



HAL
open science

Inventions et reinventions de l'administration

Philippe Bezes

► **To cite this version:**

Philippe Bezes. Inventions et reinventions de l'administration. Alexandre Gefen. Un monde commun. Les savoirs des sciences humaines et sociales, CNRS Editions, pp.214-217, 2023, 9782271147530. hal-04380549

HAL Id: hal-04380549

<https://sciencespo.hal.science/hal-04380549>

Submitted on 8 Jan 2024

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.

INVENTIONS ET RÉINVENTIONS DE L'ADMINISTRATION

Étudier les processus d'invention, de construction et de réforme, sans cesse renouvelés, des administrations publiques est une question cardinale pour les sciences sociales. De fait, les administrations – quelle que soit la forme qu'elles revêtent (traditionnelle, patrimoniale, bureaucratique, néo-managériale, digitale, etc.) – sont au cœur de l'activité de gouvernement, de l'exercice de la domination à la production de biens collectifs et de politiques publiques. La taxation, la défense, la police, l'enfermement, la santé des populations, l'assistance aux pauvres, la régulation des marchés financiers, le contrôle des migrations, la transition écologique, etc. n'existeraient pas sans des institutions administratives et des agents dédiés qui leur confèrent leur réalité matérielle, symbolique et juridique. En concentrant des capacités d'action, ils contribuent à les mettre en œuvre. De manière continue, la prise en charge de nouveaux problèmes publics se traduit généralement par la création de nouvelles entités administratives ou par des réformes qui visent à renforcer, réorganiser ou redimensionner les capacités bureaucratiques existantes. Comprendre comment les administrations sont constituées, réorganisées et peuplées et à travers quels instruments elles agissent alimente donc de nombreux travaux et débats.

L'étude des administrations repose d'abord largement sur la description et l'analyse de leur

matérialité. Historiens, sociologues, politistes et anthropologues explorent leurs fonctionnements ordinaires à travers les catégories qu'elles imposent, leurs instruments d'action et les pratiques quotidiennes de leurs agents qui donnent forme à l'exercice d'une domination sur les individus et les groupes. Les administrations ont en effet le pouvoir de catégoriser, nommer, ordonner, hiérarchiser et quantifier les contours du monde social à travers des opérations et des technologies variées : l'imposition de catégories de « légibilité » (*legibility*), selon le terme de James C. Scott, qui objectivent les populations en les mesurant pour les connaître et les transformer en sujets de politiques publiques ; la production et l'assignation d'identités (citoyens, demandeurs d'asiles, chômeurs, patients, etc.) selon des critères économiques et sociaux mais aussi de nationalité, de sexe et de genre, d'appartenance ethnique ou de classe ; la mise en place de vastes opérations de taxation, de recensement ou de conscription pour extraire des ressources destinées à l'État, construire une connaissance statistique ou mobiliser des individus pour la guerre, etc.

Dans ce cadre, les supports écrits du pouvoir bureaucratique – les papiers et documents, les registres et formulaires, les procédures et toutes sortes d'artefacts allant jusqu'aux interfaces numériques contemporaines – constituent des ancrages matériels essentiels pour comprendre la micro-politique du travail bureaucratique, les relations



| Photo de Jan Banning, Secrétariat du Cabinet de l'État du Bihar, à Patna, 2003.

sociales à l'État et la façon dont les administrations façonnent la vie quotidienne des individus et des groupes socio-professionnels. Il est frappant de constater, quels que soient les époques, les États ou les Empires (l'Égypte, la Chine des dynasties Han avant J.-C. aux Qing à partir du XVII^e siècle, les Empires romains, carolingiens, ottomans ou Incas, les pays européens), à quel point ces interactions avec les administrations et les subtiles négociations de pouvoir sont doublement révélatrices : des règles, des savoirs, des technologies de pouvoir et des subjectivités bureaucratiques mais aussi des modalités de construction et de sujétion des individus, bénéficiaires, assujettis ou citoyens.

Cela invite à explorer sur le long terme et de manière comparative les processus historiques de construction des administrations autour de l'adoption de principes et de règles, plus ou moins rationalisés, qui donnent forme à ces pratiques. Dans le sillon tracé par la sociologie historique comparative de Max Weber, l'étude des mécanismes qui donnent forme aux administrations de type « bureaucratique » est essentiel pour trois raisons. D'abord parce que les travaux de sociologie historique ont montré que les grands principes des « bureaucraties » ont forgé des institutions administratives qui sont les fondations des fonctionnements des États démocratiques, que l'on considère

leur fonction interventionniste, providence ou régulatrice : une organisation ministérielle marquée par une forte division du travail ; les normes d'impersonnalité et d'égalité de traitement ; la capitalisation d'expertises de toute nature ; l'ancrage de l'action publique dans le droit et la légalité ; le recrutement au mérite sur la base de qualifications scolaires et professionnelles et d'épreuves de sélection comme l'examen ou le concours fondant la démocratisation de l'accès aux emplois publics ; les garanties de carrière offertes aux agents publics et le statut de fonctionnaires comme protections institutionnelles face aux élus ; l'idéal de neutralité administrative. Ensuite parce que ces principes constituent toujours un horizon normatif indépassable et défendu dans les périodes contemporaines aussi bien marquées par le néolibéralisme que par la montée des populismes. Enfin, parce les travaux de sociologie historique de l'État comme ceux d'anthropologie des bureaucraties mettent aussi en évidence la conflictualité des processus institutionnels d'invention et de réinvention des administrations sous l'influence de dynamiques sociales et politiques qui en façonnent les traits nationaux : conflits de classes avec des mobilités ascendantes ou descendantes de groupes sociaux (nobles, bourgeois, classes moyennes, etc.) plus ou moins favorables à la construction d'administrations professionnalisées ; transformations des systèmes éducatifs (avec la valorisation des diplômes) ; poids des partis politiques imposant patronage et clientélisme ; grands changements de politiques publiques requérant des relais administratifs fiables ; mouvements sociaux aux rapports ambivalents aux bureaucraties.

Les administrations publiques sont donc un enjeu constant de débats et de remise en cause. Depuis la fin des années 1960, le rôle des administrations et les vertus des règles adoptées depuis la seconde moitié du XIX^e siècle ont particulièrement fait l'objet de critiques, renouvelant les images populaires négatives traditionnellement

associées aux fonctionnements des bureaucraties. 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 et débouchant sur des processus partiels de « réinvention ». Ces politiques ont en effet remis en cause les dimensions constitutives historiques des systèmes administratifs et ont été largement alimentées par une nouvelle doctrine, le *New Public Management*. Développées sous des formes et intensités variables selon les États, elles illustrent 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 » selon notre expression. Ces dynamiques ont profondément affecté les modes d'action des administrations.

Quatre effets profonds peuvent être observés. Premièrement, ces réformes réactualisent le conflit entre légitimité démocratique (élus) et légitimité bureaucratique (fonctionnaires) : elles renforcent les contrôles politiques sur les administrations, parfois avec un regain de politisation, et transforment les termes de la responsabilité des personnels administratifs au nom de la « redevabilité » démocratique (*accountability*). Le deuxième enjeu est organisationnel et managérial. Les réformateurs imposent l'adoption de nouvelles formes d'organisation (agences, ou au contraire grandes organisations fusionnées) et la diffusion de nouveaux instruments gestionnaires (objectifs et indicateurs de performance, audits, *benchmarking*). Les réorganisations alimentent des dynamiques de dépolitisation (notamment *via* l'agencification) et modifient les processus de production de l'expertise dans les administrations publiques. De son côté, le gouvernement par la performance remet en cause l'autonomie des agents de terrain et des groupes professionnels qui font l'État (policiers, enseignants, personnels hospitaliers, travailleurs sociaux, etc.), conduisant souvent à des arbitrages

défavorables aux usagers. Le troisième enjeu est lié à l'introduction de mécanismes de marché, de concurrence et d'externalisation et à la réduction des effectifs des administrations qui affectent les politiques publiques. Ils peuvent saper des capacités administratives mais déplacent aussi les frontières entre le public et le privé et modifient les structures d'incitation et les logiques de contrôle. Le dernier enjeu concerne la remise en cause des protections institutionnelles dont bénéficient les agents et la flexibilisation des formes d'emploi avec la montée en puissance de contrats de droit privé ou de contractuels, faisant évoluer les profils, les modes de socialisation et les rôles des agents dans la production de l'action publique.

Depuis le début des années 2000, une nouvelle « réinvention » est en cours sous l'effet de multiples technologies numériques (bases de données, *open data*, nouvelles interfaces avec les citoyens, dématérialisation des formalités, algorithmes, *machine learning*, intelligence artificielle, etc.) qui constituent de puissants facteurs de transformation. Certes, 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 que ceux sur l'informatique. Mais les effets de ces nouveaux dispositifs sociotechniques sont considérables et objets de nouvelles recherches explorent les effets de. Que deviennent les rapports ordinaires à l'État et aux services publics dans le cadre de technologies numériques qui facilitent certaines démarches mais génèrent aussi de fortes inégalités d'accès et sont susceptibles de renforcer les logiques de contrôle voire de surveillance des populations? Quelles sont les conséquences sur le partage public-privé dès lors que le recours aux technologies numériques implique de plus en plus de firmes privées (parfois des *start-up*, plus souvent de grandes sociétés globalisées) qui assurent la construction, la maintenance et l'usage des technologies informatiques et

numériques mobilisées dans les administrations? Cette mutation technologique intervient dans un nouveau contexte politique marqué par la montée en puissance des partis et leaders populistes, prenant parfois temporairement ou durablement le pouvoir et imposant de nouveaux rapports aux administrations.

Les administrations restent donc des objets de recherche riches et passionnants. Les grandes transformations à l'œuvre liées au tournant anthropocène comme au tournant des politiques économiques depuis la crise de 2008 encore amplifié par la crise de la Covid-19 ou les transformations du champ politique constituent de puissants vecteurs de débats sur leurs fonctionnements et leurs régulations, suscitant de possibles nouvelles réinventions ou, au contraire, le besoin de réaffirmer certains de leurs principes historiques. •

Philippe Bezes

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bauer M. W. et al. (dirs.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- Bellon A., *L'État et la toile. Des politiques de l'internet à la numérisation de l'action publique*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2023.
- Bezes Ph., *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
- Crooks P., Parsons T. H. (dirs.), *Empires and Bureaucracy in World History. From Late Antiquity to the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- Dreyfus Fr., *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, La Découverte, 2000.
- Hull M. S., « Documents and Bureaucracy », *Annual Review of Anthropology*, 2012, 41, 251-267.
- Ongaro E. et Van Thiel S. (dirs.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2018.