration pour mettre en œuvre et faire appliquer les lois, distribuer des politiques publiques et imposer des règles et des normes de régulation des conduites. Elle n'est nullement assimilable à un « état idéal bureaucratique » univoque et intégré, comme le montrait, dès 1982, l'article fondateur de Skocpol et Finegold (1982). Au contraire, elle sert à caractériser le pouvoir d'un État de mettre en œuvre les objectifs définis par ses gouvernants, sans préjuger de ce pouvoir et en considérant qu'il varie fortement d'un État, d'une organisation et d'un secteur à l'autre, mais aussi historiquement. Sous cet angle, de nombreuses dimensions

affectent la manière dont les politiques publiques sont produites et mises en œuvre par les bureaucraties.

La forme organisationnelle des administrations, par exemple, en est une illustration (Bezes et Le Lidec, 2016). Une politique publique n'a pas la même existence selon qu'elle est portée par un ou plusieurs ministères sectoriels, par une agence autonome comme il en existe de plus en plus dans les pays européens (l'Office national des forêts ou l'Agence nationale de rénovation urbaine en France ou la *Driver and Vehicle Licensing Agency* en Grande-Bretagne) ou au sein de l'Union européenne (Frontex ou l'Agence européenne du médicament) ou par une conjonction d'acteurs étatiques centraux et de collectivités locales. Les réactions des États à la crise du Covid-19 ont particulièrement bien mis cette influence organisationnelle en évidence (Bergeron *et al.*, 2020). La délimitation du périmètre des acteurs bureaucratiques compétents est un élément essentiel de la production de l'action publique. Ici, le concept de *bureaucratic politics* (Allison et Halperin, 1972) mettant en évidence la concurrence entre administrations pour la monopolisation d'une politique publique est essentiel.

Une autre dimension importante des capacités renvoie à la nature et à l'autonomie de l'expertise qu'une organisation administrative est en mesure de construire et de mobiliser. Les agences de régulation dans le domaine de la santé ou des risques environnementaux ont historiquement fabriqué une expertise d'intervention supposant à la fois la construction d'instruments, de connaissances (par exemple statistiques, épidémiologiques ou réglementaires), de méthodologies (pour évaluer la dangerosité d'un médicament ou évaluer des risques) ou de procédures (par exemple pour autoriser la mise en marché d'un médicament). Comme le montrent magistralement les travaux de Daniel Carpenter (2010) sur la *Food and Drug Administration (FDA)* ou de David Demortain (2020) sur l'*Environmental Protection Agency (EPA)* aux États-Unis, la fabrication et la capitalisation de ses savoirs et des pouvoirs réglementaires associés ne se sont pas faites en un jour et se sont constituées dans le cadre d'interactions changeant avec le pouvoir politique et les groupes d'intérêt. En matière d'expertise, l'autonomie des organisations administratives à l'égard des acteurs politiques et des groupes d'intérêt est fluctuante, toutes n'étant pas en mesure de contrôler les connaissances dont elles ont besoin pour exercer leur magistère. Skocpol et Finegold (1982) avaient bien mis en évidence ces variations en comparant les politiques industrielles et agricoles pendant le *New Deal*.

La troisième caractéristique à considérer correspond à ce que Michael Mann appelle le « pouvoir infrastructurel » (Mann, 1984 ; Soifer, 2008)

qui renvoie à la composante « relationnelle » du pouvoir qui s'exerce moins *sur* les groupes sociaux (comme une domination exclusive, verticale et despotique) qu'*avec* ou *à travers* eux, supposant la capacité des administrations à obtenir des comportements conformes et le consentement des assujettis. Ce consentement repose à son tour sur la légitimité perçue des administrations de la part de ceux qui sont soumis à leur joug. Pour Mann, cette disciplinarisation des comportements résulte du pouvoir infrastructurel de l'État, c'est-à-dire de « la capacité institutionnelle d'un État central de pénétrer ses territoires et de mettre en œuvre logistiquement les décisions » (Mann, 1984, p. 113). Ce pouvoir de pénétrer et d'« infiltrer » des territoires et la société civile est un pouvoir négocié qui repose sur la présence locale de l'État *via* ses administrations territoriales (le *territorial reach*), mais surtout sur son pouvoir ou sa violence symbolique (Bourdieu, 1993), c'est-à-dire sa capacité à imposer des catégories, des visions du monde, des mesures, autant de dispositifs de connaissance mis en place par l'État et susceptibles d'immiscer l'acceptation de la domination dans les esprits. L'historien Nicolas Delalande (2009) fournit une illustration exemplaire de ces mécanismes en étudiant les ressorts du consentement à l'impôt de 1860 à 1930 dans un département français : l'existence d'administrations fiscales de proximité, leur réputation de service public et le pouvoir de négociation des percepteurs avec les contribuables sont de nature à encadrer les populations et à susciter leur confiance.

Mais l'administration n'est pas constituée que de formes organisationnelles, d'expertises ou de guichets de proximité. Elle subsume une grande diversité de réalités sociales, la « fonction publique », incarnées par des agents publics (Rouban, 2009, 2014). L'appartenance de classes sociales en fonction des niveaux de recrutement, l'organisation de l'emploi (système de carrière), le statut (fonctionnaires, contractuels, etc.), la représentativité, l'organisation en professions (corps, métiers) ou les appartenances institutionnelles (ministères, services centraux ou territoriaux, etc.) définissent également des modes de régulation divers prenant la forme de valeurs, de relations de pouvoir, de pratiques, etc., qui différencient les « mondes de l'administration », et jouent un rôle central dans la transmutation de l'individu en agent public incarnant son rôle de bureaucrate (les « deux corps », selon Dubois, 1999). Ainsi, les cultures et les modes d'actions des agents de police, des personnels des ministères financiers, des professeurs des écoles ou des agents au guichet d'administrations sociales donnent forme à des pratiques de travail et des *ethos* différents qui vont fortement affecter les manières de porter, d'incarner et de mettre en œuvre les politiques publiques. Sous ce prisme, il

y a lieu de ne pas s'en tenir aux agents administratifs en contact avec les publics, les *street-level bureaucrats*, même si ce niveau a fait l'objet d'une abondante littérature (pour un tour d'horizon, Hupe et Hill, 2015). L'action publique est façonnée à tous les niveaux par les agents administratifs : depuis les hauts fonctionnaires qui participent à l'élaboration des politiques publiques et de leurs textes législatifs et réglementaires et se font les relais des acteurs politiques (Eymeri-Douzans, 1999) jusqu'au *street-level bureaucrats* (agents de police, magistrats, médecins, travailleurs sociaux, enseignants) décrits comme d'authentiques *policy-makers* dans un ouvrage fondateur (Lipsky, 1980) en passant par les cadres intermédiaires de l'administration, les *middle managers* (cadres fonctionnels en charge de fonctions de management, responsables d'organisations locales comme les directeurs d'agences de l'emploi, les commissaires de police ou les directeurs d'hôpitaux) qui occupent des positions hiérarchiques entre les exécutants et les dirigeants (Page et Jenkins, 2005 ; Barrier *et al.*, 2015).

Les administrations influencent donc indéniablement les politiques publiques. Mais, comme y insistent Moynihan et Soss (2014), les politiques publiques produisent aussi des effets *feedback* sur les administrations et les affectent en retour. Le lancement de nouvelles politiques sectorielles avec de nouveaux objectifs et de nouvelles formes d'intervention, portées par des dynamiques politiques, ont des conséquences importantes sur les administrations de référence. Pensons au tournant climatique ou environnemental des politiques publiques. Elles enclenchent des dynamiques de transformation qui les renforcent, les perturbent ou les réorganisent : les ressources disponibles peuvent être affectées, renforcées ou réduites (par exemple dans le cadre de privatisation) ; les expertises nécessaires peuvent être modifiées exigeant de nouveaux investissements en connaissances ou mettant l'administration en difficulté ; le pouvoir peut être redistribué ou la division du travail remaniée. Il est donc nécessaire de penser les interactions entre administrations et politiques et de le faire dans les deux sens.

Cette perspective est d'autant plus nécessaire que des politiques publiques spécifiques, constitutives et transversales, les politiques de réforme de l'administration (Bezès, 2009), affectent également l'administration. Depuis les années 1960, mais surtout au cours des années 1980 et 1990, le rôle des administrations dans la conduite de l'action publique et les vertus des principes et règles dégagés depuis la seconde moitié du XIX^e siècle ont fait l'objet de sévères critiques. L'administration a été progressivement constituée en « problème de gouvernement » et en objet de politiques publiques spécifiques, appelées réforme de l'administration,

réforme du gouvernement ou réforme de l'État (Bezes, 2009 ; Pollitt et Bouckaert, 2017). Ces politiques remettent en cause et transforment les dimensions constitutives des systèmes administratifs (Pollitt et Bouckaert, 2017) et ont été largement alimentées par une nouvelle doctrine d'organisation administrative, le *New Public Management* (Hood, 1991). Ces politiques ont profondément déstabilisé les administrations en préconisant l'adoption de nouvelles formes d'organisation (modèle des agences, fusions), en transformant la distribution du pouvoir et des responsabilités (déconcentration, responsabilisation des gestionnaires) et en diffusant de nouveaux instruments de gestion (contrôle de gestion, indicateurs de performance, *benchmarking*) censés favoriser une meilleure efficacité et une plus grande satisfaction de l'utilisateur, souvent qualifié de client, par le biais de techniques qui se focalisent sur la production rationnelle du résultat. Ces réformes administratives ont souvent accompagné des politiques de réduction des dépenses publiques. Elles ont aussi, dans certains contextes, favorisé l'introduction de mécanismes de marché et de concurrence, le développement de programmes de privatisation ou d'externalisation, ou encore la réduction des effectifs des fonctionnaires.

Certes, les systèmes administratifs occidentaux n'ont pas été transformés de la même manière. Mais, même développées sous des formes et avec des intensités variables selon les États, ces politiques de réforme de l'administration ont transformé les bureaucraties, produisant en retour de nombreux effets sur les politiques publiques : en transformant le pilotage et la mise en œuvre, via les indicateurs ; ou en modifiant les acteurs qui les portent et l'équilibre des pouvoirs, par exemple en déléguant la conduite de certaines politiques à des agences ou en les confiant à des collectivités territoriales. Ce qu'on appelle la « managérialisation » de l'action publique ou son « agencification » ou sa « marchandisation » sont des transformations qui affectent souvent autant les administrations que les politiques publiques. Jean-Marie Pillon (2017) montre bien comment les politiques d'activation en matière de lutte contre le chômage ont accompagné la mise en place d'un pilotage par la performance via les indicateurs.

Encadré 1.

Opposition entre l'idéal-type bureaucratique d'administration et le *New Public Management*

Le spécialiste britannique d'administration publique, Christopher Hood, est l'un des premiers à avoir caractérisé le management public des années 1980 comme un *New Public Management* (Hood, 1991) et à

avoir synthétisé son contenu en l'opposant systématiquement au modèle « bureaucratique » caractérisé par Max Weber. Le succès de l'article *A Public Management for all Seasons?* (1991) et ce qui en est généralement retenu constituent une sorte de paradoxe, car cet article, comme les autres du même auteur, sont loin de s'en tenir à cette opposition paradigmatique. Au contraire, Hood en relativise la portée et remet même en cause, dans ces articles, la « nouveauté » du *NPM* tout en considérant la possibilité qu'il constitue également une nouvelle étape de la rationalisation weberienne (*weberianism in a new habitat*). Pourtant, les commentateurs retiendront de Hood qu'il est l'inventeur de ce label de *New Public Management* et la structure de l'opposition bureaucratie/*NPM* deviendra un succès dont nous présentons ici une synthèse. Cette opposition, même schématique, a le mérite d'alimenter la réflexion sur l'hypothèse d'une transformation historique de longue durée de la forme bureaucratique d'administration.

Recettes du <i>NPM</i>	Enjeux	Modèle bureaucratique caractérisé par M. Weber et remis en cause par le <i>NPM</i>	Instruments et mesures « type »
1. Réorganiser les administrations en petites unités opérationnelles et séparer les fonctions de pilotage et de conception des fonctions de mise en œuvre	Nouvelle spécialisation et division du travail dans les systèmes administratifs à travers la multiplication de formes organisationnelles dites « autonomes »	Grands ministères verticaux uniformes valorisant la hiérarchie, la division du travail et la spécialisation des bureaux	Création d'agences, décentralisation de l'autorité, modèle de l'État-stratège
2. Renforcer la concurrence interne et externe dans les administrations par la contractualisation	La concurrence et l'externalisation comme moyen d'abaisser les coûts et d'améliorer la qualité en multipliant les comparaisons dans l'offre de biens publics entre administrations d'État, collectivités locales, firmes, etc.	Monopoles et marchés captifs dans la production des politiques publiques	Mise en concurrence entre organismes publics ou avec le secteur privé, <i>benchmarking</i> , procédures d'appels d'offre, etc.

3. Valorisation des instruments de management du secteur privé dans la gestion de la fonction publique et des agents	Transformation de la structure des incitations et des modes de contrôle. Dédifférenciation du secteur public. Utilisation des instruments des entreprises du secteur privé	Éthique de l'intérêt général et du service public – Force des dispositifs propres aux bureaucraties publiques (emploi à vie, rémunérations fixes, protections institutionnelles, recrutement par concours, etc.)	Remise en cause des statuts, affaiblissement des garanties d'emploi à vie, recrutements sur contrats, logique « compétences », rémunérations à la performance, hybridation des formes d'emploi avec montée de la contractualisation
4. Mettre en place des structures de responsabilisation (<i>emphasis on visible « hands on » management</i>)	Responsabilisation des hauts fonctionnaires en charge de politiques publiques afin d'améliorer la redevabilité (<i>accountability</i>) et la sensibilité aux demandes politiques – Renforcement de l'autonomie de gestion donnée au manager en charge d'une politique (<i>freedom to manage</i>) – Valorisation des performances obtenues	Neutralité des hauts fonctionnaires – Activité centrée sur la production d'expertise – Focalisation exclusive sur les compétences <i>ex ante</i> liées au diplôme	Contractualisation des relations entre acteurs politiques et hauts fonctionnaires, instruments de pilotage par la performance avec objectifs et indicateurs, enveloppe budgétaire globale, autonomie des gestionnaires par assouplissement des règles de gestion, etc.
5. Rendre explicite, formelle et quantifiable la mesure des résultats et des performances (transparence et <i>accountability</i>)	Recherche d'une plus grande efficacité de l'action administrative à travers la détermination et l'explicitation d'objectifs et la mesure des résultats – Contrôle accru exercé sur les groupes professionnels de l'État	Normes implicites et qualitatives. Procédures budgétaires centrées sur les moyens. Autorégulation des groupes professionnels dans l'État	Dispositifs de gouvernement par la performance, comptes rendus, palmarès entre organisations publiques, comptabilité analytique et contrôle de gestion, budgets de performance

6. Mettre l'utilisateur le client au cœur de la régulation des administrations	Renforcer les pouvoirs des usagers à travers leur participation à la production des politiques publiques, l'accent mis sur la qualité des fonctionnements et leur satisfaction voire l'accentuation de leur pouvoir de choix	Accent mis sur la légalité et le contrôle des procédures	Enquêtes de satisfaction, dispositifs de participation des usagers Chartes usagers
7. Mettre l'accent sur les économies budgétaires et l'usage parcimonieux des ressources	Réduction des dépenses publiques Briser les dynamiques jugées inflationnistes liées aux demandes internes (agents publics et syndicats) et externes (groupes sociaux). Faire plus avec moins	Contextes macro-économiques keynésiens favorables à l'augmentation des dépenses publiques	Coupes directes ; limitation des augmentations automatiques ; mise en place de plafonds de dépenses ; mesures discrètes de réduction des dépenses ; justification du budget au premier euro

Source : Hood, 1991, 1994, p. 199.

1.2. – *Administrations et politiques publiques : des rôles multiples et des interactions réciproques*

Cette section retracera la manière dont les travaux de science politique, d'analyse des politiques publiques et de sociologie ont envisagé l'influence des administrations sur les politiques publiques en mettant l'accent sur quatre dimensions : le pouvoir de mise en œuvre et le rôle des *street-level bureaucrats* ; le pouvoir d'expertise et de mise en forme insistant sur le rôle des hauts fonctionnaires dans la construction des politiques publiques mais aussi sur le rôle plus discret des *middle managers* ; la position d'intermédiaire et le pouvoir d'intermédiation insistant sur le rôle charnière des administrations entre politiques et groupes d'intérêt et sur la manière dont cette position intermédiée affecte les politiques (politisation, capture, régulation, etc.) ; le rôle de « filtre » bureaucratique lié à la complexité administrative et aux tâches administratives générées chez les ressortissants. Pour conclure, nous insistons sur l'importance de

penser les interactions et influences réciproques entre administrations et politiques publiques.

1.2.1. – *Pouvoir de « mise en œuvre » des administrations*

La mise en évidence du rôle déterminant des bureaucraties dans la mise en œuvre des politiques publiques est certainement le résultat le plus partagé entre les travaux de *policy analysis* (voy. par exemple le classique *Implementation* de Pressman et Wildavsky, 1973) et ceux de *public administration*, notamment sur les *street-level bureaucrats*. À l'opposé de l'image d'une mise en œuvre neutre et mécanique assimilable à une « exécution », de nombreux travaux ont insisté sur l'importance d'ouvrir la boîte noire des fonctionnements bureaucratiques pour comprendre la mise en œuvre(2), tandis que les travaux centrés sur l'administration vont mettre en évidence l'autonomie et le pouvoir discrétionnaire des administrations et des agents. En situation d'interface entre les groupes assujettis, les administrations centrales et les instances politiques, les administrations de terrain et leurs agents jouent un rôle privilégié dans l'offre des biens publics et influencent les orientations et les résultats d'une politique. Dans son ouvrage classique, Michael Lipsky décrit ces *street-level bureaucrats* (travailleurs sociaux, policiers, enseignants, inspecteurs des services d'hygiène ou de santé, etc.) comme de véritables *policy-makers* en raison de l'importance de leur pouvoir discrétionnaire (Lipsky, 1980 ; Hupe et Hill, 2015). Cette autonomie porte sur les micro-choix que les agents de terrain effectuent en distribuant localement, au concret, les politiques publiques. Elle repose sur plusieurs ressorts. L'abondance des textes juridiques à faire appliquer (lors d'une inspection par exemple ou dans le traitement des usagers au guichet de politiques sociales), l'ambiguïté des cas individuels à traiter, mais aussi les incertitudes que les législateurs ont délibérément laissé subsister dans des textes pour obtenir un compromis, confèrent une grande importance à l'activité de *jugement* dans les interactions avec les usagers, génératrice de marges de manœuvre dans l'interprétation des cas (Dubois, 1999 ; Weller, 1999 ; Siblot, 2006 ; Hupe et Hill, 2015 ; Brodtkin et Martson, 2013). Étudiant les politiques fiscales ou le contrôle des installations industrielles classées, Lascoumes (1990) a insisté sur le pouvoir d'interprétation des règles et des politiques publiques chez les fonctionnaires « metteurs en œuvre », produisant ce qu'il appelle des « normes secondaires d'application », favorisant l'interprétation, la



(2) Voy. le chapitre 4 par Jacques de Maillard et Daniel Kübler qui est consacré à cette étape de l'action publique.



négociation et le règlement des conflits, par sanction ou transaction. Dans le cas des inspections, l'autonomie repose aussi sur l'écart entre les responsabilités des agents (veiller au respect du droit fiscal, environnemental, sanitaire ou du travail dans une zone géographique large) et la relative faiblesse des moyens disponibles eu égard au nombre potentiel des « contrôlés » (contribuables, entreprises, commerces, etc.). Plus généralement, elle résulte de l'asymétrie d'informations dont bénéficient les agents de terrain par rapport à la chaîne hiérarchique et au pouvoir politique qui tient à leur proximité avec les groupes d'intérêt et les usagers et à leur connaissance privilégiée des problèmes et de la praticabilité des solutions. Cette asymétrie a été théorisée comme une « inversion hiérarchique » (Monjardet, 1996). Également produite par la division du travail administratif et par les limites du contrôle hiérarchique, cette autonomie peut donner forme à une « magistrature bureaucratique » débouchant, en matière de politiques d'immigration par exemple, sur un traitement des étrangers « à la carte » en France (Spire, 2005) ou au Canada (Tomkinson, 2018) ou sur des formes de « paternalisme néolibéral » dans les politiques sociales aux États-Unis (Soss *et al.*, 2011). Mais l'exercice d'une domination discrétionnaire n'est pas le seul cas de figure. Dans d'autres configurations, les fonctionnaires de terrain se considèrent moins comme des agents de l'État que comme des « avocats des usagers » (Lipsky, 1980 ; Dubois, 1999) ou des « agents des citoyens » (Maynard-Moody et Musheno, 2003). Étudiant les policiers, les enseignants et les conseillers sociaux, ces derniers montrent que l'empathie (parfois la compassion) à l'égard des assujettis et le sentiment d'accomplir une mission de service public et d'aide sont constitutifs de l'identité des *street-level bureaucrats*. L'activité des administrations de terrain s'inscrit donc au sein de régulations professionnelles locales constituées autour de normes, de pratiques et de jugements moraux élaborés *in situ*, à distance des objectifs d'une politique publique donnée (par exemple, sur les policiers, Monjardet, 1996 ou sur les éducateurs, Sallée, 2016).

Ces perspectives ont fortement renouvelé l'analyse des politiques publiques en insistant sur l'importance d'étudier leur production localisée, par le bas, par des enquêtes au niveau des organisations au contact du public, en passant aussi d'une approche *policy-oriented* à une approche *organization-oriented* (Brodin, 2013). Dans la période contemporaine marquée par des politiques d'austérité budgétaire, cette approche mérite d'être prolongée



pour comprendre en quoi la réduction des ressources peut contraindre les *street-level bureaucrats* et leurs capacités à distribuer les politiques publiques.



1.2.2. – *Pouvoir de formulation et de quasi-décision*

Les administrations pèsent aussi sur l'élaboration des politiques publiques. D'une part, de nombreux fonctionnaires de terrain participent à l'élaboration de textes réglementaires (décrets d'application, arrêtés, règlements) qui adaptent aux circonstances les textes généraux structurant les politiques publiques (Page et Jenkins, 2005 ; Page, 2010). À partir d'une enquête portant sur une cinquantaine de processus de fabrication/rédaction d'arrêtés ou de décrets par des « petits hauts » fonctionnaires dans plusieurs pays européens, Page (2010) décrit la manière dont ces fonctionnaires de second rang, des *middle managers*, développent, parfois bricolent, une expertise en interaction avec les groupes d'intérêt et les acteurs politiques. Dans le même esprit, un numéro collectif (Barrier et Pillon, Quéré, 2015) rassemble des contributions qui mettent en évidence ce que font les cadres intermédiaires dans l'administration : les cadres intermédiaires des services de probation, les cadres de santé, les cadres administratifs des universités, les directeurs d'agences de Pôle Emploi ou les directeurs de parcs naturels nationaux contribuent tous à l'action publique à travers des arbitrages substantiels locaux de politiques, mais aussi des activités de contrôle, de coordination ou d'allocation de ressources.

D'autre part, les hauts fonctionnaires (directeurs de départements ministériels, d'agences ou d'établissements publics, ou hauts fonctionnaires politiques membres de cabinets ministériels) jouent un rôle important dans la formulation des politiques, variable d'un État à un autre, selon la structure des rapports aux acteurs politiques (Page et Wright, 2007) et le poids des sources d'expertise extérieures (Eichbaum et Shaw, 2010). Ce pouvoir d'élaboration s'appuie sur des compétences aussi diverses que la maîtrise des règles juridiques et procédurales de mise en forme, la maîtrise et/ou mobilisation d'expertises spécialisées, la capacité d'appréciation de la faisabilité des solutions, la sensibilité aux attentes des acteurs politiques ou encore l'anticipation des stratégies des autres acteurs (Eymeri, 2003)(3). Les débats ont été nombreux pour décrire l'étendue de ce que font les hauts fonctionnaires à l'action publique, quel que soit le secteur (Campbell, 1988), du rôle restreint d'expert ne s'engageant pas sur des objectifs au rôle politique de décideur, promoteur d'objectifs d'action publique et engagé sur le succès d'une politique publique. Ce dernier rôle a été décrit comme une « politisation stratégique » (Rouban, 2004) ou une « politisation fonctionnelle » (Mayntz et Derlien, 1989 ; Bezes et Le Lidec, 2007). Il se caractérise par la vision stratégique



d'une

(3) Le chapitre 2 sur la décision publique par Jean-Michel Eymeri-Douzans détaille ceci.



politique spécifique, des engagements forts dans la conception de ses objectifs et instruments, ainsi que dans l'obtention de résultats, une loyauté personnelle envers le ministre en charge et une plus grande réactivité politique. Cette implication de hauts fonctionnaires dans la fabrication est aussi au cœur du concept d'« acteurs programmatiques » forgé par William Genieys et Patrick Hassenteufel (2001, 2012). Cette notion décrit leur influence sur les politiques publiques à travers trois composantes : une forte longévité dans l'administration (plus longue que les acteurs politiques) qui repose sur des positions changeantes (directeurs d'administration centrale, postes dans des organisations de contrôle, postes en cabinet), mais assurant une présence et une influence durable dans l'État ; la fabrication et le portage, sur la durée, d'idées, de mises en récit et d'instruments et qui (re)structurent très fortement une politique publique ; des ressources suffisantes pour imposer des réformes (positions, expertises, relations, etc.). De telles influences ont souvent été mises en évidence : citons le « tournant néolibéral » des politiques économiques, fiscales et sociales dans les années 1980 (Jobert et Théret dans Jobert, 1994 ; Christensen, 2017), les politiques de santé dans les années 1990 en France (Genieys et Hassenteufel, 2001) ou en 2010 aux États-Unis au tour de l'*Obamacare* (Genieys, 2020) ; les politiques de réforme de l'État (Bezes, 2009) ; le *design* des politiques d'austérité, par exemple en Suède (Dahlström, 2009), ou la réponse à la crise de 2008, par exemple, en France (Bezes et Le Lidec, 2015). Dans certains cas, ces revirements sont porteurs de visions d'un renforcement du rôle de l'État tandis que, dans d'autres, ils conduisent à une évolution vers une plus grande libéralisation et des politiques axées sur le marché. Il est également important de constater que certains travaux récents ont remis en cause la prépondérance de ce rôle en mettant en évidence la montée en puissance, auprès des exécutifs, de conseillers spéciaux (*special advisers*) qui concurrencent et court-circuitent l'influence des hauts fonctionnaires auprès des politiques (Eichbaum et Shaw, 2010).

1.2.3. – *Position d'intermédiaire ou pouvoir sous influences entre politiques et bénéficiaires*

La troisième focale envisage l'administration du point de vue de sa position d'interface entre instances politiques élues, d'un côté, et groupes d'intérêt et d'usagers assujettis, de l'autre. Fonctionnellement, l'administration est une institution au sein de laquelle s'expriment, se concurrencent, s'organisent et se



hiérarchisent des intérêts multiples qui veulent influencer ses fonctionnements. D'un côté, face aux acteurs politiques, les administrations sont en position de subordination



hiérarchique et s'exposent aux multiples initiatives de contrôle qu'exécutifs et Parlements cherchent à exercer sur elles. Bien sûr, elles se prévalent aussi de principes spécifiques de légitimité (qualifications, expertise, intérêt général, neutralité), d'un accès privilégié aux informations, et de leurs connaissances des enjeux. Mais ces composantes n'annihilent pas la volonté récurrente des instances politiques de les réorganiser (Bezes et Le Lidec, 2016) ou de les politiser pour les contrôler (Miller et Whitford, 2016). C'est d'ailleurs l'un des enjeux du « management public », ce que Hood appelle *the art of the state* (Hood, 1998). Par le jeu des nominations, des réorganisations ou des allocations de ressources, les exécutifs politiques cherchent à imposer leur agenda aux administrations, faisant fi des cultures et des fonctionnements des bureaucraties, mais aussi de leurs revendications d'autonomie (Meier et O'Toole, 2006 ; Moynihan et Soss, 2014).

D'un autre côté, les administrations sont en prise continue avec de multiples groupes sociaux et d'intérêt, les bénéficiaires et les assujettis des programmes publics avec lesquels elles entrent en contact, soit dans le cadre de la mise en œuvre (par exemple lors de l'allocation de ressources), soit dans le cadre de consultations et d'échanges concernant les textes adoptés et l'expertise (par exemple lors de la préparation de régulations). Ces interactions entre administrations et groupes d'intérêt ont été l'objet d'une très abondante littérature en analyse des politiques publiques. L'approche par les réseaux de politiques publiques (Le Galès et Thatcher, 1995) a abondamment décrit les formes « ouvertes » variées de ses relations pour mettre en évidence les interactions nouées entre groupes d'intérêt et bureaucraties : peuvent se forger des « communautés de politiques publiques » assez restreintes dans lesquelles des élus, des hauts fonctionnaires et des représentants de groupes d'intérêt partagent les mêmes idées sur l'orientation d'une politique publique et les formes d'intervention ; existent aussi des réseaux sur enjeux (*issue network*) qui regroupent des ensembles plus larges et composites de participants directement ou indirectement concernés par une politique publique et qui débattent de son évolution. Les travaux sur le néo-corporatisme examinent des cas de « coproduction » des politiques publiques par l'administration et les groupes dominants dans le cadre de relations consensuelles, enchâssées institutionnellement dans un système de représentation des intérêts (Lehmbruch et Schmitter, 1982).



Des domaines jugés corpora- tisés sont ceux de la défense, de l'agriculture ou l'éducation (Jobert et Muller, 1987) ou de la santé (Hassenteufel, 1997). D'autres auteurs ont décrit des formes relationnelles plus fermées encore, parce que moins officielles, qualifiées de « triangles de fer » (Lowi, 1969) et reflétant la



capture des administrations (dans son cas, des agences de régulation) par les groupes d'intérêt sur lesquels elles exercent leur magistère. Dans ce cas, les administrations sont jugées alignées sur les intérêts de leurs supposés assujettis.

Quelles que soient les thèses retenues, l'administration constitue, sous cet angle, le terrain privilégié d'expression des luttes politiques (Moynihan et Soss, 2014) parce qu'elles sont le site où élus et groupes d'intérêt entrent en conflit pour influencer les orientations, les instruments et les effets des politiques publiques. L'étude attentive de ces tensions est alors requise. Or, dans leurs approches, les travaux examinés plus haut n'entrent généralement pas dans les fonctionnements concrets des bureaucraties et les traitent comme des acteurs collectifs dont on ouvre peu la boîte noire.

Mais d'autres recherches, appartenant à d'autres traditions, prennent au contraire au sérieux ces sites bureaucratiques du politique en étudiant, dans les pratiques ordinaires des administrations, les relations entre exécutifs, partis politiques, bureaucraties et groupes d'intérêts. C'est le cas des travaux de Carpenter (2001, 2010). En examinant la manière dont les agences fédérales (l'*US Post Office*, l'*US Department of Agriculture*, la *Food and Drug Administration*) construisent, acquièrent et essaient d'entretenir leur autonomie dans des contextes marqués par l'emprise des partis politiques, les volontés de contrôle de l'exécutif et la force des groupes d'intérêt, Carpenter met en évidence la force de la réputation organisationnelle. Il défend l'idée que bon nombre d'administrations parviennent à construire leur autonomie qui s'observe parce que leurs préférences et leur doctrine d'intervention divergent aussi bien des intérêts des groupes politiques que des intérêts organisés. Par réputation organisationnelle, qu'il théorise dans son ouvrage sur la *Food and Drug Administration (FDA)*, Carpenter (2010) entend une croyance partagée par les acteurs politiques et les firmes pharmaceutiques que l'agence fournit des bénéfices, des plans, des solutions aux problèmes nationaux, dont ils ne peuvent se passer. La réputation est définie comme une croyance inscrite dans des réseaux multiples (*belief embedded in networks*) à travers lesquels les entrepreneurs bureaucratiques sont en mesure de construire une coalition autour des politiques qu'ils défendent. Cette réputation s'incarne dans l'indépendance des buts poursuivis par l'agence, dans la construction de sa neutralité, dans la force de son expertise et la mise en avant de sa *public spiritness*. L'administration est bien le site par excellence du conflit politique, mais les bureaucraties sont (parfois) capables



de tenir à distance le politique, de délimiter l'univers des possibles des groupes d'intérêt (le *gatekeeping power*) mais aussi de façonner les manières d'agir de ces



derniers par la force cognitive de leurs régulations (*conceptual power*). Les agences administratives doivent entretenir leur « réputation » face à des publics multiples et dans des moments critiques comme des scandales où elle est remise en cause. Des travaux homologues, étudiant le fonctionnement de bureaucraties placées au cœur de politiques publiques, analysent les manières avec lesquelles elles résolvent (ou pas) la tension entre politique et *lobbies* : citons les recherches sur l'Agence européenne du médicament et sa régulation de la mise sur le marché des médicaments (Hauray, 2006), sur l'*Environmental Protection Agency* (Demortain, 2020) ou sur les banques centrales (Adolph, 2013 ; Thiemann, 2018).

Dans ces travaux, les politiques publiques sont analysées à partir des transactions nouées entre les administrations et les groupes sociaux. L'entreprise revient à comprendre les modalités des interventions publiques (les *policies*) en les articulant, d'une part, aux *structures bureaucratiques internes* des États et au système politique, et, d'autre part, aux *relations* qu'elles nouent avec des multiples *groupes d'intérêt*. Les trois pôles – bureaucraties, système politique, groupes d'intérêt – sont pensés en interaction et permettent d'articuler des analyses et des objets que la professionnalisation et l'autonomisation des disciplines avaient disjoints (sur ce point, Bezes et Pierru, 2012)(4).

1.2.4. – *Complexité administrative et ses effets sur l'action publique : policy feedbacks et administrative burden*

Une autre voie, récente et prometteuse, prend au sérieux les effets des fonctionnements administratifs sur les politiques publiques et leurs assujettis en développant une théorisation ambitieuse de la complexité administrative et les charges (*administrative burden*) que génèrent, pour les citoyens, les démarches qu'ils doivent entreprendre auprès des bureaucraties (Moynihan et Herd, 2010 ; Herd et Moynihan, 2018). Les charges, étudiées dans le détail, peuvent se référer au travail d'écriture, aux coûts générés par la compréhension de procédures et de conditions d'éligibilité complexes, aux déplacements physiques générés par l'administration, à la nécessité d'utiliser des services payants, etc. Ces recherches ne sont pas les premières à s'intéresser à la matérialité technique et bureaucratique des administrations. Des travaux d'anthropologie ou de sociologie ont mis l'accent sur les mutations technologiques qui affectent le travail administratif et le sens que lui donnent les agents (Gardey, 2001 ; Weller, 1999) en prêtant attention aux micro-activités



(4) Le chapitre 9 par Frédéric Varone et Steven Eichenberger éclaire de manière complémentaire cette problématique de l'administration publique et des groupes d'intérêt.



d'écriture, de calcul, de qualification, d'organisation, de coordination et de manipulation physique des textes et des documents (Weller, 2018) ou de gestion des dossiers de la part des agents, mais aussi aux effets produits sur l'interaction agents/usagers (Weller, 1999). De même, d'autres recherches ont mis l'accent sur les conditions sociales inégalitaires d'« emprise » de la contrainte administrative sur les individus *via* la *paperasse*, mettant en place des dominations ou des logiques d'apprentissage et des stratégies de « débrouille » (Siblot, 2006). Mais la littérature sur les *administrative burdens* (Moynihan et Herd, 2010) privilégie l'étude précise des charges que les administrations font peser sur leurs usagers, les coûts (psychologiques, d'apprentissage ou de conformité) qu'elles imposent pour devenir bénéficiaires d'une politique publique (voy. Encadré 2) et les effets politiques retour (*policy feedbacks*) qu'elles engendrent chez les assujettis : sentiment d'appartenance à une communauté, d'inclusion ou d'exclusion, confiance ou défiance dans l'État, apathie ou mobilisation face aux bureaucraties, etc.(5). Pour Moynihan et Herd (2010, 2018), la complexité liée à l'obtention des bénéfices d'une politique et les obstacles que cela constitue sapent la légitimité de certaines politiques publiques, génèrent des inégalités d'accès des citoyens à leurs droits (sur la thématique importante du non-recours, Warin, 2016) et produit des effets négatifs sur la confiance politique et l'engagement civique des bénéficiaires. Mesnel (2017), par exemple, met en évidence les conséquences sociales et politiques, souvent négatives, pour les agriculteurs, que génèrent les lourdes charges administratives exigées par la Politique agricole commune (PAC) pour obtenir les subventions dans le contexte de son tournant environnemental. Ces effets, liés aux coûts multiples qu'engage le travail bureaucratique requis par les « papiers », produisent des inégalités d'accès mais limitent aussi les conditions de la conversion des agriculteurs à la dimension écologique de la politique agricole. Pour Herd et Moynihan, ces charges et obstacles administratifs sont d'autant plus essentiels à étudier qu'ils sont souvent construits stratégiquement par les acteurs politiques eux-mêmes (et non par les bureaucraties) qui veulent réduire l'octroi ou le coût financier d'une politique publique en la rendant moins accessible et en favorisant, par sa complexification, le non-recours.



(5) Pour des développements sur les *policy feedbacks*, voy. le chapitre 6 par Nathalie Schiffino et Virginie Van Ingelgom concernant les citoyens et la fabrique de l'action publique.



Encadré 2.**La « charge administrative » (*administrative burden*) et les coûts endossés par les usagers dans leurs interactions avec les administrations**

Pour Herd et Moynihan, les charges administratives ou « fardeaux » (*administrative burdens*) désignent « l'expérience, par un individu, de la mise en œuvre d'une politique publique comme coûteuse » (Herd et Moynihan, 2018, p. 22). Une attente longue à des guichets, le temps consacré à remplir des formulaires administratifs, les contreparties requises pour obtenir des droits sociaux (recherche d'emploi, inscription à des stages), les entretiens imposés par les administrations, la complexité d'une politique et le temps passé à en comprendre les prérequis sont autant d'expériences qui peuvent constituer, selon la perception des individus, le sentiment d'une charge. Pour spécifier ces charges, les auteurs distinguent trois coûts, inégalement ressentis selon les individus, par lesquels se manifestent les charges administratives dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Les *coûts d'apprentissage* (*learning costs*) correspondent au « temps et aux efforts déployés pour s'informer d'un programme public ou d'un service et vérifier les conditions d'éligibilité, la nature des bénéfices, les conditions à satisfaire et la manière d'y accéder » (Herd et Moynihan, 2018, p. 23).

Les *coûts de conformité* (*compliance costs*) caractérisent la collecte d'informations et de documentation rendue nécessaire pour justifier sa qualité d'ayant droit, les coûts financiers pour accéder à un service (taxes, coûts liés à une représentation légale, coûts de transports, etc.), mais aussi les efforts déployés pour répondre (ou éviter de répondre) à des demandes discrétionnaires de l'administration (Herd et Moynihan, 2018, p. 24).

Les *coûts psychologiques* (*psychological costs*) désignent les stigmates liés au fait de candidater et de participer à un programme impopulaire, la perte d'autonomie ressentie face à un contrôle administratif intrusif, la frustration émergeant des deux coûts précédents ou de la confrontation à des procédures injustes ainsi que le stress lié à l'incertitude dans laquelle se trouve un citoyen de négocier des processus et des coûts de conformité (Herd et Moynihan, 2018, p. 25).

Cette approche permet d'enrichir l'analyse des interactions entre administrations et citoyens et permet de mieux caractériser la médiation jouée par les administrations entre



politiques publiques et citoyens.



1.2.5. – *Influences réciproques entre administrations et politiques publiques*

Pour conclure, il faut rappeler que les organisations bureaucratiques et leurs agents influencent les politiques publiques mais que, réciproquement, ces dernières les affectent tout autant. Les recherches gagnent à considérer cette relation dialogique (Moynihan et Soss, 2014). Les capacités administratives de l'État sont déterminantes sur les effets et les « résultats » d'une politique (Skocpol et Finegold, 1982) tout comme le sont les fréquentes concurrences et luttes entre ministères et services administratifs – la fameuse *bureaucratic politics* (Allison et Halperin, 1972) –, quand les administrations cherchent à s'approprier un programme de politiques publiques pour accroître leurs pouvoirs ou, au contraire, à se protéger de ses effets en le tenant à distance. Mais, symétriquement, les politiques publiques sont des forces politiques en elles-mêmes, des « institutions » (Pierson, 2006), qui peuvent renforcer ou remettre en cause les capacités des administrations (Moynihan et Soss, 2014). L'apparition d'un problème public et le lancement d'une politique s'accompagnent souvent d'une redistribution du pouvoir administratif. Le développement ou la réorientation des politiques de rénovation urbaine (Epstein, 2013), des politiques de « gouvernement des risques » (Benamouzig et Besançon, 2005 ; Borraz, 2008), la mise en compétition de l'enseignement supérieur et de la recherche (Musselin, 2017) ou la mise en place d'une nouvelle régulation des marchés financiers se traduisent par la création d'organisations ou d'agences nouvelles. Les nouvelles politiques publiques confèrent de nouvelles ressources aux bureaucraties (en personnel et en budget) et renforcent leurs capacités d'action (en expertise et en pouvoir réglementaire) ; elles leur apportent aussi le soutien de groupes sociaux assujettis ou bénéficiaires qui constituent, avec l'administration, un réseau institutionnalisé au sein duquel se négocie et se légitime l'action de l'État. À l'inverse, certaines orientations d'action publique, d'inspiration néo-libérale, peuvent aussi fragiliser des capacités administratives existantes et délégitimer des administrations en favorisant la montée en puissance d'acteurs tiers, privés ou associatifs. On peut penser, par exemple, à l'introduction d'opérateurs privés dans les politiques d'emploi qui fragilisent le monopole qu'exerçait Pôle Emploi (Pillon, 2017), dans les politiques carcérales (avec les prisons privées) ou dans les politiques de contrôle des frontières (Infantino, 2017).

1.3. – *Transformations contemporaines des administrations et leurs effets sur les politiques publiques*

Il existe une autre manière de penser les interactions entre administration et politique publique en considérant les politiques publiques spécifiques qui affectent les administrations et revendiquent de vouloir les transformer : les politiques de réforme administrative. Dans cette section, nous étudierons la manière dont ces politiques, particulièrement développées depuis les années 1980 ont transformé les bureaucraties publiques en les reliant aux effets qu'elles produisent ou sont susceptibles de produire sur l'action publique. Après avoir présenté analytiquement ces réformes, nous examinerons successivement deux forces de transformation : le renforcement des logiques de contrôle par la politisation et le gouvernement par la performance ; les réformes des architectures organisationnelles par agencification ou fusion.

1.3.1. – *Réformes de l'administration comme politiques publiques constitutives*

Depuis la fin des années 1970, le rôle des administrations et les règles historiques les structurant en « bureaucraties » au sens de Max Weber ont fait l'objet de sévères critiques. L'administration a été progressivement constituée en « problème de gouvernement » et en objet de politiques publiques spécifiques, appelées réforme de l'administration, réforme du gouvernement ou réforme de l'État (Bezes, 2009). Ces politiques remettent en cause certaines dimensions constitutives des systèmes administratifs (Pollitt et Bouckaert, 2017) et ont été largement alimentées par une nouvelle doctrine, le *New Public Management* (Hood, 1991 ; Suleiman, 2003 ; Bezes, 2009). Ce qui caractérise « formellement » la réforme de l'administration est d'être une politique publique « transversale » (Bezes, 2009) correspondant à ce que le politiste Théodore J. Lowi (1985) appelle une politique « constitutive ou constituante », c'est-à-dire une intervention publique qui a pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre administratif légitime. Une réforme administrative revendique de transformer et d'imposer des principes, des règles et/ou des instruments génériques à « l'administration » dans sa totalité, c'est-à-dire à l'ensemble des organisations (ministères, directions, bureaux, corps) et à tous les fonctionnaires d'État. Cette propriété analytique minimale est



heuristique parce qu'elle donne une bonne indication de la nature des problèmes d'action collective que sont susceptibles de poser les réformes administratives. Dès lors qu'elles veulent imposer les mêmes principes et instruments standards



à des ministères enchâssés dans leur histoire et leurs structurations singulières, ces politiques se traduisent par d'importants coûts de transaction dans l'élaboration de normes communes acceptables par tous, mais aussi dans leur mise en œuvre. Cette transversalité conditionne, aussi, la nature des savoirs et des recettes susceptibles d'alimenter les réformes. Ces savoirs, pour être légitimes, devront être génériques, c'est-à-dire revendiquer d'être suffisamment flexibles et universels pour s'appliquer indistinctement à l'administration dans son ensemble. Développées sous des formes et intensités variables selon les États, ces politiques publiques sont singulières puisqu'elles mettent en question l'instrument d'action même du pouvoir politique. Elles illustrent aussi l'attention inédite des gouvernants pour le fonctionnement de l'appareil administratif et la publicisation indéfiniment répétée de sa réformabilité, le « souci de soi de l'État » (Bezès, 2009).

Ces réformes transforment profondément les modes d'action des administrations, les formes de leur autonomie et les rapports de pouvoir avec les groupes d'acteurs politiques et sociaux. On peut les étudier comme des politiques publiques, mais aussi comme des politiques qui, parce qu'elles affectent les administrations qui les portent, produisent des effets, indirects, sur les politiques publiques. Schématiquement, deux dynamiques de transformation peuvent être ici développées parce qu'elles sont particulièrement bien explorées dans la littérature et parce qu'elles articulent des instruments typiquement néo-managériaux et des mécanismes plus classiques. La première concerne les modes renouvelés du contrôle politique sur les administrations *via* la réactivation de formes de politisation et les dispositifs de gouvernement par la performance. La seconde se caractérise par la multiplication de « politiques de l'organisation » qui manipulent les architectures administratives et la division du travail et reposent aussi bien sur la forme agences (forme organisationnelle néo-managériale par excellence) que sur les fusions. On gardera toutefois en tête l'hypothèse possible d'un progressif effacement de l'emprise du *New Public Management* sur les réformes des administrations publiques après au moins 30 ans d'influence. Certains auteurs ont diagnostiqué l'arrivée de réformes post-NPM dans les années 2000 (Christensen et Lægreid, 2007, 2011), caractérisant une approche intégrée (*whole-of-government*) tandis que d'autres (Dunleavy et al., 2006a) identifiaient l'avènement d'une *Digital-Era-Governance* (DEG), éminemment post-NPM. Ainsi, Dunleavy et al. (2006b) déclarent-ils :



« *New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance* »). La *DEG*, prend au sérieux les puissants effets des nouvelles technologies de l'information (*IT*) sur les organisations publiques qui se traduisent, selon les auteurs,



par des orientations fort différentes du *NPM* : forte exigence de réintégration imposée par les technologies ; impératif holiste lié à la nouvelle place du client dans les services en ligne et aux obligations de fonctionnement en réseau, de connectivité et d'immédiateté des réponses ; transformations organisationnelles liées à la numérisation (*digitization*) et à la mise en place de l'administration en ligne (*e-government*). On reprendra certains de ces arguments dans la deuxième partie (2.2.2) et on renvoie également au chapitre 18 qu'y consacre Clément Mabi dans ce traité.

1.3.2. – *Regain du contrôle politique sur les bureaucraties via les instruments de gouvernement par la performance*

La première force de transformation des administrations réactualise le conflit entre légitimité démocratique (les élus) et légitimité bureaucratique (les fonctionnaires) et réactive les logiques de contrôle politique. Schématiquement, depuis les années 1980, une partie des changements affectant les administrations publiques sont mus par le souci des acteurs politiques et de certains ministères centralistes (dont les ministères financiers) de renforcer leurs capacités de contrôle sur les bureaucraties.

Cet enjeu se traduit souvent, en premier lieu, par un regain d'utilisation des mécanismes de politisation qui peuvent prendre plusieurs formes (Peters et Pierre, 2004) : élargissement ou intensification des nominations politiques ; croissance des conseillers spéciaux extérieurs entourant les exécutifs (Eichbaum et Shaw, 2010) ; utilisation voire manipulation de techniques comme la contractualisation des mandats des hauts fonctionnaires afin de favoriser des formes de politisation fonctionnelle et d'engagement à l'égard des objectifs et des résultats des politiques publiques. Ces mécanismes cherchent à augmenter le contrôle politique et à modifier ce que certains auteurs ont appelé la « transaction politico-administrative » (*Public Service Bargain*, Hood et Lodge, 2006). La conception classique de la loyauté des fonctionnaires valorisant l'*ethos* de hauts fonctionnaires dont la neutralité politique garantit la franchise et la qualité de l'expertise est mise en cause et remplacée par de nouvelles attentes : un engagement plus ferme envers les politiques et l'obtention de résultats, une visée stratégique dans l'élaboration des politiques publiques, une plus grande sensibilité aux demandes et aux objectifs des élus et, *in fine*, une plus grande responsabilité politique.

Encadré 3.**Caractérisation des relations entre acteurs politiques et hauts fonctionnaires : les transformations néo-managériales du *Public Service Bargain***

Forgée par Christopher Hood et Martin Lodge (2006), la notion de *Public Service Bargain* (PSB) caractérise les relations entre élites politiques et (hauts) fonctionnaires sous la forme d'une « transaction » ou d'un « marché » (*bargain*) qui se stabilise autour d'« arrangements institutionnels formels et informels » (des règles et des pratiques institutionnalisées) concernant trois enjeux : la loyauté des fonctionnaires, leurs compétences attendues et les rétributions-reconnaissances (matérielle et symbolique) dont ils bénéficient. Dans l'idéaltype bureaucratique d'administration, la loyauté est une obéissance impersonnelle du fonctionnaire à une entité abstraite (l'État, la Couronne, l'intérêt général) : les hauts fonctionnaires servent les gouvernements au pouvoir en faisant preuve de neutralité, quelle que soit l'idéologie politique de ceux-ci, et les fonctionnaires sont nommés en vertu de leurs compétences sur des bases méritocratiques. Cette loyauté a une contrepartie pour les acteurs politiques : la responsabilité entière des politiques publiques et donc une forte exposition au blâme. Bien évidemment, historiquement, la réalité des ressorts de cette loyauté a laissé une large part à des mécanismes de politisation, c'est-à-dire des nominations politiques directes (par exemple, le très systématique *spoil system* aux États-Unis ou les nominations à la discrétion du gouvernement en France concernant les postes de direction en administration centrale ou dans les grandes agences ou établissements publics) mettant en place une loyauté personnelle du haut fonctionnaire à l'égard du ministre, la survie professionnelle du premier dépendant de celle du second. On a vu que des formes renouvelées de politisation et de loyauté personnelle reposaient sur les nominations de conseillers spéciaux. Dans le contexte des réformes néo-managériales, les mécanismes de la loyauté se sont modifiés avec la responsabilisation des hauts fonctionnaires relevant désormais d'une « politisation fonctionnelle » : considérés comme des *managers*, ils ne sont plus neutres et experts mais doivent peser sur l'élaboration des objectifs d'une politique publique et s'engager, avec loyauté, vis-à-vis des chances de succès de cette politique tout en étant beaucoup plus sensibles aux demandes des acteurs politiques et aux enjeux de faisabilité politique d'un programme. Des



« contrats » formalisent par ailleurs les ressorts de la loyauté dans le



cadre d'objectifs à atteindre et de moyens théoriquement garantis. Cette transaction donne plus d'autonomie aux hauts fonctionnaires, mais les acteurs politiques y gagnent la possibilité de leur imputer le blâme d'une défaillance. L'idée de compétences désigne les expertises, connaissances et savoir-faire que les acteurs politiques souhaitent voir détenus par les hauts fonctionnaires. Ces compétences ont évolué de formes académiques et objectives (diplômes, formations initiales ou en écoles, savoirs académiques) vers des formes plus individualisées renvoyant à des savoir-faire pratiques, à des compétences de comportement (*leadership*, capacités à mener des projets, à diriger des équipes ministérielles, etc.) et à des qualités démontrées dans le poste et à travers les performances atteintes. Enfin, l'idée de rétribution-reconnaissance repose sur la stabilité de la rémunération matérielle, sur l'importance des gratifications morales et symboliques fondées sur le prestige des postes et des responsabilités auxquelles accèdent les hauts fonctionnaires ainsi qu'aux rétributions professionnelles liées aux possibilités de promotion. En régime néo-managérial, la rétribution matérielle repose sur des augmentations de salaires, également indexées sur des primes et des incitations monétaires liées à la réussite des politiques et l'obtention des résultats.

S'appuyant sur une série de cas (Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Irlande, États-Unis), certains auteurs (Eichbaum et Shaw, 2010) mettent en évidence la montée en puissance de conseillers politiques spéciaux (*special advisors*, conseillers du ministre, conseillers en communication, parfois spécialistes de politiques publiques mais plus souvent généralistes) auxquels les acteurs politiques ont recours parce que leurs compétences et les ressorts de la loyauté sont distincts de ceux possédés par les hauts fonctionnaires de carrière. En France, d'autres auteurs ont montré la densification de ces entourages politiques (Eymeri-Douzans et al., 2015). L'accroissement de ces mécanismes de politisation fait débat (voy. Peters et Pierre, 2004 ; Lewis 2008), mais il se traduit indéniablement, dans la conduite des politiques publiques, par des transformations de l'expertise attendue et mobilisée. Les hauts fonctionnaires traditionnels peuvent voir leurs expertises court-circuitées, être l'objet de processus de politisation, mais aussi voir restreint leur accès au ministre (Eichbaum et Shaw, 2008). Ces regains de politisation méritent d'être examinés de près afin d'étudier la manière dont la tension loyauté *versus*



compétences est régulée par les exécutifs. Sur le cas nord-américain, Lewis (2008) montre avec beaucoup de nuances le dilemme des présidents qui souhaitent à la fois aligner les préférences



des bureaucraties sur les leurs en politisant les nominations aux postes de direction d'administrations centrales, mais aussi garantir le maintien de compétences en matière de politiques publiques pour obtenir de bons résultats ou éviter des défaillances majeures. L'intensité de la politisation varie donc en fonction des secteurs de politique publique et de la nature de l'investissement politique dont ils sont l'objet : sont-ils des priorités pour les nouveaux exécutifs ? Soulèvent-ils des enjeux techniques spécifiques requérant des compétences particulièrement spécialisées ?

Dans ces dynamiques de renforcement du contrôle politique, les dispositifs de gouvernement par la performance avec objectifs et indicateurs occupent, deuxièmement, une place centrale (parmi de nombreux travaux, Ogien, 1995 ; Moynihan, 2008 ; Bruno et Didier, 2013 ; Bezes *et al.*, 2016 ; Bezes, 2020). Objectifs et indicateurs sont l'enjeu d'investissements politiques dans la mesure où ces dispositifs de représentation, de mesure et de production de comptes rendus transforment la bureaucratie en institution « gouvernable » (Miller et O'Leary, 1987) pour de multiples raisons : au nom de la légitimité démocratique, mettre en visibilité les fonctionnements de l'administration et publiciser les justifications des actions entreprises ; rendre les bureaucraties plus sensibles aux demandes des acteurs politiques et plus alignées sur leurs objectifs ; rendre les bureaucraties plus contrôlables et redevables (la thèse de l'*accountability*) du point de vue des exécutifs comme des Parlements.

D'un côté, les dispositifs de gouvernement par la performance contribuent à mettre en place de nouvelles formes de responsabilité managériale et de loyauté des fonctionnaires envers les exécutifs au nom de la « redevabilité » (*accountability*) démocratique. Ses instruments combinent en effet des données chiffrées nombreuses, mais aussi des analyses écrites expliquant la formation des résultats de l'action publique, l'atteinte ou la non-atteinte des objectifs escomptés, les moyens mobilisés et leurs coûts, les obstacles rencontrés, les enjeux de la mise en œuvre des politiques publiques, etc. Ces données alimentent la construction de dispositifs organisés de *benchmarking* (étalonnage des performances, mise en équivalence, comparaison de différents services), pouvant déboucher sur des classements ou des palmarès (*rankings*, *League Tables*), mais aussi sur des mises en compétition entre services (Bruno et Didier, 2013). Pour les exécutifs, le



gouvernement par la performance est un moyen de renforcer leur maîtrise des organisations publiques et la direction des politiques publiques, ce que Moynihan (2008) appelle le *policy control* : il rationalise la propension des administrations et de leurs agents à s'engager sur des objectifs et des résultats et à les rendre



responsables. Du point de vue des exécutifs, les dispositifs de gouvernement par la performance constituent ainsi un moyen d'aligner ou de mettre en phase (au moins symboliquement) le travail des administrations avec les objectifs politiques portés dans les politiques publiques et défendus par les ministres. De plus, ils constituent également une façon, symbolique et plus ou moins effective, de rationaliser la tenue des promesses de campagne (en affichant publiquement les objectifs) et de garantir leur satisfaction (en mesurant les résultats).

D'un autre côté, les dispositifs de gouvernement par la performance sont aussi investis par les Parlements (en France, la « loi organique relative aux lois de finances » du 1^{er} août 2001 est lancée à l'initiative de la Commission des finances de l'Assemblée nationale) parce qu'ils sont susceptibles de renforcer les capacités des institutions législatives à exercer leurs pouvoirs de contrôle sur les administrations (Rosenbloom, 2000). Le pilotage par les objectifs et les indicateurs sert les intérêts de ceux qui veulent rééquilibrer les pouvoirs en faveur du législatif de multiples façons : favoriser une discussion et un vote plus éclairés du projet de loi de finances grâce à des documents d'informations enrichis présentés par l'exécutif (les rapports annuels de performance faisant le bilan des activités menées par programme et politique publique) ; mettre en place de nouvelles procédures de contrôle des administrations en lien avec leur engagement sur des objectifs et la mesure de résultats ; formaliser une responsabilité des hauts fonctionnaires occupant des postes de direction devant les chambres, par exemple à travers des auditions.

Ces instruments multiples affectent les politiques publiques de nombreuses manières. D'abord, ils se traduisent par des modalités rationalisées et inédites de formalisation et de quantification *explicitant* les objectifs de l'action publique, *mesurant* l'adéquation fins-moyens et les coûts, *quantifiant* l'atteinte des réalisations *via* la construction d'indicateurs et *comparant* les résultats et leur production bureaucratique par le biais de comparaison, de *benchmark*, de classement ou de palmarès. Ensuite, de nombreux travaux ont mis en évidence les effets réputationnels produits par le gouvernement par la performance (Hood, 2011) : les gouvernants se trouvent plus exposés au risque de blâme qu'auparavant en raison de la mise en visibilité de défaillances « objectivées » par les indicateurs. Cette publicisation des succès et des échecs de l'action publique génère chez les élus comme chez les hauts



fonctionnaires (James, 2004 ; Hood, 2011) de multiples stratégies d'évitement des responsabilités et du blâme comprises comme « un processus d'interaction entre les acteurs de ces différents mondes, qui se combinent ou s'opposent et cherchent à rejeter la faute sur ceux d'autres mondes » (Hood, 2011, p. 22). Les politiques



d'emploi sont particulièrement sujettes à ces deux enjeux, comme le montre très bien le travail de Jean-Marie Pillon (2017) sur la France : les outils gestionnaires, notamment les tableaux de bord d'indicateurs, infusent toute la chaîne hiérarchique de l'organisation Pôle Emploi et diffusent du stress organisationnel à tous les niveaux, des agences et leurs conseillers aux managers des directions en passant par les contrôleurs de gestion. L'objectif politique chiffré de réduction du chômage met en tension toute l'organisation et débouche sur de nombreux effets pervers comme le ciblage des ressources vers les « bons » publics les plus ajustés, sans action efficace sur le marché du travail. Les effets dans la police sont de même nature (Mouhanna et Matelly, 2017 ; Savage et de Maillard, 2017).

Un troisième ensemble d'effets du gouvernement par la performance sur l'action publique porte sur la manière dont l'autonomie des organisations et agents de mise en œuvre (*street-level*) mais aussi des groupes professionnels d'État (policiers, enseignants, personnels hospitaliers, travailleurs sociaux, etc.) est sinon réduite, du moins recomposée. La sociologue Evelyn Z. Brodtkin (2011), par exemple, utilise le concept de

« déplacement d'objectifs » de Merton pour analyser les comportements des agents américains en charge de l'aide sociale : ceux-ci développent des « stratégies d'adaptation » (Lipsky, 1980) aux pressions néo-managériales par les objectifs afin de préserver leurs marges de manœuvre, mais elles se traduisent par de réelles transformations des formes de distribution des politiques publiques : standardisation des formations destinées aux bénéficiaires, rejet systématique des « mauvais clients », bureaucratisation de l'accueil, etc. Dans le même sens, la dissémination du gouvernement par la performance favorise de nouveaux rapports (parfois de domination) entre les nouvelles « bureaucraties du contrôle » (inspections, managers, contrôleurs de gestion, organismes d'audit, etc.) et les groupes professionnels qui font l'État et contraignent les agents de terrain à des arbitrages souvent défavorables aux usagers (pour des analyses d'ensemble, Bezès et Demazière, 2011 ; Noordegraaf, 2015, 2016). Alors que le secteur de la santé a été touché de manière centrale par cette tendance, tous les secteurs d'action publique ont été touchés comme la justice, la police, l'éducation, l'enseignement supérieur et tous les domaines liés au développement de l'État providence comme le travail social. Au moins trois des composantes des professions d'État sont atta-



quées avec des effets sur les politiques publiques que ces agents portent : leur autonomie (réduite par les réformes) ; leur jugement discrétion- naire au cœur de la mise en œuvre de l'action publique ; leur efficacité professionnelle et leurs coûts.



1.3.3. – *Multiplication des politiques de l'organisation et leurs effets*

Une deuxième manifestation durable des transformations administratives contemporaines concerne la transformation de la division du travail administratif. Depuis les années 1980, dans le cadre de programmes de réforme administrative ou de manière *ad hoc* mais répétée, les gouvernements n'ont cessé d'intervenir massivement sur les structures de leurs administrations publiques. Entre promotion de la spécialisation par création de nouvelles directions ou d'agences, d'un côté, et lutte contre l'excessive fragmentation organisationnelle par fusion ou plaidoyer en faveur d'organisations intégrées, de l'autre, les gouvernants ont multiplié les initiatives visant à « manipuler la machine » (Pollitt, 1984). Ils bouleversent les architectures étatiques en agissant sur la « division du travail étatique », c'est-à-dire sur la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein des administrations d'État ou, de manière plus générale, sur les modes de spécialisation des organisations publiques. Deux mouvements opposés peuvent particulièrement être mis en exergue avec des effets très différents sur les politiques publiques développées dans ses structures : les « agences » et les fusions. Elles correspondent à des modalités différentes d'intervention sur la division du travail étatique, mais relèvent aussi de modèles (*templates*) légitimes qui circulent et se diffusent dans des champs institutionnalisés variés et à travers les leitmotivs des politiques de réforme de l'État.

D'un côté, la création d'agences nouvelles ou la « mise en agences » de directions de ministères existantes est considérée comme la dynamique marquante des rationalisations organisationnelles auxquelles une très impressionnante littérature académique est consacrée (Pollitt et Talbot, 2004 ; Christensen et Lægreid, 2006 ; James et van Thiel, 2011 ; Bezes et Le Lidec, 2016). Deux dimensions sont au cœur de cette dynamique : une logique monofonctionnelle visant à isoler une fonction stratégique (financement, régulation, mise en œuvre, etc.) dans une politique publique pour la confier à une organisation spécialisée ; une logique d'autonomisation visant à conférer une autonomie plus ou moins étendue à ces nouvelles entités. Toutefois, le phénomène global d'agencification est particulièrement polymorphe (Greve *et al.*, 1999 ; Conseil d'État, 2012), ce que chaque plongée dans les réalités nationales confirme. On trouve une grande quantité de formes agencifiées. Retenons en trois. Une première catégorie importante correspond, par exemple, à la transformation de directions ministérielles en « agences », souvent dites « d'exécution ». Demeurant dans le giron d'un



ministère, créées pour la mise en œuvre des politiques publiques, elles sont dotées d'une autonomie managériale, dans le domaine de la gestion des personnels, des budgets et



la conduite des politiques publiques. La réforme *Next Steps* de 1988-1991 en Grande-Bretagne, qui transforme des départements ministériels en *Executive Agencies*, en est une manifestation emblématique (James, 2003). Des agences de ce type ont été créées aux Pays-Bas sur un mode systématique, mais aussi en France ou en Belgique. Une seconde catégorie est constituée par des agences dont l'autonomie est accentuée par un statut légal reposant sur la personnalité morale et qui joue, par ailleurs, un rôle structurant au cœur d'une politique publique : ce rôle est souvent centré sur la concentration d'une expertise originale comme dans le domaine de la santé (agence du médicaments) ou de la prise en charge des risques (alimentaires, sanitaires, environnementaux), mais qui peut aussi reposer sur des pouvoirs d'allocation des ressources et de financement comme dans le domaine de la rénovation urbaine avec l'Agence de rénovation urbaine en France (Epstein, 2013) ou l'Agence nationale de la recherche (dite ANR). Une troisième catégorie d'agences correspond aux agences de régulation proprement dites dont la montée en puissance et l'explosion, bien documentées dans la littérature (Gilardi, 2008), illustrent la mise en place du *Regulatory State* analysé par Giandomenico Majone (1994) en Europe. Alors que des travaux montrent que ces agences de régulation ont vu leur nombre s'accroître en Europe de l'Ouest dans les secteurs où elles s'étaient initialement implantées (électricité, télécommunications), cette démultiplication est désormais observable dans les nombreux domaines économiques ayant été affectés par des privatisations (les marchés financiers, les politiques de concurrence, les banques centrales), mais elles sont également présentes dans les domaines de la santé ou des droits fondamentaux (Levi-Faur, 2005). Dans les cas de ces agences, l'autonomie se fait indépendance et repose souvent sur des mécanismes de nomination de leurs membres comprenant des règles d'irrévocabilité associées à des mandats.

Les effets de l'agencification sur les politiques publiques sont nombreux et importants. Selon les théories, créer une agence permet d'automatiser une fonction et de protéger une politique publique des changements que des gouvernements ultérieurs voudraient lui faire subir (Moe, 1990), de s'assurer qu'une tâche ou une nouvelle politique publique sera prise en charge ou rendue plus visible en créant et en isolant une structure dédiée et spécialisée (la thèse de l'engagement crédible, Miller, 2000) ou de déléguer les responsabilités du succès, mais surtout de pos-



sibles défaillances de l'action publique aux agents directeurs d'agences, stratégies permettant aux acteurs politiques de réduire le risque de blâme (Dunleavy, 1989). Mais d'autres recherches plus sectorielles, portant sur les agences dans le domaine de la santé (Benamouzig et Besançon,



2005 ; Alam, 2010 ; Carpenter, 2010 ; Buton et Pierru, 2012), du risque (Demortain, 2020) ou de l'économie et de la banque (Marcusen, 2006 ; Lemoine, 2016) associent plus volontiers la création d'une agence dédiée à la production d'une expertise inédite sur un problème public particulier et à la réorientation d'une politique publique due à la légitimité acquise par ces nouvelles expertises. La place de ces expertises articulant des savoirs hautement scientifiques et des dimensions procédurales invite à repenser la rationalité bureaucratique contemporaine, comme le suggèrent Benamouzig et Besançon (2005) autour de la notion de « bureaucraties de second rang », Carpenter (2010) insistant sur la construction et le maintien de leur « réputation » fondée sur le caractère unique des capacités et des savoirs de l'agence ou Demortain (2020) qui, dans son enquête sur l'*Environment Protection Agency* aux États-Unis, met en évidence le travail politique de conception de formes organisationnelles permettant l'intégration, au moins apparente, de motifs de décision variés (toxicologiques, économiques, politiques).

D'un autre côté, notamment à partir des années 2000 (mais cette chronologie peut faire l'objet de débats), ce ne sont plus les agences mais les fusions (*mergers*) qui apparaissent constitutives d'un mouvement homogène de transformations des structures des États. Il s'agit alors de fusionner des organisations, de regrouper des directions ou des portefeuilles ministériels, de créer des guichets uniques (*one stop shop*), de prendre en charge des problèmes interministériels qu'on imagine mieux réglés par la mise en place d'une nouvelle organisation plus vaste ou, parfois, de corriger les excès des politiques de spécialisation antérieurement promues. Les fusions peuvent être promues au titre de programmes de *joined-up government*, comme en 1999 avec le gouvernement travailliste de Tony Blair, ou de *whole-of-government* (gouvernement intégré) et proposent de prendre en charge des problèmes publics « diaboliques » (*wicked issues*) tels que l'exclusion sociale, le renouvellement urbain, ou la consommation de drogues dont la résolution appelle des traitements intersectoriels (Christensen et Lægreid, 2007). La réforme se traduit par la création d'unités interministérielles (*policy action teams*) en charge de certains enjeux dits *cross-cutting*, le développement de séminaires et de réseaux interministériels, des mesures d'intégration horizontale par le biais de fusions ou à travers le développement des technologies numériques et, enfin, un accent particulier mis sur les guichets des politiques publiques (*policy delivery*) avec le souci d'intégrer



les services d'accueil sous la forme de « guichet unique » (*one-stop shop*). Ces réorganisations renvoient aussi à des politiques systématiques de réorganisation par fusion d'organisations publiques à grande échelle : en témoignent celles



lancées dans le secteur hospitalier (Kitchener, 2002) et dans les secteurs de politiques sociales aux États-Unis, les fusions du service de l'emploi et de l'agence des indemnités (*benefits agency*) lancées par les travaillistes britanniques (qui a abouti à la création d'un guichet unique de l'emploi appelé *Jobcentre Plus* [Wiggan, 2007]), à la fusion en Norvège du ministère du Travail (*DOL*) et celui de l'assurance nationale (*NIA*) au sein d'un nouveau ministère pour l'Emploi et la sécurité sociale (*NAV*) (Christensen *et al.*, 2007) ou encore à la création du Pôle Emploi en France (Pillon, 2017).

Ce deuxième ensemble de réorganisations centrées sur l'intégration produit aussi d'importants effets sur les politiques publiques. Dans des contributions consacrées à la création de méga-ministères en Australie (Halligan, 1987), à des réorganisations dans les systèmes dits de Westminster (Grande-Bretagne, Canada, Australie) (Davis *et al.*, 1999) ou à la fusion des services déconcentrés de l'État en France (Bezes et Le Lidec, 2016), les auteurs insistent sur le fait que la modification de la division du travail permet de re-hiérarchiser les priorités de politiques publiques en redistribuant le pouvoir, en favorisant la domination de nouvelles idées et en remettant en cause l'organisation des clientèles. L'intervention sur la division du travail se double ainsi de choix, plus ou moins discrets, d'orientations de politiques. Pour Wiggan (2007) comme pour Pillon (2017), la fusion des organisations en charge de l'emploi fait partie d'une stratégie néo-libérale de réorientation de la politique de l'emploi et de la sécurité sociale destinée à soutenir l'introduction de logiques d'« activation » sur le marché du travail, à destination des demandeurs d'emploi traditionnels et des utilisateurs économiquement inactifs des services de sécurité sociale. Un autre effet attendu et parfois observé des fusions est inverse à celle des agences : là où les agences spécialisent et renforcent l'efficacité en raison d'une division plus étroite des fonctions, les formes fusionnées sont légitimées, au contraire, parce qu'elles sont supposées favoriser la prise en charge des problèmes publics inédits précisément créés par les logiques de spécialisation, qui génèrent des effets de fragmentation et de fonctionnements en silos. Les fusions sont souvent alors justifiées par un processus d'intégration permettant une « remise en transversalité », c'est-à-dire l'articulation de politiques publiques jugées trop autonomes. Sur un plan plus politique, les fusions conduisent aussi à internaliser les arbitrages entre politiques publiques concurrentes, au sein de la méta-organisation.



In fine, les réorganisations affectent non seulement la manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques, mais elles en façonnent souvent les objectifs et les instruments en imposant de nouvelles



catégorisations de l'organisation du travail, du découpage des tâches, des expertises à mobiliser et des spécialités valorisées et légitimes.

2. – Réflexions pour le XXI^e siècle

Si ces deux dynamiques de transformation sont bien renseignées dans les recherches académiques, elles sont cependant loin d'épuiser les mutations de longue durée qui affectent les administrations depuis les années 1980 et celles plus récentes, par exemple liées aux technologies numériques, qui les bouleversent depuis les années 2000. De plus, si l'on admet, au terme de la première partie, la multiplicité des influences que les bureaucraties exercent sur les politiques publiques, mais aussi l'importance de prendre en compte les effets retour des secondes sur les premières, force est heureusement de constater que les recherches sur les administrations ont de beaux jours devant elles. Plusieurs questions importantes pourraient faire l'objet de travaux dans les années à venir en raison de la saillance des enjeux qu'elles soulèvent, mais aussi du constat qu'elles restent insuffisamment explorées dans la littérature. Restant fidèle à la proposition de Moynihan et Soss (2014) de penser les effets réciproques entre politiques publiques et administrations, nous traçons deux perspectives de recherche complémentaires. La première suggère de partir des « nouvelles politiques publiques » (transition écologique au sens large, biotechnologies et politiques du vivant, crises sanitaires comme celle du Covid-19, tournant post-2008 des politiques économiques), au cœur desquelles les enjeux d'expertise sont centraux, pour se demander quels effets elles produisent sur les bureaucraties (2.1.1). Ces dernières s'y adaptent-elles, résistent-elles, sont-elles fragilisées ou au contraire renforcées par elles, voire démultipliées ? De manière complémentaire, la gouvernance contemporaine des politiques publiques s'est hybridée sous l'effet des politiques de réforme de l'État faisant la part belle aux acteurs privés et associatifs. Que produisent ces nouveaux arrangements sur les administrations publiques (2.1.2) ? La seconde perspective identifie deux mutations à l'œuvre dans les fonctionnements des administrations publiques dont nous suggérons qu'elles restent encore insuffisamment explorées compte tenu de leur importance. Elles concernent les transformations des trajectoires sociales et des statuts d'emploi des agents publics (2.2.1) et l'essor considérable des technologies numériques (2.2.2).

2.1. – *Ce que les nouveaux problèmes publics et les gouvernances hybrides des politiques qui les prennent en charge font aux administrations publiques*

2.1.1. – *Nouveaux problèmes publics, nouvelles expertises, nouvelles politiques : quels effets de transformation sur les administrations ?*

Comme l'énoncent Moynihan et Soss, « *policy is a political force with important consequences for commonly studied administrative phenomena – from administrative capacity, structures, routines and authority relations to public service motivations and organizational cultures* » (Moynihan et Soss, 2014, pp. 324-325). Dans leur formulation, les politiques publiques constituent de puissants vecteurs de transformation des bureaucraties publiques de sorte que « *bureaucracies are remade by the policies they administer* » (Moynihan et Soss, 2014, p. 325). Prêter attention à cette dynamique de changement des administrations, mentionnée en première partie (1.2.5.), sous l'effet

« nouvelles » politiques publiques poursuivant de nouveaux objectifs, s'appuyant sur des instruments inédits ou prenant en charge de nouveaux problèmes publics, constitue une piste de recherche stimulante. En soi, cette perspective n'est pas radicalement nouvelle dans la mesure où les nombreux travaux sur les capacités étatiques (voy. 1.1.) ou sur l'eupéanisation (par exemple Knill, 2001) se sont déjà interrogés sur la manière dont des politiques publiques étaient relayées et portées ou, au contraire, fragilisées et sapées, par des bureaucraties selon leurs ressources, leurs compétences et leur autonomie(6). Néanmoins, on peut se demander aujourd'hui si certaines « grandes transformations » à l'œuvre en matière d'action publique ne sont pas de nature à remettre profondément en cause les arrangements administratifs existants, en tous cas à conduire à s'interroger sur la place que jouent les bureaucraties dans ces configurations. On peut en identifier trois, de nature différente : les transformations liées au tournant anthropocène (changement climatique, érosion de la biodiversité, prévention des pollutions, économie sans carbone, catastrophes naturelles, crises sanitaires liées aux pandémies comme la Covid-19, etc.) ; celles liées à la montée en puissance des biotechnologies et des technosciences (procréation médicalement assistée, transplantation d'organes, nanotechnologies, génie génétique et modifications génétiques d'organismes comme les OGM, travaux sur les cellules-souches, biologie synthétique, nucléaire, etc.) et aux problèmes qu'elles soulèvent ; celles reposant sur des



réorientations significatives des politiques économiques, notamment post-2008, dans le sens de

(6) Une définition de l'eupéanisation est proposée dans un encadré au sein du chapitre 17 par Martino Maggetti. Ce dernier aborde entre autres les administrations publiques à l'échelon supranational.



soutien aux acteurs privés et de grands plans d'investissement. On pourrait ajouter un quatrième type de transformation relevant des « crises » et des politiques de « mise en crise » (Aguiton *et al.*, 2019) intervenant dans les trois champs mentionnés plus haut (crises climatique, financière, sanitaire, nucléaire, etc.).

Ces politiques, très différentes, nous semblent pourtant partager plusieurs points communs. Les trois champs sont marqués par l'importance des enjeux d'expertise, comme l'illustrent avec une acuité particulière les débats et controverses sur le changement climatique, les biotechnologies ou les politiques économiques et budgétaires depuis la crise de 2008. Ces enjeux sont souvent initialement portés par des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux, dans le cadre de mobilisations interpellant l'opinion publique, réclamant la mise à l'agenda de ces problèmes (réchauffement climatique, fin des politiques économiques d'austérité, etc.) ou contestant le développement de certaines techniques (OGM, nanotechnologies, biologie de synthèse, etc.). Ils sont aussi l'objet de controverses sur les savoirs et connaissances scientifiques, de multiples groupes d'intérêt revendiquant la détention d'une expertise ou contre-expertise objectivant les enjeux : les porteurs d'un enjeu à mettre à l'agenda (la lutte contre le changement climatique) ; les acteurs contestataires qui se sentent menacés par une technique ; les promoteurs (industriels ou scientifiques) qui défendent une technique (OGM, nanotechnologies). À ces groupes s'ajoutent les publics avertis et larges, les experts profanes, militants ou participants, impliqués dans les nombreux forums où sont débattus ces sujets et prompts à se mobiliser. Ces politiques publiques mettent ainsi en jeu, et souvent en cause, la base même de ce qui constitue la légitimité des administrations publiques, l'expertise.

Nous suggérons donc que des recherches pourraient plus systématiquement porter sur les modalités et l'intensité avec lesquelles ces politiques affectent les administrations publiques. Quels rôles les administrations publiques jouent-elles dans ces configurations où les expertises occupent une place centrale et où les réseaux technocratiques traditionnels sont en partie délégitimés ? Quelles capacités sont-elles en mesure de constituer et comment celles existantes sont-elles renforcées ou affaiblies par ces nouvelles politiques ? Plus spécifiquement, comment se réopère la séparation entre expertise, administrations et politique dans un contexte où la première n'est



plus monopolisée par les seules deuxièmes, mais largement distribuée et où les acteurs politiques sont pris de manière plus intense qu'auparavant dans des controverses sur l'expertise et obligés de justifier leurs actions en prenant position dans ces débats (Weingart, 1999 ; Hoppe, 2005 ; Wood, 2019) ? Ces explorations semblent d'autant



plus intéressantes que bon nombre de travaux examinant ces politiques privilégient l'analyse des enjeux politiques et des groupes d'intérêt, mais négligent les acteurs administratifs.

Plusieurs pistes de recherche peuvent être imaginées. On peut d'abord envisager les recherches en mobilisant la perspective des capacités étatiques. Prenons l'exemple des politiques de transition écologique au sens large et sur le temps long. Depuis plusieurs décennies, des recherches se sont intéressées aux rôles qu'ont joué les États et leurs administrations face aux politiques écologiques (Lascoumes, 1994 ; Whitehead *et al.*, 2007) en soulignant combien leurs dysfonctionnements ont souvent fragilisé les politiques publiques. Mais de plus en plus, des recherches appellent aussi à réintroduire l'État dans les analyses sur la gouvernance environnementale (*bringing the state back into environmental governance*, Duit, 2014, p. 3) en raison même du fait que les acteurs étatiques restent largement ceux qui conduisent et mettent en œuvre les politiques de gestion des ressources naturelles et les politiques de régulation des pollutions, qu'elles concernent l'eau, l'air ou les sols. En raison aussi du fait que ces politiques ont généré des modifications des capacités étatiques, par exemple à travers la création d'agences spécialisées ou au contraire de grand ministère intégré et fusionné pour mettre en œuvre le « développement durable » (Lascoumes *et al.*, 2014). Ou encore qu'elles sont portées conjointement par des bureaucraties et des législateurs, dont les interdépendances sont différentes d'un pays à un autre, ce qui débouche sur des politiques de changement climatique inégalement ambitieuses dans leurs régulations et leurs résultats. Meckling et Nahm (2018) comparent par exemple l'Allemagne et la Californie et mettent en évidence le poids plus important des bureaucraties dans le cas californien là où la configuration allemande conduit, au Parlement, à revoir les objectifs à la baisse en raison du poids des groupes d'intérêt. Dans cette perspective, la manière dont les structures des États sont affectées par les nouvelles orientations de politiques écologiques (comment et jusqu'à quel point ils sont « verdis » et deviennent des *green states*) autant que les modalités à travers lesquelles les premières « filtrent » et influencent les secondes sont essentielles à analyser. Dans les trois domaines envisagés, en tous cas, il peut être heuristique d'étudier la manière dont se créent, ou non, des agences spécialisées et leurs formats (de nouvelles « bureaucraties techniques » selon les termes de Benamouzig et Besançon, 2005), mais aussi de prêter attention aux multiples



organisations porteuses d'expertises (associations, *think tanks*, groupes d'experts variés dont intergouvernemental comme le GIEC sur le climat, conférences citoyennes, forums hybrides, etc.). La crise contemporaine de la Covid-19 offre d'ailleurs



de belles perspectives de recherche sur les agencements organisationnels des États et leurs effets avec, en France, les créations en mars 2020 d'un conseil scientifique auprès de l'exécutif puis d'un comité analyse recherche et expertise (CARE) qui court-circuitent les savoirs et savoir-faire détenus par les nombreuses administrations sanitaires existantes (Borraz *et al.*, 2020). Sur ces enjeux, d'ailleurs, les politiques sont loin de n'affecter que les administrations nationales. Elles servent souvent le crédit et la légitimité des bureaucraties internationales dont les capacités sortent renforcées, par exemple sur les enjeux environnementaux (Biermann et Siebenhüner, 2009) ou bioéthiques (Littoz-Monnet, 2017a), notamment en raison du rôle stratégique joué par la détention, la construction ou la mobilisation d'expertises portées par des entrepreneurs bureaucratiques. Les mécanismes de cette influence comme les ressorts de leurs pouvoirs renforcés constituent actuellement des objets de recherche en plein essor (Littoz-Monnet, 2017b ; Knill *et al.*, 2019 ; de Witt *et al.*, 2020).

Une autre perspective de recherche peut consister à regarder la manière dont se recomposent les relations entre science/expertise et politique et à particulièrement observer la distribution de cette expertise entre de multiples organismes, dont des bureaucraties publiques aux statuts multiples (administrations centrales, agences, comités, etc.) qui ne sont qu'une partie des acteurs impliqués. Que deviennent les administrations au cœur des politiques publiques dans le domaine des transitions écologiques ou des technosciences ou même dans le cadre des politiques économiques post-2008 marquées par le soutien aux entreprises, aux banques, aux marchés financiers et qui remettent en partie en cause les dogmes stabilisés depuis les années 1980 autour du thème de l'État investisseur (Mertens et Thiemann, 2019) ? Ces politiques, souvent alimentées par la revendication de la nécessité d'une action transversale (*transboundary*), notamment lors des crises (Boin et Lodge, 2016), bouleversent visiblement les routines et les juridictions bureaucratiques, déstabilisent les expertises patiemment acquises et capitalisées, favorisent l'émergence de nouveaux entrepreneurs de réforme dans les champs administratifs concernés (par exemple, des agences spécialisées), modifient la distribution des ressources, mais avivent aussi les concurrences bureaucratiques, les oppositions et les résistances. Dans ces contextes, les administrations publiques sont aussi de plus en plus



concurrencées par des groupes détenant des expertises rivales, voire se trouvent placées en situation de dépendance à des savoirs qu'elles ne produisent ni ne maîtrisent. Des auteurs comme Wood (2019), May *et al.* (2016) ou Littoz-Monnet (2015) offrent des pistes très stimulantes pour étudier ces processus de redistribution. Wood (2019) re-conceptualise le lien



expertise-politique autour de la notion de « gouvernance hyper-active » en identifiant différentes formes d'interaction entre gouvernements et experts et différents usages des organismes auxquels a été déléguée la production d'expertise (protection des experts, *empowerment*, inclusion/ politisation). May *et al.* (2016), à propos de la protection des infrastructures, notamment en termes de cybersécurité, examinent plus spécifiquement les canaux (*venues*) d'élaboration et de circulation de l'expertise sur ces politiques et suggèrent que les bureaucraties y jouent toujours un rôle nodal de canal privilégié d'informations quand bien même elles n'en sont pas productrices. Dans le domaine des politiques de biotechnologie médicale, Littoz-Monnet (2015) montre comment ces enjeux scientifiques marqués par l'incertitude conduisent les bureaucrates de la Commission européenne à changer leur mode d'action en constituant une expertise éthique *ad hoc* sur le sujet et en l'incorporant au processus de décision. Ces contributions en appellent assurément d'autres pour comprendre ce que deviennent les administrations dans les rets des nouvelles politiques mobilisant science et expertise.

2.1.2. – *Gouvernance hybride des politiques publiques et brouillage public-privé : quels effets sur les administrations ?*

Un deuxième enjeu profond et durable des transformations des politiques publiques dont les effets sur les bureaucraties méritent une attention plus soutenue renvoie à un phénomène global : la diversification des acteurs parties prenantes de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques mettant fin, s'il a jamais existé, au « monopole » des administrations (Pierre et Peters, 2000). De fait, les politiques de réforme de l'État et les idées qu'elles véhiculent comme les évolutions sectorielles propres à chaque ministère ont transformé les formes de gouvernance des politiques publiques. De plus en plus, on observe la montée en puissance de nouveaux intermédiaires de l'action publique, qu'il s'agisse d'organisations publiques hybrides, d'acteurs privés ou d'associations qui placent les administrations et leurs agents en situation d'interaction et d'interdépendance avec d'autres organisations publiques, privées ou associatives. Ces trois hybridations, parallèles mais complémentaires, aux ressorts sensiblement différents, affectent la gouvernance des politiques publiques – leur portage organisationnel – mais aussi, en retour, les rôles, les capacités et les fonctions des bureaucraties publiques.

Premièrement, les politiques de réforme de l'État et les



évolutions étatiques depuis les années 1980 ont entraîné la fragmentation toujours plus forte des organisations publiques qui participent à la production de l'action publique : collectivités locales, opérateurs de l'État (agences,



établissements publics, *quangos*(7), etc.) ou entreprises publiques. Cette

« prolifération des organisations » de toutes sortes (Meyer *et al.*, 2006, p. 39) induit un paysage fortement différencié dans le secteur public et accentue la division, la différenciation et la spécialisation des organisations administratives qui contribuent aux politiques publiques. Bien entendu, on ne peut pas dire que cette fragmentation a été créée intégralement et *ex nihilo* par les réformes inspirées du *New Public Management*. La diversité des organisations et le processus de division du travail ont toujours fait partie des processus de construction de l'État. Cependant, les réformes ont globalement encouragé et amplifié cette tendance, soit en renforçant le nombre d'organisations et leur hybridité, soit en formalisant et en systématisant leur « autonomie » comme on l'a vu dans la partie précédente. Cette tendance a de nombreux effets durables sur les politiques publiques : éloignement des organisations publiques du « centre politique », problèmes de contrôle ou plus faible sensibilité aux demandes (Christensen et Lægreid, 2002 ; Egeberg et Trondal, 2009) ; transformation de l'expertise politique (Marcussen, 2006 ; Bach *et al.*, 2012) ; dépolitisation (Flinders, 2008 ; Flinders et Buller, 2006) ; difficulté à définir les responsabilités et problèmes à identifier les chaînes de redevabilité.

Deuxièmement, le portage organisationnel des politiques publiques s'est aussi modifié sous l'effet de transformations néolibérales entraînant le recours croissant à des acteurs privés. Ce recours se manifeste par des « tentatives d'étendre la rationalité du marché à des domaines auparavant considérés comme non marchands et non économiques » (Kurunmäki *et al.*, 2016, p. 397) avec divers objectifs, parfois idéologiques, parfois pragmatiques : la croyance dans le fait que ces initiatives permettront de mettre en place une concurrence bénéfique entre acteurs ou entraîneront des économies de coûts ou des gains d'efficacité ; l'idée que certaines compétences ne sont pas détenues par les acteurs publics ou que ce recours peut permettre de constituer et d'acquérir des capacités plus rapidement. De nombreux types de réformes relèvent de ces dynamiques, comme les partenariats public-privé (PPP) (Greve et Hodge, 2013), la sous-traitance ou externalisation, le recours aux incitations par défiscalisation ou l'utilisation de divers mécanismes de marché. Ces derniers dispositifs sont particulièrement variés, tels l'introduction de la concurrence par le biais de marchés internes dans le secteur public ou la séparation entre l'acheteur et le fournisseur dans l'offre de



services publics, ou encore la création artefactuelle d'un « choix » de

(7) Dans le monde anglo-saxon, l'acronyme désigne des organisations quasi non gouvernementales, c'est-à-dire établies par un exécutif mais indépendantes de lui pour traiter un problème jugé d'intérêt public.



l'utilisateur/client par exemple par la mise en concurrence ou le recours aux

« chèques » (ou *vouchers*). Bien évidemment, ces formes de marchandisation ont été développées de manière très différente d'un pays à l'autre et d'un secteur de politiques publiques à l'autre (éducation, santé, prisons, logement, etc.). L'utilisation du PPP a été variée (Hodge et Greve, 2005) alors même que ses effets secondaires négatifs étaient de plus en plus reconnus. Quelques enquêtes existent, mais elles gagneraient à se multiplier pour décrire une configuration hybride désormais très présente. Jane Gingrich (2014), par exemple, montre très bien la manière dont les réformes de la politique de l'éducation, de la santé et des soins aux personnes âgées ont été conçues différemment en Suède, en Angleterre et aux Pays-Bas, avec différents types de répartition du pouvoir et des coûts entre l'État, les producteurs et les consommateurs de services. Julie Pollard (2018), de son côté, décrit comment la mise en place de dispositifs d'incitation fiscale, proposant à des ménages d'investir dans la construction et la location de logements privés en échange d'une exonération fiscale sur l'investissement et les revenus locatifs, constitue une privatisation discrète de la politique du logement en accordant *de facto* un rôle majeur aux promoteurs immobiliers qui deviennent les acteurs (privés) majeurs au cœur de ces politiques publiques. L'État perd le contrôle du suivi de la politique. Krinsky et Simonet (2017) mettent, eux, en évidence les effets néfastes sur les travailleurs du recours au PPP pour l'entretien des parcs à New York. Ils décrivent l'assemblage public-privé que constitue la gouvernance des parcs et ses nombreux effets négatifs. Le recours au PPP conduit ainsi à une détérioration des conditions de travail et d'emploi des salariés et à une segmentation de la main-d'œuvre. La philanthropie y joue un rôle central pour pallier le désengagement de l'État, mais cet appel à l'engagement civique renforce les inégalités entre les quartiers riches et les quartiers pauvres. De plus, le répertoire de la citoyenneté justifie le recours au travail gratuit de certains individus, mis dans la situation de devoir « rendre à la communauté » en contrepartie de prestations sociales. Ces explorations en appellent d'autres.

À ces dynamiques de marchandisation, s'ajoute un troisième processus de transformation : le *design* organisationnel des politiques publiques repose de manière croissante sur le relais d'acteurs associatifs (Cottin-Marx *et al.*, 2017) qui constituent *de facto* des instruments ou des relais de l'action de l'État. Comme le



rappellent judicieusement Cottin-Marx *et al.* (2017) ou Clemens et Guthrie (2010), l'histoire des relations entre État et associations est une histoire ancienne dans de nombreux domaines de l'action publique (social, santé, handicap, sports, éducation), ce qui conduit à interroger les rationalités à l'œuvre dans ces formes de



co-production. Suivant Cottin-Marx *et al.* (2017), on peut schématiquement considérer qu'on observe une évolution historique, de périodes où les pouvoirs publics sont venus appuyer et reconnaître des initiatives autonomes issues du monde associatif et de la société civile à une période contemporaine marquée par des formes de désengagement de l'État qui voient les associations enrôlées dans une mise en œuvre de politiques publiques de plus en plus « déléguée ». Le projet de *Big Society* lancé par David Cameron en 2011 visait à favoriser le développement d'une offre associative alternative en compensation d'un désengagement de l'État dans les politiques sociales. Cette évolution est bien visible dans le glissement des modes de financement (Cottin-Marx *et al.*, 2017) : de subventions destinées à soutenir les associations à des commandes publiques et des dégrèvements fiscaux incitant au recours aux associations comme instruments d'action publique. Étudiant la politique du droit au logement opposable dite DALO, Pierre-Édouard Weill (2016) montre, par exemple, comment des associations d'accès aux droits jouent un rôle de *street-level bureaucrats* en devenant de véritables guichets associatifs qui requalifient les demandes et trient les demandeurs.

Ces trois profondes mutations ont des effets durables sur les bureaucraties publiques. Le premier est ce que l'on appelle le « brouillage » des frontières entre la sphère publique et la sphère privée et l'institutionnalisation de systèmes hybrides et très fragmentés impliquant « plusieurs mains » (*the state of many hands* comme le nomme Morgan et Orloff, 2017), mêlant les administrations centrales, les agences, les acteurs privés et les associations. Les frontières entre les juridictions sont devenues plus ouvertes depuis que les États subventionnent des organisations privées (marchandes ou associatives) pour mettre en œuvre des politiques publiques et que les organisations publiques collaborent davantage avec de nombreuses autres organisations de statuts divers, mécanisme que les auteurs ont décrit de multiples manières dans la littérature : « gouvernance en réseau » (Rhodes, 1997), « gouvernance déléguée » (Morgan et Campbell, 2011), « nouvelle gouvernance publique » (Osborne, 2010) ou « gouvernement ouvert » (Mulgan, 2014). La montée en puissance de ces nouveaux intermédiaires de l'action publique (acteurs privés ou associatifs) exige d'analyser des configurations plus larges de « gouvernance », où les acteurs administratifs ne sont plus en situation de monopole, mais parties prenantes d'une longue chaîne d'action publique. Que deviennent les administrations et leurs propriétés (expertise,



autonomie, fonctions) dans ces interactions multiples et soutenues ?

Ce questionnement invite à explorer les relations, les interactions et les flux de ressources et de pouvoir entre ces entités, les déplacements



selon le principe de la division public-privé (et aussi public et non lucratif), mais aussi les processus de délimitation entre ces différentes organisations et la manière dont leurs juridictions et leurs identités sont reconstruites. Plus que jamais, il devient difficile de prendre pour acquises les organisations réifiées et nécessaire d'analyser à la fois les luttes autour des juridictions et les opérations par lesquelles de nouvelles frontières plus ou moins poreuses sont redessinées. Bien sûr, ces changements profonds remettent également en cause la capacité administrative en érodant le pouvoir des bureaucraties, le monopole de leur expertise et leurs modes de contrôle. La sociologue politique Elisabeth S. Clemens (2017) caractérise ces situations sous le label de l'« État symbiotique » (*symbiotic state*) pour décrire les interactions systématiques entre des domaines d'activité organisés autour de principes différents, mais qui s'enrichissent mutuellement. Toutes ces questions s'inscrivent parfaitement dans un agenda de recherche dans lequel l'étude des bureaucraties est éminemment, et toujours plus, « relationnelle » et où la question de l'autonomie reste critique. Morgan et Orloff suggèrent de ne pas s'en tenir à la thèse d'un brouillage des frontières entre le public et le privé et affirment que les recherches feraient mieux « plutôt que de dissoudre les deux sphères dans un brouillage conceptuel [...] de tracer les liens et les flux de ressources et de pouvoir entre ces sphères, ou d'étudier où les frontières se brouillent et pourquoi cela pourrait être le cas » (Morgan et Orloff, 2017, p. 18).

Une seconde dimension à explorer porte sur les effets respectifs que provoquent ces interdépendances soutenues sur les administrations et sur les acteurs privés ou associatifs. Ces hybridations des organisations productrices d'action publique soulèvent des problèmes de pilotage, de contrôle et de responsabilité et posent la question du rôle que sont amenées à jouer les administrations dans des configurations qui les dépossèdent en partie ou largement de leurs prérogatives. D'un côté, la multiplication de ces formes de gouvernance déléguée ou en réseau, en relation avec la privatisation notamment, est susceptible de mettre à mal la capacité de l'État administratif en érodant son pouvoir et ses modes de contrôle en raison de l'influence plus forte des intérêts des groupes privés et de la fragilisation des processus de contrôle dès lors qu'on sort des structures hiérarchiques. Pour Flinders (2008), les problèmes de responsabilité dans la gouvernance déléguée se sont intensifiés parce que la



responsabilité a été partagée et dispersée dans les *designs* public- privé. Mais, d'un autre côté, certains travaux insistent au contraire sur les effets retour de ces politiques sur les administrations dont les fonctions de supervision et de contrôle sur les acteurs privés ou associatifs se



trouvent renforcées. Par rapport aux acteurs privés, Bell et Hindmoor (2009, p. 124) décrivent la mise en place d'une « métagouvernance des marchés » afin d'essayer d'en contrôler l'efficacité et d'en assurer la responsabilité. Dans les interactions entre administrations et associations, quelques travaux empiriques (Robelet, 2017 ; Cottin-Marx, 2017 ; Ihaddadene, 2018) décrivent l'emprise croissante des administrations d'État sur les associations via une série d'instruments de « gouvernement à distance » et de contrôle : les appels d'offre avec critères de sélection et standardisation des modes opératoires des associations ; les injonctions de l'État à ce que les associations professionnalisent leur gestion dans le domaine des finances ou des ressources humaines. Ces dynamiques conduiraient à un alignement des pratiques des associations sur celles des administrations (Lipsky et Smith, 2009), à une « managérialisation » du secteur non lucratif (Hwang et Powell, 2009), en tous cas à des formes de convergence dans les formes organisationnelles des bureaucraties et des associations. À mesure que les secondes deviennent des partenaires incontournables dans les politiques publiques, elles se trouvent prises dans les rets des premières qui renforcent leurs capacités de contrôle et rendent les associations dépendantes.

Quoique des travaux commencent à explorer ces dynamiques, leur centralité et leur importance invitent à développer plus de recherches empiriques, à en systématiser les résultats et à en explorer les théorisations.

2.2. – Deux enjeux en devenir pour penser les effets sur l'action publique des transformations contemporaines des administrations

Avec la perspective symétrique, il faut aussi prêter attention aux effets sur l'action publique des mutations profondes qui affectent les bureaucraties. Certains de ces effets ont déjà été en partie étudiés dans la littérature, si l'on songe aux changements organisationnels ou au gouvernement par la performance, tous deux examinés dans la partie précédente de ce chapitre. Il faut toutefois mentionner que, même sur ces thématiques, beaucoup reste à examiner et à comprendre pour saisir, par exemple, ce que la démultiplication des agences fait aux politiques publiques. Mais d'autres évolutions profondes des administrations publiques sont insuffisamment étudiées alors même qu'elles sont susceptibles d'affecter très fortement l'élaboration, le *design* et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette section, nous choisissons d'insister sur deux évolutions qui nous semblent



durables et transformatrices : les évolutions fortes du statut des agents publics dont les protections institutionnelles ont été largement remises en cause en Europe ; l'essor du e-gouvernement ou de la e-administration.



2.2.1. – *Flexibilisation des formes d'emploi public : quels effets sur la production et la mise en œuvre des politiques publiques ?*

Le premier enjeu de mutations des administrations dont on gagnerait à sonder les effets sur l'action publique correspond aux profonds bouleversements des « fonctions publiques » dans les pays occidentaux qu'il faut aborder à travers plusieurs dimensions complémentaires et interdépendantes : d'une part, les nombreuses transformations qu'ont connues les règles organisant le recrutement, la carrière, la promotion et les droits des agents publics ; d'autre part, les effets produits par ces réformes, associées à d'autres facteurs, sur les trajectoires et les propriétés sociales des agents occupant les emplois dans les administrations. À ces évolutions s'ajoutent les politiques de lutte contre les discriminations (ou d'*affirmative action*) dans les recrutements et les carrières et les nombreuses mesures visant à accentuer la dimension « représentative » des bureaucraties. Simplement résumé, la flexibilisation, la diversification des formes d'emplois dans les fonctions publiques ainsi que leurs ouvertures à de multiples demandes sociales et économiques sont susceptibles d'avoir fortement modifié les profils des agents publics (leur démographie, leurs niveaux de diplômes, leurs trajectoires sociales, les conditions d'emploi, l'attractivité relative des emplois occupés dans le secteur public, le sens attaché à ces emplois, etc.) avec de forts effets sur la construction des rôles et la manière de produire des politiques publiques. Si l'on admet que la construction de l'action publique est largement tributaire des trajectoires sociales des agents qui l'élaborent et la mettent en œuvre, cet ensemble de mécanismes est susceptible d'affecter fortement les politiques publiques.

On peut prendre pour point de départ la dynamique de changement dont les effets sur l'action publique ont été le plus étudiés, même si c'est majoritairement dans le contexte nord-américain : les injonctions à la représentativité (notamment ethnique et de genre) des administrations publiques. De nombreux travaux sur la représentativité dite active montrent ainsi en quoi des évolutions significatives dans la composition ethno-raciale ou de genre de certaines administrations affectent significativement leurs performances et la manière qu'ont les agents publics de construire leur rôle. Meier (1993) montre qu'une proportion plus importante d'enseignants d'origine latino-américaine dans des écoles de Floride améliore les résultats obtenus par les élèves. Meier et Nicholson-Crotty (2006) constatent que les femmes victimes de crimes sexuels sont plus enclines à les signaler à des femmes policières, qui, à leur tour,



de- viennent de plus en plus actives dans le dépôt de plaintes et l'application des lois sur les agressions sexuelles. Une étude récente de Hong (2016)



met en évidence des résultats convergents. L'augmentation de la proportion des minorités ethniques dans les forces de police anglaises et galloises a entraîné une diminution du nombre de plaintes des citoyens contre la police, non seulement par policier, mais aussi pour l'ensemble des plaintes contre la police. Les débats sur les mécanismes qui produisent des effets vertueux sont nombreux : certains auteurs insistent sur l'idée que des agents publics plus représentatifs serviront mieux les intérêts de leurs groupes d'appartenance ou qu'ils développeront des pratiques plus adaptées prêtant plus d'attention aux difficultés spécifiques de ces groupes. Une meilleure représentativité produira des effets positifs sur l'organisation administrative en favorisant le développement de comportements plus équitables, moins biaisés et plus objectifs. D'autres auteurs insistent sur les vertus de la « représentation symbolique » (Theobald et Haider-Markel, 2009) en défendant l'idée qu'une représentativité plus forte constitue un signal pour les assujettis/bénéficiaires/usagers qui considèrent que les agents publics sont susceptibles de partager leurs valeurs et leurs expériences et perçoivent leur action comme plus légitime. Une administration plus représentative et plus intégratrice, même dans un sens symbolique, se traduira par un meilleur traitement, non seulement des groupes exclus concernés, mais de tous les citoyens. À l'inverse, de fortes distorsions dans la représentativité des agents publics sont susceptibles de favoriser le développement de pratiques injustes ou contraires à l'éthique telles que le profilage ethnique ou racial, ce que montre l'ouvrage de Epp *et al.* (2014) sur les pratiques policières aux États-Unis.

Les mêmes perspectives gagneraient à être développées en prenant en compte les effets des transformations des statuts des agents publics sur la production et la mise en œuvre de l'action publique. De fait, comme l'explorent un certain nombre de travaux (Bach et Bordogna, 2011 ; Demke et Moilanen, 2013 ; Rouban, 2014 ; Gottschall *et al.*, 2015 ; Peyrin, 2019), le statut de fonctionnaire pour les agents (associé à une garantie d'emploi à vie, à la sécurité de la rémunération, de la promotion et de la retraite), s'il reste majoritaire dans certains pays (par exemple en France, 69 %), ne l'est plus dans beaucoup d'autres (28,3 % en Allemagne, 16 % en Italie, 10 % en Grande-Bretagne, 1 % en Suède). Les réformes de la fonction publique ont conduit à supprimer les protections juridiques des agents publics dans de nombreux pays en Europe par exemple, parmi lesquels les pays scandinaves (en



Suède très tôt depuis les années 1960, au Danemark au début de l'année 2000), l'Italie (en 1993), la Suisse (en 2001) ou les Pays-Bas (depuis 2010). Le statut de droit privé est donc plus fréquemment utilisé dans des contextes où les organisations publiques



sont elles-mêmes très diverses (administrations centrales, agences, établissements publics, entreprises publiques, collectivités locales, etc.). Les statuts d'emploi sont également extrêmement variables, avec la montée en puissance de formes plus précaires comme les contractuels (Peyrin, 2019). Pour autant, comme l'avancent Huguée *et al.* (2015), ces régimes juridiques différenciés et l'affaiblissement des spécificités statutaires ne diminuent pas pour autant les traits distinctifs des propriétés sociales des agents publics par rapport à ceux du secteur privé : par exemple des conditions d'emploi plus stables et un peu moins inégalitaires, la forte féminisation de l'emploi, le niveau de diplômes (relativement plus élevé) ou la démographie (des agents souvent un peu plus âgés que leurs homologues du privé). Ces caractéristiques, croisées avec la diversité des organisations présentes dans le secteur public, débouchent certainement sur des manières très différentes de construire et jouer son rôle d'agent public ou de mettre en œuvre des politiques publiques tout autant qu'ils s'incarnent dans des motivations et des formes variables d'*ethos* public (service de l'intérêt général, défense du service public, normes du privé, etc.).

Or, paradoxalement, nous en savons trop peu sur les effets de cette flexibilisation des formes d'emploi dans le secteur public. En définitive, en dehors des nombreux travaux mentionnés sur les effets d'une meilleure représentativité, il y a un manque de recherche sur les trajectoires sociales, les identités, les normes et les pratiques des « nouveaux » agents publics. Comment leurs intérêts et leurs croyances associés à l'entrée et à la carrière dans les administrations publiques ont-ils évolué en fonction de la classe, du sexe, de l'origine ethnique ou de l'éducation et quels effets cet assemblage de nouveaux profils et de nouvelles formes d'emploi produit-il sur les politiques publiques au concret ? Ces questions sont particulièrement importantes car le contexte est marqué par plusieurs phénomènes qui affectent la perception qu'ont les individus de l'attrait d'une carrière et/ou d'un emploi dans les administrations publiques. D'une part, de profondes dynamiques sociales et économiques ont transformé les systèmes de formation et d'emploi. Il y a eu une démocratisation de l'enseignement supérieur avec une forte augmentation du nombre de diplômes et du niveau de qualification mais aussi une diminution simultanée (relative) de la valeur attachée à ces mêmes diplômes, susceptibles de transformer les conditions dans lesquelles les individus perçoivent leur entrée et leur carrière dans les administrations publiques. D'autre part, les systèmes de



la fonction publique, on l'a dit, ont été considéra- blement transformés sous l'effet de dynamiques plus ou moins visibles. Plusieurs changements sont susceptibles de transformer la stratification



des hiérarchies, des postes et des emplois au sein des bureaucraties publiques : une augmentation massive des tâches qualifiées associée à une montée en puissance des cadres, une ouverture progressive du marché du travail public administratif à l'extérieur, le pourcentage croissant de personnel non permanent (contractuels, intérimaires, etc.), une diversification des organisations publiques qui passent des ministères aux agences, aux entreprises publiques ou aux acteurs du tiers secteur, etc. Comment tous ces changements affectent-ils la vie des agents au sein des administrations publiques et leur investissement dans les politiques publiques ?

2.2.2. – Numérique, administration et action publique

Le troisième enjeu cardinal de mutation des administrations, dont les dynamiques et les effets sont essentiels et devraient mobiliser les chercheurs dans les années à venir, renvoie aux processus de transformation numérique ou digitale des administrations, avec des effets majeurs aussi bien sur les fonctionnements des bureaucraties que sur les politiques publiques. Dans la mesure où un chapitre est consacré au sujet dans ce traité, nous nous permettons ici d'y renvoyer(8), mais proposons de poser quelques jalons prospectifs, en lien avec notre propre problématisation.

Nul doute d'abord que les multiples technologies numériques qui affectent les administrations constituent de puissants facteurs de transformation de leurs fonctionnements et des politiques publiques qu'elles produisent. Certains promoteurs de ces dispositifs ne manquent pas de parler de « révolution numérique ». Trois réflexions imposent cependant la prudence. Premièrement, le renouveau technologique n'est pas inédit, loin de là, dans les mutations des administrations, comme le montrent aussi bien les travaux d'histoire sur le rôle de la mécanisation et la dactylographie (Gardey, 2001) que ceux sur l'informatique (Agar, 2003) (voy. aussi Baudot *et al.*, 2015). Il en accompagne les évolutions, mais est loin d'en avoir structuré totalement les formes, les principes et les fonctionnements (pour une thèse contraire, voy. Agar, 2003 qui défend la thèse, sur le cas britannique, que les technologies informent la structuration de la fonction publique). Deuxièmement, le numérique renvoie à une multitude de technologies, rangées sous le même vocable de e-gouvernement ou e-administration, mais soulevant des enjeux très différents les uns des autres. On peut citer les bases de données servant au stockage d'informations sur les citoyens-usagers (par exemple, le



(8) Voy. le chapitre 18 par Clément Mabi, intitulé « Lieux dématérialisés de l'action publique ».



dossier médical personnalisé) ; la mise en ligne publique de données ouvertes, collectées et détenues par les administrations (l'*open data*) ; les technologies numériques mettant en place des formes de traçabilité (par exemple, dans le domaine de la sécurité) ; les technologies transformant le travail de bureau (e-mails, internet, etc.) ; les technologies d'aide à la décision (algorithmes) ; la transformations des interfaces administrations/usagers par le biais des portails administratifs, des plateformes et de la dématérialisation de certaines formalités administratives (par exemple, Parcoursup en France). Jusqu'où les recherches doivent-elles considérer ces technologies comme un ensemble cohérent ? Enfin, troisièmement, nous avançons l'hypothèse que la diffusion massive des technologies numériques est également loin de remettre en cause les enjeux au cœur des fonctionnements des administrations publiques : exercice de la domination, rapports des usagers à l'État, rhétorique de l'efficacité, droits et participation des administrés, organisation de la division du travail, privatisation ou marchandisation. Ces enjeux sont « réactivés » par les instruments numériques ; ils ne disparaissent pas ni ne sont « remplacés » ; ils se posent « à nouveau frais ».

À partir de ces prolégomènes, on peut envisager quelques pistes de recherche. Premièrement, s'interroger sur la transformation des rapports de domination entre, d'un côté, les agents et les nouveaux dispositifs virtuels qui représentent l'État et, de l'autre, les administrés/ gouvernés qui y sont confrontés et en font usage. Que deviennent les rapports ordinaires à l'État et aux services publics dans le cadre des nouvelles technologies de l'information et de la communication (les portails des organisations publiques, les procédures dématérialisées) et comment ces dernières reformatent-elles les pratiques, les catégories et les langages qui donnent à voir l'administration et l'État dans la vie ordinaire des individus ? Cette question se pose à propos des interactions digitales ordinaires, par exemple, dans le cas français, avec Parcoursup pour la gestion des choix multiples d'orientation des futurs étudiants ou avec l'identification des citoyens par les administrations digitalisées dans le cadre de la création de « France Connect » qui met en place une identification unique (Alauzen, 2019). Mais ce questionnement est aussi amplifié au sujet des bases de données et des techniques qui leur sont associées (stockage, croisement des informations via l'interopérabilité, profilage et ciblage algorithmiques via le *machine learning*, etc.). Les logiques de contrôle voire de



surveillance des populations par les pouvoirs et les administrations (policières, sociales, de santé, etc.) sont réactivées comme le sont les enjeux de protection de la vie privée. Dans le domaine des politiques sociales aux États-Unis, Headworth (2019)

montre, par exemple, comment les agents des services des fraudes à l'État-providence utilisent l'accès aux réseaux sociaux des bénéficiaires (notamment *Facebook*) pour trouver des preuves de fraude à travers ce que révèlent publiquement les comptes. Cette appropriation des liens sociaux en ligne accroît le contrôle social sur les populations pauvres et les mécanismes de stigmatisation.

La digitalisation (d'une partie) de l'État conduit aussi, deuxièmement, à interroger le renouvellement des relations de service entre les administrations et les citoyens dans le cadre des interfaces numériques, mais aussi à explorer les effets de ces interactions numériques sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur l'affirmation, réactivée par les promoteurs de l'État plateforme, de l'efficacité retrouvée de l'État. De fait, les technologies numériques d'interface (carte numérique, bornes automatiques, dématérialisations de procédures, etc.) et de consultation des usagers transforment en partie les guichets des administrations (leurs *front-offices*) et sont porteuses de croyances fortes et tenues pour acquises quant à leurs vertus (décloisonnement des silos, participation), leur efficacité (la rapidité des démarches en quelques clics par exemple), leur efficience (la réduction des coûts) et leur capacité à résoudre (tous) les problèmes. Pour autant, comme tout instrument d'action publique, ces e-technologies doivent être étudiées en mettant au jour leurs dynamiques politiques et sociales (les rapports de pouvoir qui les sous-tendent, les idées qu'elles véhiculent, les controverses sociotechniques dont elles sont l'objet), mais aussi leurs effets sur les politiques publiques proprement dites (les *policy feedbacks*). Sur ces sujets, des enquêtes empiriques sont indispensables pour dépasser les discours de promotion tout comme sont nécessaires des réflexions sur les manières de les théoriser. L'attention portée aux inégalités d'accès créées par les technologies numériques constitue bien sûr une première piste de recherche, mais il est aussi nécessaire d'explorer l'existence d'effets possibles de re-bureaucratiation des administrations affectant les citoyens-usagers. En res-

« l'accueil » *via* les technologies et en limitant les interactions de face à face, les interfaces numériques ne conduisent-elles pas à une nouvelle coupure entre des *front-offices* « intégrés » (des guichets uniques virtuels) et des *back-offices* centrés sur la productivité (Chadwick et May, 2003 ; Weller, 2010) et à un regain de bureaucratisation et de dépolitisation, les guichets



perdant leur fonction de lieux d'expression de revendications et de résolution de conflits liés aux politiques publiques (Brodkin, 2013) ? Dans ce sens, certains auteurs (Eubanks, 2017) décrivent l'automatisation des politiques sociales et de santé comme un vecteur d'anonymisation et d'abstraction. Elle remet en cause l'autonomie des *street-level*



bureaucrats et les latitudes offertes (au bénéfice de l'utilisateur) par leur pouvoir discrétionnaire (par exemple en matière d'éligibilité) et génère un traitement stigmatisant et inégalitaire des populations les plus pauvres. L'efficacité et l'efficience sont également des promesses fortes des gouvernements numériques : rapidité des procédures en ligne ; meilleur respect des règles *via* les progiciels qui canalisent et « bloquent », le cas échéant, les usagers ; interopérabilité ; meilleur suivi des procédures engagées ; allègement de la gestion opérationnelle, meilleur contrôle *via* les outils de vérification, etc. De ces points de vue, la digitalisation de l'État fait assurément bon ménage avec les objectifs des réformes inspirées du *New Public Management*. Pour autant, l'efficacité présumée de ces technologies ne doit pas être naturalisée et considérée comme donnée : la dématérialisation prête le flanc à de nombreuses vulnérabilités techniques (sécurisation des données, authentification *via* les signatures digitales) et organisationnelles (concurrences entre *back-offices*, interopérabilité défaillante, etc.) qui remettent en cause cette efficacité présumée. Au-delà, l'efficacité algorithmique pose aussi question pour la production des politiques publiques, par exemple dans le domaine de la justice où l'automatisation des décisions *via* les algorithmes de traitement de la jurisprudence soulève de nombreuses interrogations (Garapon et Lassègue, 2018) sur les politiques ainsi produites.

Un troisième enjeu lié à la numérisation des administrations mérite certainement le développement de travaux. Il concerne les effets de la digitalisation sur le partage public-privé. De fait, l'essor des instruments numériques (portails, sites dédiés, infrastructures, systèmes d'information et *Application protocol interface* dite *API*, bases de données, algorithmes) accentue la dynamique décrite en 2.1.2. en renforçant le poids et l'influence des firmes privées (parfois des *start-up*, plus souvent de grandes sociétés mondiales) qui assurent la construction, la maintenance et l'usage des NTIC mobilisées dans les administrations. Dunleavy *et al.* (2006) insistent sur cette dépendance des États à l'égard des acteurs marchands capables de fournir les services technologiques nécessaires : elle se traduit par des formes variées de sous-traitance et de contractualisation avec un nombre souvent considérable de fournisseurs qui débouchent sur des « partenariats » à grande échelle et soulèvent des enjeux considérables de gouvernance. Certains pays (Canada, Pays-Bas) ont développé de fortes compétences internes dans les



services gouvernementaux, mais de nombreux autres (et à chaque fois spécifiquement des ministères, souvent autonomes dans leurs politiques numériques) sont placés dans des situations de dépendance asymétrique. Quels effets produisent ces nouvelles formes de gouvernance sur les administrations



et les politiques publiques ? Dans le même sens, le mouvement d'ouverture des données publiques (*open data*) des administrations fait l'objet d'une grande attention et aussi de beaucoup de convoitises dès lors que certaines bases peuvent être exploitées par des entreprises économiques. Comme le montre Clément Mabi (2015), il place également en situation de médiateur, au cœur du dispositif, entre les administrations qui délivrent des données brutes et les citoyens susceptibles de les réutiliser, des développeurs informatiques issus du secteur privé qui créent et commercialisent les applications destinées à réutiliser ces informations. Dit autrement, l'État en mode plateforme renforce l'hybridation public-privé et accentue les interdépendances entre administrations et acteurs privés dans la production de politiques publiques. Analyser les effets de ces nouveaux assemblages sur les politiques publiques constitue assurément une piste féconde de recherche.

Conclusion

Avec ce chapitre, nous avons voulu souligner combien il semble aussi difficile d'étudier l'administration sans s'intéresser aux politiques publiques que d'analyser les politiques publiques sans prendre en compte les acteurs administratifs multiples qui les produisent, les mettent en œuvre et influencent, de manière visible ou discrète, les activités de gouvernement des autorités publiques (qu'elles soient étatiques, européennes ou locales). Nous avons rappelé combien les différentes propriétés structurelles des systèmes administratifs (leur principe de division du travail, la plus ou moins forte autonomie de leur expertise, leur ancrage territorial ou pouvoir infrastructurel, les trajectoires sociales de leurs agents et leur mode de socialisation) étaient susceptibles d'influencer la manière dont les politiques publiques étaient produites. Nous avons ensuite présenté les différentes théories et les travaux empiriques très variés qui documentent l'influence des bureaucraties sur l'action publique : le pouvoir de mise en œuvre et le pouvoir discrétionnaire des *street-level bureaucrats* ; le pouvoir d'élaboration des politiques publiques via le rôle joué par les hauts fonctionnaires devenant acteurs programmatiques ; le rôle d'intermédiation des administrations entre politique et groupes d'intérêt et la construction de leur autonomie relative, par exemple à travers la construction et l'entretien d'une réputation fondée sur l'expertise ; le rôle de filtre des



administrations lorsque leur activité matérielle ordinaire génère du travail bureaucratique (*administrative burden*) que doivent endosser les usagers/bénéficiaires et des coûts, susceptibles d'affecter négativement le rapport des citoyens à l'État. Les



« bureaucraties » restent des objets d'étude très analysés dans diverses disciplines (science politique, sociologie, histoire, anthropologie, économie, gestion) et sous-disciplines (sociologie politique, sociologie de l'État, analyse des politiques publiques, théorie des organisations, théorie des élites, sociologie des professions, etc.). Nous nous sommes efforcés de présenter la multiplicité des angles de vue montrant l'importance et la richesse de l'objet.

Si les systèmes administratifs influencent et façonnent les politiques publiques, les politiques de réforme administrative transforment ces systèmes à leur tour en introduisant massivement de nouveaux dispositifs et instruments inspirés du *New Public Management*, par exemple des techniques de gouvernement par la performance (*via* objectifs et indicateurs) ou une rationalisation de la division du travail, notamment *via* le développement massif des agences. Ces transformations néo-managériales, évidemment variables d'un pays à un autre, mais aussi d'un secteur à un autre, affectent significativement les administrations publiques en remettant en cause leur forme « bureaucratique » (au sens de Weber), mais génèrent des effets tout aussi importants sur les politiques publiques que les administrations en réforme sont amenées à produire.

Ce chapitre veut aussi souligner à quel point les administrations restent des objets de recherche riches et passionnants pour les enquêtes futures. Les grandes transformations à l'œuvre aussi bien liées au tournant anthropocène qu'à l'essor des technosciences ou au tournant des politiques économiques depuis la crise de 2008 encore amplifié par la crise de la Covid-19 sont de puissants vecteurs de changement des administrations publiques. Elles génèrent des adaptations, des remises en cause, des renouvellements, des renforcements ou des fragmentations des capacités administratives, tout en fragilisant drastiquement le monopole que les bureaucraties détenaient sur l'expertise. Dans le même sens, les administrations publiques ne détiennent plus, si elles l'ont jamais eu, le monopole de mise en œuvre des politiques et se voient mises en concurrence ou simplement placées en interactions avec des acteurs privés ou associatifs. Cette gouvernance hybride, associée à l'idée d'un brouillage public-privé, doit susciter l'attention des chercheurs. Enfin, les systèmes administratifs ne cessent d'être eux-mêmes l'objet de réformes ou de mutations plus discrètes. Il nous semble qu'on gagnerait à explorer plus systématiquement les évolutions des trajectoires sociales des « nouveaux » agents des fonctions publiques comme les mutations de leurs formes



d'emploi. De même, l'essor de multiples dispositifs donnant forme à une administration numérique doit susciter l'intérêt de la recherche, sans pour autant laisser penser que les nouvelles technologies vont faire table



rase de toutes les théories et réflexions patiemment accumulées pour penser le phénomène bureaucratique, hier comme aujourd'hui.

Références bibliographiques

- Adolph, C., 2013, *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Agar, J., 2003, *The Government Machine: A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge, MIT press.
- Aguiton, S., Angeli, C., Cornilleau, L., 2019, « Politiques de la "mise en crise" », *Critique internationale*, 4, pp. 9-21.
- Alam, T., 2010, « La vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des ali- ments », *Revue d'études en agriculture et environnement*, 90 (4), pp. 373-398.
- Alauzen, M., 2019, « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers : le processus de conception de France Connect », *Réseaux*, 213 (1), pp. 211-239.
- Allison, G.T., Halperin, M.H., 1972, « Bureaucratic Politics: A Para- digm and Some Policy Implications », *World politics*, 24 (S1), pp. 40-79.
- Bach, S., Bordogna, L., 2011, « Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Rela- tions in Industrialized Democracies », *International Journal of Human Resource Management*, 22 (11), pp. 2281-2294.
- Bach, T., Niklasson, B., Painter, M., 2012, « The Role of Agencies in Policy-Making », *Policy and Society*, 31, pp. 183-193.
- Barrier, J., Pillon, J.-M., Quéré, O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, numéro spé- cial, 4, p. 4.
- Baudot, P.-Y., Marrel, G., Nonjon, M., 2015, « Encore une révolution informatique ? *Open* et *big data* dans les organisations administratives », *Informations sociales*, 191, pp. 8-18.
- Bell, S., Hindmoor, A., 2009, *Rethinking Governance : The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Benamouzig, D., Besançon, J., 2005, « Administrer un monde incer- tain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sani- taires en France », *Sociologie du travail*, 3, pp. 301-322.
- Bergeron, H., Borraz, O., Castel, P., Dedieu, F., 2020, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po.



Bezes, P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France.



- Bezes, P., 2018, « Exploring the Legacies of New Public Management in Europe », in Ongaro, E., van Thiel, S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Bezes, P., 2020, « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, (1), pp. 21-47.
- Bezes, P., Chiapello, E., Desmarez, P., 2016, « La tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance. Introduction du dossier-débat le gouvernement par les indicateurs », *Sociologie du travail*, 58, pp. 347-369.
- Bezes, P., Demazière, D., 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », dossier-débat, *Sociologie du travail*, 53 (3), pp. 293-348.
- Bezes, P., Join-Lambert, O., 2010, Comment se fait l'administration, *Sociologie du travail*, numéro spécial, 52 (2), pp. 133-150.
- Bezes, P., Le Lidec, P., 2007, « French Top Civil Servants Within Changing Configurations. From Monopolisation to Challenged Places and Roles? », in Page, E.C., Wright, V., *From the active to the enabling state. The changing roles of top officials in European Nations*, Londres, Palgrave/ MacMillan, pp. 121-163.
- Bezes, P., Le Lidec, P., 2015, « The French Politics of Retrenchment (2007-2012): Institutions and Blame Avoidance Strategies », *International Review of Administrative Sciences*, 81 (3), pp. 523-547.
- Bezes, P., Le Lidec, P., 2016, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, (66), pp. 407-433.
- Bezes, Ph., Pierru, F., 2012, « État, Administration et politiques publiques : les déliations dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines », *Gouvernement et action publique*, 2 (1), pp. 41-87.
- Biermann, F., Siebenhüner, B., 2009, *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge, MIT Press.
- Boin, A., Lodge, M., 2016, « Designing Resilient Institutions for



Trans- boundary Crisis Management: A Time for Public Administration », *Public Administration*, (2), pp. 289-298.

Borraz, O., 2008, *Les politiques du risque*, Paris, Les Presses de Sciences Po. Bourdieu, P., 1993, Esprits d'État. Genèse et structure d'un champ bureaucratique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, (1), pp. 49-62.

- Brodkin, E.Z., 2011, « Policy work: Street-level Organizations under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), pp. i253-i277.
- Brodkin, E.Z., Marston, G., 2013, *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Washington DC, Georgetown University Press.
- Bruno, I., Didier, E., 2013, *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, Zone.
- Buton, F., Pierru, F., 2012, « Instituer la police des risques sanitaires. Mise en circulation de l'épidémiologie appliquée et agencification de l'État sanitaire », *Gouvernement et action publique*, 4, pp. 67-90.
- Carpenter, D.P., 2001, *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, networks and Policy Innovation in Executive Agencies (1862-1928)*, Princeton, Princeton University Press.
- Carpenter, D., 2010, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton, Princeton University Press.
- Chadwick, A., May, C., 2003, « Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet : "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union », *Governance*, 16 (2), pp. 271-300.
- Christensen, J., 2017, *The Power of Economists within the State*, Stanford, Stanford University Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., 2001, *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Christensen, T., Lægreid, P., 2002, « New Public Management: Undermining Political Control ? », in Christensen, T., Lægreid, P., *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, pp. 93-119.
- Christensen, T., Lægreid, P., 2006, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Christensen, T., Lægreid, P., 2007, « The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform », *Public Administration Review*, 67 (6), pp. 1059-1066.
- Christensen, T., Lægreid, P., 2011, « Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges », *Public Organization Review*, 11 (4), pp. 407-423.
- Clemens, E., Guthrie, D., 2010, *Politics and Partnerships. The Role of Voluntary Associations in America's Political Past and Present*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Clemens, E.S., 2017, « Reconciling Equal Treatment with



Respect for Individuality: Associations in the Symbiotic State »,
in Morgan, K.J.,



- Orloff, A.S., *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 35-57.
- Conseil d'État, 2012, *Les agences : une nouvelle gestion publique ? Étude annuelle 2012*, Paris, Conseil d'État.
- Cottin-Marx, S., 2017, « Les associations au service des politiques de l'emploi : genèse du dispositif local d'accompagnement », *Revue française d'administration publique*, 163 (3), pp. 557-570.
- Cottin-Marx, S., Hély, M., Jeannot, G., Simonet, M., 2017, « La re-composition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, 163 (3), pp. 463-476.
- Dahlström, C., 2009, « The Bureaucratic Politics of Welfare-State Crisis: Sweden in the 1990s », *Governance*, 22 (2), pp. 217-238.
- Davis, G., Patrick, W., Crasswell, E., Eggins, S., 1999, « What Drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom (1950-1997) », *Public administration*, 77 (1), pp. 7-50.
- Delalande, N., 2009, « Le consentement à l'impôt en France : les contribuables, l'administration et le problème de la confiance. Une étude de cas en Seine-et-Oise (années 1860-années 1930) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 56-2 (2), pp. 135-163.
- de Maillard, J., Savage, S., 2017, « Les détectives dans la cage de fer néo-managériale ? Une analyse de deux polices britanniques », *Sociologie du travail*, 59 (4), s.p.
- Demmke, C., Moilanen, T., 2013, *Government Transformation and the Future of Public Employment: The Impact of Restructuring on Status Development in the Central Administration of the EU-27*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Demortain, D., 2020, *The Science of Bureaucracy: Risk Decision-Making and the US Environmental Protection Agency*, Cambridge, MIT Press.
- Dreyfus, F., Eymeri, J.-M., 2004, *Pour une sociologie politique de l'administration*, Paris, Economica.
- Du Gay, P., 2000, *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization and Ethics*, Londres, Sage.
- Dubois, V., 1999, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Duit, A., 2014, *State and Environment: the Comparative Study of Environmental Governance*, Cambridge, MIT Press.



Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., 2006a, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford, Oxford University Press.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. et Tinkler J., 2006b, « New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), pp. 467-494.
- Egeberg, M., Trondal, T., 2009, « Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification », *Governance*, 22 (4), pp. 673-688.
- Eichbaum, C., Shaw, R., 2008, « Revisiting Politicisation: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems », *Governance*, 21 (3), pp. 337-365.
- Eichbaum, C., Shaw, R., 2010, *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Epp, C.R., Maynard-Moody, S., Haider-Markel, D.P., 2014, *Pulled Over: How Police Stops Define Race and Citizenship*, Chicago, University of Chicago Press.
- Epstein, R., 2013, *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Eubanks, V., 2018, *Automating Inequality: How High-tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York, St. Martin's Press.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., Skocpol, Th., 1985, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eymeri, J.-M., 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye, J., *La politisation*, Paris, Belin, pp. 47-77.
- Eymeri-Douzans, J.-M., Bouckaert, G., 2013, *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant.
- Eymeri-Douzans, J.-M., Bioy, X., Mouton, S., 2015, *Le règne des entou-rages : Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Flinders, M., Buller, J., 2006, « Depoliticization, Democracy and Are-na Shifting », in Christensen, T., Lægreid, P., *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 53-80.
- Flinders, M.V., 2008, *Delegated Governance and the British State: Walking Without Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Garapon, A., Lassègue, J., 2018, *Justice digitale : Révolution graphique et rupture anthropologique*, Paris, PUF.
- Gardey, D., 2001, *La Dactylographe et l'expéditionnaire : histoire des employés de bureau 1890-1930*, Paris, Belin.
- Genieys, W., Hassenteufel, P., 2001, « Entre les politiques



publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ?
», *Revue française des affaires sociales*, 4, pp. 41-50.



- Genieys, W., Hassenteufel, P., 2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique*, 1 (2), pp. 89-115.
- Genieys, W., 2020, *Gouverner à l'abri des regards : la réussite de l'Obamacare*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gilardi, F., 2008, *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Gingrich, J., 2011, *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goëta, S., Mabi, C., 2014, « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, 79, pp. 81-91.
- Gottschall, K., Kittel, B., Briken, K. et al., 2015, *Public Sector Employment Regimes: Transformations of the State as an Employer*, Berlin, Springer.
- Greve, C., Hodge, G., 2013, *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, Londres, Routledge.
- Greve, C., Flinders, M., Van Thiel, S., 1999, « Quangos – what's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective », *Governance*, 12 (2), pp. 129-146.
- Halligan, J., 1987, « Reorganising Australian Government Departments », *Canberra Bulletin of Public Administration*, 52, pp. 40-47.
- Hassenteufel, P., 1997, *Les médecins face à l'État. Une comparaison européenne*, Paris, Presses de Science Po.
- Hauray, B., 2006, *L'Europe du médicament. Politique, expertise, intérêts privés*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Headworth, S., 2019, « Getting to Know You: Welfare Fraud Investigation and the Appropriation of Social Ties », *American Sociological Review*, 84 (1), pp. 171-196.
- Hennis, W., 1996, *La problématique de Max Weber*, Paris, Presses universitaires de France.
- Herd, P., Moynihan, D.P., 2019, *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*, New York, Russell Sage Foundation.
- Hodge, G., Greve, C., 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 305-331.
- Hong, S., 2016, « Representative Bureaucracy, Organizational Integrity, and Citizen Coproduction: Does an Increase in Police



Ethnic Representativeness Reduce Crime? », *Journal of Policy Analysis and Management*, 35 (1), pp. 11-33.

Hood, C., 1991, « A Public Management for all Seasons? », *Public Administration*, 69, pp. 3-19.

- Hood, C., 1994, *Explaining Economic Policy Reversal*, Buckingham. Open University Press.
- Hood, C., 1998, *The Art of The State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.
- Hood, C., 2011, *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Hood, C., Lodge, M., 2006, *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford, Oxford University Press.
- Hoppe, R., 2005, « Rethinking the Science-Policy Nexus: from Knowledge Utilization and Science Technology Studies to Types of Boundary Arrangements », *Poiesis & praxis*, 3 (3), pp. 199-215.
- Hugrée, C., Penissat, E., Spire, A., s.d., « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, 56 (1), pp. 47-73.
- Hupe, P., Hill, M., Buffat, A., 2015, *Understanding Street Level Bureaucracy*, Bristol, Policy Press.
- Hwang, H., Powell, W.W., 2009, « The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector », *Administrative Science Quarterly*, 54 (2), pp. 268-298.
- Ihaddadene, F., 2018, « La marchandisation de l'engagement des jeunes. Les "dérives" du service civique à la Ligue de l'enseignement », Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Nanterre.
- Infantino, F., 2017, *Outsourcing Border Control: Politics and Practice of Contracted Visa Policy in Morocco*, New York, Springer-Palgrave.
- James, O., 2003, *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- James, O., 2004, « The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance », *Public Administration*, 82 (2), pp. 397-419.
- James, O., Van Thiel, S., 2011, « Structural Devolution to Agencies », in Christensen, T., Lægreid, P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Burlington, Ashgate, pp. 209-222.
- Jobert, B., Muller, P., 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Jobert, B., Théret, B., 1994, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Jobert, B., *Le tournant néo-*



libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, Paris, L'Harmattan, pp. 21-85. Kitchener, M., 2002, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The case of Academic Health centre Mergers », *Organization studies*, 23 (3), pp. 391-420.



- Knill, C., Bayerlein, L., Enkler, J. et al., 2019, « Bureaucratic Influence and Administrative Styles in International Organizations », *The Review of International Organizations*, 14 (1), pp. 83-106.
- Knill, C., 2001, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krinsky, J., Simonet, M., 2017, *Who Cleans the Park?: Public Work and Urban Governance in New York City*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kurunmäki, L., Mennicken, A., Miller, P., 2016, « Quantifying, Econo- mising, and Marketising: Democratising the Social Sphere? », *Sociologie du travail*, 58 (4), pp. 390-402.
- Lascoumes, P., 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des poli- tiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, pp. 43-71.
- Lascoumes, P., 1994, *L'Éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lascoumes, P., Bonnaud, L., Le Bourhis, J.-P., Martinais, E., 2014, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF.
- Le Galès, P., Thatcher, M., 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.
- Lehmbruch, G., Schmitter, P.C., 1982, *Patterns of Corporatist Policy- Making*, Beverly Hill, Londres, Sage.
- Lemoine, B., 2016, « L'État stratège pris dans les taux. L'invention d'une agence de la dette publique française », *Revue française de science poli- tique*, 66 (3), pp. 435-459.
- Levi-Faur, D., 2005, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), pp. 12-32.
- Lindvall, J., Teorell, J., 2016, « State Capacity as Power : a Conceptual Framework », *STANCE Working Paper Series*, 1, Department of Political Science, Lund University.
- Lipsky, M., 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Pu- blic Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Littoz-Monnet, A., 2015, « Ethics Experts as an Instrument of Techno- cratic Governance: Evidence from EU Medical Biotechnology Policy », *Governance*, 28 (3), pp. 357-372.
- Littoz-Monnet, A., 2017a, « Expert Knowledge as a Strategic Resource: International Bureaucrats and the Shaping of Bioethical Standards », *International Studies Quarterly*, 61 (3), pp. 584-595.
- Littoz-Monnet, A., 2017b, *The Politics of Expertise in International Organi- zations: How International Bureaucracies Produce and*



Mobilize Knowledge, New York, Taylor & Francis.



- Lowi, Th.J., 1969, *The End of Liberalism*, The Second Republic of The United States, Norton & Company.
- Lowi, Th.J., 1985, « The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration », in Noll, R.G., *Regulatory Policy and The Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, pp. 67-110.
- Mabi, C., 2015, « La plate-forme "data.gouv.fr" ou l'open data à la française », *Informations sociales*, 191, pp. 52-59.
- Majone, G., 1994, « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, 17 (3), pp. 77-101.
- Mann, M., 1984, « The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results », *Archives européennes de sociologie*, 25, pp. 185-213.
- Marcussen, M., 2006, « Institutional Transformation? The Scientization of Central Banking as a Case Study », in Christensen, T., Lægreid, P., *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 81-109.
- Matelly, J.-H., Mouhanna, C., 2007, *Police, des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.
- May, P., Koski, J.C., Stramp, N., 2016, « Issue Expertise in Policymaking », *Journal of Public Policy*, 36 (2), pp. 195-218.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., 2003, *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service: Narratives of Street-level Judgement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003.
- Mayntz, R., Hans-Ulrich, D., 1989, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987: Toward Hybridization? », *Governance*, 2 (4), pp. 384-404.
- Meckling, J., Nahm, J., 2018, « The Power of Process: State Capacity and Climate Policy », *Governance*, 31 (4), pp. 741-757.
- Meier, K.J., 1993, « Latinos and Representative Bureaucracy. Testing the Thompson and Henderson Hypotheses », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (4), pp. 393-414.
- Meier, K.J., Nicholson-Crotty, J., 2006, « Representative Bureaucracy and Law enforcement: The Case of Sexual Assault », *Public Administration Review*, 66 (6), pp. 850-860.
- Meier, K.J., O'Toole Jr, L.J., O'Toole, L.J., 2006, *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*, Baltimore, JHU Press.
- Mertens, D., Thiemann, M., 2019, « Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, National



Development Banks and European Economic Governance », *Journal of European Public Poli- cy*, 26 (1), pp. 23-43.



- Mesnel, B., 2017, « Les agriculteurs face à la paperasse. *Policy feedbacks* et bureaucratisation de la politique agricole commune », *Gouvernement et action publique*, 6 (1), pp. 33-60.
- Meyer, J.W., Drori, G.S., Hwang, H., 2006, « World Society and the Proliferation of Formal Organizations », in Gili, G.S., Drori, J., Meyer, J.W., Hwang, H., *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-49.
- Miller, G.J., 2000, « Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 2, pp. 289-328.
- Miller, G.J., Whitford, A.B., 2016, *Above Politics. Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Moe, T.M., 1990, « The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy », in Williamson, O.E., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, pp. 116-153.
- Moe, T.M., 2006, « Political Control and the Power of the Agent », *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 22 (1), pp. 1-29.
- Monjardet, D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- Morgan, K.J., Campbell, A.L., 2011, *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*, New York, Oxford University Press.
- Morgan, K.J., Orloff, A.S., 2017, *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Moynihan, D., 2006, *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington, Georgetown University Press.
- Moynihan, D., Herd, P., 2010, « Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights », *The American Review of Public Administration*, 40 (6), pp. 654-670.
- Moynihan, D.P., Soss, J., 2014, « Policy Feedback and the Politics of Administration », *Public Administration Review*, 74 (3), pp. 320-332.
- Mulgan, R., 2014, *Making Open Government Work*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Musselin, Ch., 2017, *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.



Nonjon, M., Marrel, G., 2015, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), pp. 9-24.



- Noordegraaf, M., 2015, *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Noordegraaf, M., 2016, « Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services », *Administration and Society*, 48 (7), pp. 783-810.
- Ogien, A., 1995, *L'esprit gestionnaire*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Osborne, S.P., 2010, *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge.
- Page, E.C., Jenkins, B., 2005, *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*, Oxford, Oxford University Press.
- Page, E.C., Wright, V., 2007, *From the Active to the Enabling State. The Changing Roles of Top Officials in European Nations*, Londres, Palgrave-MacMillan.
- Page, E.C., 2012, *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B.G., Pierre, J., 2003, *Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks, Sage.
- Peters, B.G., Pierre, J., 2004, *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge.
- Peyrin, A., 2019, *Sociologie de l'emploi public*, Paris, Armand Colin.
- Pierre, J., Peters, B.G., 2000, *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- Pierson, P., 2007, « Public Policies as Institutions », in Shapiro, I., Skowronek, St., Galvin, D., *Rethinking political institutions: the art of the State*, New York, NYU Press, pp. 114-131.
- Pillon, J.-M., 2017, *Pôle Emploi. Gérer le chômage de masse*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Pollard, J., 2018, *L'État, le promoteur et le maire : la fabrication des politiques du logement*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pollitt, C., 1984, *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-83*, Londres, Allen & Unwin.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., 2017, *Public Management Reform. A Comparative Analysis into the Age of Austerity*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C., 2004, *Unbundled government: A critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and contractualisation*, New York, Routledge.
- Pressman, J.L., Wildavsky, A., 1984, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why it's*



*Amazing that Fe- deral Programs Work at All, this Being a Gaga of the
Economic Development*



- Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press. Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Robelet, M., 2017, « Les transformations des modes de contrôle croisés entre associations et autorités publiques dans le secteur du handicap », *Revue française d'administration publique*, 163 (3), pp. 599-612.
- Rosenbloom, D., 2000, *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Rouban, L., 2004, « Politicization of the Civil Service in France: From Structural to Strategic Politicization », in Peters, B.G., Pierre, J., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*, Londres, Routledge.
- Rouban, L., 2009, *La fonction publique*, Paris, La Découverte.
- Rouban, L., 2014, *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française.
- Sallée, N., 2016, *Éduquer sous contrainte. Une sociologie de la justice des mineurs*, Paris, EHESS.
- Sharma, A., Akhil, G., 2009, *The Anthropology of the State: a Reader*, Malden, Mass., Blackwell.
- Siblot, Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Skocpol, Th., 1985, « Bringing the State Back in. Strategies of Analysis in Current Research », in Peter, B.E. et al., *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.
- Skocpol, T., Finegold, K., 1982, « State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal », *Political Science Quarterly*, 97 (2), pp. 255-278.
- Smith, S.R., Lipsky, M., 2009, *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.
- Soifer, H., 2008, « State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement », *Studies in Comparative International Development*, 43(3), pp. 231-251.
- Soifer, H., 2016, « The Development of State Capacity », in Falleti, F., Sheingate, A., *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Chapter Ten, pp. 181-194.
- Soss, J., Fording, R., Schram, S.F., 2011, *Disciplining the Poor:*



Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race, Chicago,
University of Chicago Press.



- Spire, A., 2005, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.
- Suleiman, E.N., 2003, *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press.
- Theobald, N.A., Haider-Markel, D.P., 2008, « Race, Bureaucracy and Symbolic Representation: Interactions Between Citizens and Police », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, pp. 409-426.
- Thiemann, M., 2018, *The Growth of Shadow Banking: A Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tomkinson, S., 2018, « Who Are You Afraid of and Why? Inside the Black Box of Refugee Tribunals », *Canadian Public Administration*, 61 (2), pp. 184-204.
- Warin, P., 2016, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Waterman, R.W., Meier, K.J., 1998, « Principal-Agent Models: an Expansion? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pp. 173-202.
- Weber, M., 1995 [1922], *Économie et Société*, 2 vol., Paris, Plon-Agora.
- Weill, P.É., 2017, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Weingart, P., 1999, « Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics », *Science and Public Policy*, 26 (3), pp. 151-161.
- Weller, J.-M., 1999, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Weller, J., 2010, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, 158 (2), pp. 12-18.
- Weller, J.-M., 2018, *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica.
- Whitehead, M., Jones, R., Jones, M. et al., 2007, *The Nature of the State: Excavating the Political Ecologies of the Modern State*, Oxford, Oxford University Press.
- Wiggan, J., 2007, « Reforming the United Kingdom's Public Employment and Social Security Agencies », *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), pp. 409-424.
- Wit, D., Ostovar, A., Bauer, S., Jinnah, S., 2020, « International Bureaucracies », in Biermann, Fr., Rakhyun, E.K., *Architectures of*



Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-74.

Wood, M., 2019, *Hyper-active Governance: How Governments Manage the Politics of Expertise*, Cambridge, Cambridge University Press.

