

La bureaucratie : hydre de l'État ?

Par Edoardo Ferlazzo

Depuis les travaux fondateurs de Max Weber au début du XX^e siècle, la bureaucratie s'est progressivement affirmée comme le mode d'organisation des États modernes. Depuis les années 1970, elle est pourtant l'objet de réformes récurrentes qui souhaiteraient en revoir partiellement ou totalement le fonctionnement. À partir d'une revue de la littérature académique, cet article entend ainsi mettre en écho les différents discours ayant promu ou dénoncé la bureaucratie et les reconfigurations historiques et contemporaines dont elle a fait l'objet¹.

Inventé par Vincent de Gournay, un des fondateurs du libéralisme économique français, le terme « bureaucratie » traduit littéralement le « pouvoir des bureaux ». La bureaucratie est sans aucun doute l'un des concepts les plus controversés de l'histoire des sciences sociales et, plus largement, du débat public. Qu'il s'agisse d'en narrer les dérives ou, au contraire, d'en louer les apports, ces controverses font néanmoins généralement l'impasse sur la polysémie du terme, participant parfois à brouiller les discours, plutôt qu'à les éclairer. À ce titre, au moins trois définitions de la bureaucratie ont jusqu'alors coexisté.

D'une part, son acception ancienne, parfois encore reprise dans les dictionnaires, correspond, dans la lignée du sens donné par Gournay, au gouvernement par les bureaux, c'est-à-dire à un État constitué de fonctionnaires nommés et non élus, dépendant d'une autorité souveraine. La bureaucratie est ici souvent confondue avec l'administration : elle suppose que le pouvoir bureaucratique dépend non pas de la participation des citoyens, mais de règles juridiques. Cette définition de la bureaucratie a généralement conduit à des critiques dénonçant un mode d'exercice de l'autorité publique dont le pouvoir grandissant dans le temps posait question, car s'éloignant de principes démocratiques.

D'autre part, le terme de bureaucratie a progressivement recouvert une acception plus large qui l'assimile plutôt à l'expression d'une rationalisation

des activités collectives. La bureaucratie est alors envisagée, parfois avec des visées normatives, comme une forme d'organisation sociale respectant certains critères tels que l'impersonnalité, la spécialisation, la hiérarchie, le contrôle ou le respect de la règle. Au caractère non démocratique de la bureaucratie vient s'ajouter une réflexion sur les caractéristiques techniques auxquelles doit se conformer l'organisation pour répondre à certaines normes. La bureaucratie n'est alors plus l'apanage des organisations publiques, mais concerne de manière générale tout type de structures, y compris privées.

En dernier lieu, l'acception populaire ou indigène souligne fréquemment la lenteur, la lourdeur et la complication des procédures, l'inadaptation des organisations ou des institutions aux besoins qu'elles devraient satisfaire et les frustrations qu'éprouvent en conséquence leurs membres, leurs clients ou leurs administrés. Ce dernier sens est très généralement associé aux organisations publiques et, en dépit du fait que la recherche académique s'en est en partie éloignée, demeure particulièrement prégnant dans les débats, cristallisant souvent des oppositions plus ou moins frontales.

Cet article revient sur la manière dont les différents sens de la bureaucratie ont séparément ou conjointement été mobilisés pour réformer l'État. Pour entreprendre cette modeste socio-histoire des interdépendances entre représentations de

¹ La revue de littérature dont est issu cet article a donné lieu à un *motion design* disponible sur le site <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/presentation-gestion-publique/dessins-animes> ou via le lien suivant : <https://youtu.be/3YNNM-wVytU>

la bureaucratie et transformations matérielles de l'organisation étatique, nous reviendrons dans un premier temps aux apports fondateurs de Max Weber, ce qui nous permettra de discuter de l'essor et du développement de la bureaucratie jusqu'aux années d'après-guerre. L'article exposera dans un deuxième temps les profondes remises en cause de la bureaucratie de la fin du xx^e siècle qui se concrétisent dans des réformes inspirées du *New Public Management (NPM)*. En montrant que le management public promu par le *NPM* a finalement abouti à de nouvelles formes de bureaucratisation, l'article s'intéressera aux courants de pensée interrogeant la réforme de l'État les plus récents, en particulier l'État plateforme et les nouvelles Formes d'Innovation publiques (FIP) issues du *design*.

La bureaucratie comme forme d'organisation des États modernes

Les apports fondamentaux de Max Weber

Considéré comme l'un des pères fondateurs de la sociologie, Max Weber est sans aucun doute le chercheur dont les travaux ont été décisifs pour décrire et comprendre le mode d'organisation bureaucratique, son influence et ses évolutions. Pour saisir le développement des formes d'organisation bureaucratiques, Weber l'inscrit dans une analyse plus générale de l'évolution des sociétés, caractérisée par un « désenchantement » du monde, c'est-à-dire par le recul progressif des croyances religieuses et magiques au profit de logiques de rationalisation à l'œuvre dans le capitalisme qu'il observe. L'affirmation de cette rationalisation résulte des progrès scientifiques et de leurs applications techniques, mais aussi du déplacement de certaines valeurs religieuses opéré au sein de la bourgeoisie protestante qui valorisent le travail en en faisant une des clés du salut. La rationalisation des actions comme moyen du salut religieux conduit à former une nouvelle éthique économique qui légitime le capitalisme comme régime économique. À cet égard, le développement du capitalisme et de la bureaucratie sont deux traits interdépendants des sociétés modernes.

En prenant pour objet le fonctionnement de la bureaucratie de l'État prussien du début du xx^e siècle, Max Weber conçoit ainsi la bureaucratie comme l'expression d'un mode d'organisation rationnel-légal, qui s'oppose à d'autres formes plus anciennes où l'autorité (la domination dans le sens de Weber) était soit traditionnelle, lorsqu'elle provient de la croyance au caractère sacré des

traditions anciennes et à la légitimité de ceux qui ont été appelés par la tradition à l'exercer, soit charismatique, lorsqu'elle repose sur la croyance dans les qualités exceptionnelles ou le caractère sacré et héroïque d'une personne. À l'inverse des types anciens de domination qui relèvent de représentations associées à une personne, la bureaucratie se veut impersonnelle. En miroir de ces différents types de domination émergent différents types de rationalité qui expliquent les actions humaines : la rationalité charismatique, la rationalité traditionnelle ou bien, plus spécifiquement pour la période qu'analyse Weber, la rationalité instrumentale pure (atteindre certaines finalités en cherchant les meilleurs moyens pour le faire) ou la rationalité en valeur (mettre en adéquation ses actions individuelles et ses valeurs).

Cette rationalisation des activités collectives au travers de l'organisation bureaucratique se traduit par plusieurs règles caractéristiques.

1. Les affaires administratives sont organisées « à la manière d'une entreprise », elles sont exécutées de façon linéaire et selon des règles fixes. La direction administrative s'accomplit selon des règles abstraites (« statutaires ») qui rendent l'action administrative impersonnelle, mais plus calculable.
2. Les affaires administratives sont organisées selon le principe de la division du travail, selon des compétences fixes qui sont intégrées dans une hiérarchie administrative.
3. Les moyens de l'administration et du fonctionnement ne sont pas la propriété personnelle des bureaucrates, et le détenteur d'une fonction ne peut pas se l'approprier.
4. Le principe en vigueur est celui de l'archivage des dossiers (règle de l'écrit).
5. Les membres d'une direction administrative ainsi caractérisée n'obéissent qu'aux devoirs de leur charge et sont soumis à une discipline administrative et à des contrôles rigoureux et homogènes. Ils sont recrutés sur la base d'une qualification professionnelle qui suppose une formation particulière et qui est attestée par des examens (diplômes). Le fonctionnaire spécialisé exerçant sa fonction comme profession principale est nommé, et employé par contrat ; il est tenu à une obligation de fidélité envers sa fonction, dont la signification est soulignée par des particularités analogues à des privilèges : un poste garanti à vie, un dédommagement prenant la forme d'un traitement, la perspective d'une carrière en fonction de l'ancienneté ainsi que la perspective d'une assurance vieillesse (pension).

La bureaucratie wébérienne pourrait être résumée ainsi : une forme d'organisation générale régie par

des règles et des procédures appliquées de façon impersonnelle par des agents spécialisés dans un certain domaine d'action. Le fonctionnement bureaucratique implique ainsi la neutralité d'agents se référant aux règles plutôt qu'à leur libre arbitre.

Si à première vue, le modèle bureaucratique ainsi décrit ressemble au fonctionnement d'une administration publique, Weber ne l'associe pas à la sphère publique, mais construit au contraire un modèle idéal-typique qui doit servir de grille d'analyse heuristique et d'instrument de connaissance. Il met en évidence l'ensemble de ces caractéristiques, non pas pour dénoncer ou prouver une supériorité du modèle bureaucratique par rapport à d'autres types d'organisation sociale, mais bien pour permettre de comprendre le fonctionnement des organisations quelles qu'elles soient. Weber, mais aussi de nombreux travaux s'en inspirant, montre ainsi que les traits typiques bureaucratiques se retrouvent dans les entreprises privées, les partis politiques ou les organisations syndicales. L'essor de la bureaucratie d'État, mais aussi des grandes entreprises privées, est consubstantiel du développement du capitalisme de l'époque. À ce titre, quand bien même certains passages de son œuvre montrent que Weber était impressionné par la capacité de la bureaucratie à s'étendre et à progressivement contrôler des activités sociales de plus en plus nombreuses, il n'en demeure pas moins critique sur la servilité à laquelle peut conduire la bureaucratie. En effet, notamment concernant la bureaucratie publique, Weber met en relief les risques qui existent pour la démocratie à confier un ensemble de tâches croissant à une bureaucratie et à saper ainsi un contrôle démocratique sur leur organisation. Ce dilemme, non résolu par Weber, demeure sans doute l'un des traits majeurs des organisations bureaucratiques, encore aujourd'hui.

L'institutionnalisation de la réforme de l'État : vers une bureaucratie plus efficace ?

À compter des années 1960, la réforme administrative devient un objet de gouvernement en tant que tel. À mesure que l'État providence s'affirme et que la planification nécessite d'être encadrée, régulée et organisée, « *des reconfigurations institutionnelles interagissent avec des savoirs économiques et sociologiques et convergent vers la mise en place de pratiques revendiquant d'instaurer la vérité de l'administration (vérité de ses fonctionnements à travers l'éclaircissement de ses pratiques réelles, vérité de ses coûts, vérité de ses systèmes d'action, etc.)* » (Bezes, 2002) Ce « souci de soi » de l'État « *repose alors sur la croyance dans l'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration qui s'appuierait sur un système éclairé, rendu efficace*

et contrôlable par l'utilisation de méthodes économiques, réorganisé et re-hiérarchisé sur la base de la réalité dévoilée des pratiques administratives » (Bezes, 2002). Mais cet intérêt pour la réforme administrative, porté en premier lieu par des hauts-fonctionnaires de manière isolée dans leurs institutions d'appartenance ou au sein de réseaux réformistes réunissant bureaucraties et universitaires, comme le club Jean Moulin, ne se traduit pas initialement par une remise en cause du caractère bureaucratique de l'État. Au contraire, cette émergence d'une action réflexive de l'État sur lui-même vise davantage à mieux organiser la bureaucratie en se donnant les moyens de se connaître en termes organisationnels, financiers, humains... La logique sous-jacente est alors de rationaliser l'action publique et de rendre la planification plus efficace en faisant émerger des savoirs économiques et sociologiques sur l'État, tout autant qu'en constituant une science administrative qui dévoilerait le fonctionnement administratif.

Comme le note Bezes (2002), « *ce souci de rationalisation et la publicité qui commence à en être faite marquent une rupture dans l'art de gouverner : tout se passe comme si, désormais, le gouvernement des autres, par l'État, supposait, comme condition, de pouvoir afficher les signes d'un gouvernement de soi, c'est-à-dire d'une régulation de l'administration et de l'activité de gouvernement elle-même. Cette exigence ne doit pas tromper. Elle ne renvoie pas, d'abord, à une charge idéologique contre l'État, mais beaucoup plus subtilement au développement et à l'organisation de nouveaux modes de légitimation. L'exercice du pouvoir reposerait désormais sur la mise en visibilité des incertitudes de l'action publique et de son organisation, sur l'aveu publicisé de ses limitations voire de ses défaillances et sur la revendication d'une capacité à maîtriser et à gouverner l'appareil d'État et à en diriger les performances* ».

En somme, le développement de l'État providence, entendu comme la prise en charge d'un nombre grandissant de politiques publiques par l'État, s'appuie sur une croissance de l'appareil bureaucratique d'État. En dépit des avancées socio-économiques des Trente glorieuses, les critiques de la bureaucratie, émanant à la fois de la recherche académique et de la sphère politico-administrative, se renforcent à compter des années 1960 et, à plus forte raison, dans les années 1970.

La recherche académique à l'assaut des thèses wébériennes

À partir d'une lecture partiellement biaisée de l'œuvre de Weber, la sociologie des organisations américaine, qui se développe notamment à compter de l'entre-deux guerres et dans l'après-Seconde

Guerre mondiale dans la lignée des travaux du sociologue américain Robert K. Merton, montre que la bureaucratie est fréquemment caractérisée par des écarts entre la réalité des activités humaines et les propriétés idéal-typiques de la bureaucratie wébérienne. Cette sociologie met en évidence que, bien que des actions soient structurées pour atteindre des buts précis, elles produisent inéluctablement des effets dysfonctionnels. Dans le cadre d'une bureaucratie publique, cela peut conduire les agents à considérer le respect de la règle comme une fin en soi, et non un moyen pour atteindre un objectif, ce qui implique une rigidité importante et empêche les agents publics de répondre aux exigences concrètes de leur tâche. Les règles deviennent absolues et prennent théoriquement le pas sur les visées d'efficacité qui les sous-tendent (Guillemot et Jeannot, 2013). Il en résulte un détournement des buts organisationnels au profit des normes de fonctionnement, et une inefficacité dans la poursuite des objectifs fixés, ainsi que de potentiels conflits entre dirigeants et exécutants et entre exécutants et usagers. Certains auteurs questionnent ainsi les potentialités des bureaucraties, comme Gouldner (1954) qui montre que le contrôle d'une organisation se joue aussi dans les savoirs des agents, ce qui minore le pouvoir des règles et nécessite de coordonner les niveaux hiérarchiques pour produire des capacités d'apprentissage de la bureaucratie (Blau, 1955). L'École des Choix publics², dont la critique est plus radicale, cherchera à montrer que certains responsables de bureau tendent à renforcer leur propre pouvoir en instrumentalisant les règles pour augmenter les dépenses de leur administration (Niskanen, 1971).

Dans la lignée des premiers travaux de la sociologie américaine des organisations des années 1930 et 1940 se développe une sociologie française des organisations dans les années 1950 et 1960 à partir des travaux pionniers de Michel Crozier. En reprenant à son compte les travaux d'Herbert Simon et de James March sur la rationalité limitée³ et en les transposant dans une nouvelle théorie des formes bureaucratiques, Michel Crozier s'intéresse plus spécifiquement aux relations de pouvoir au sein des organisations bureaucratiques, ainsi qu'à la conduite du changement.

Le sociologue français s'intéresse notamment aux zones d'incertitude des organisations, c'est-à-dire aux situations où les règles sont insuffisamment claires, voire absentes, ce qui permet à un ou plusieurs des acteurs qui les contrôlent de retirer du pouvoir. La lutte pour le pouvoir domine le jeu des rapports sociaux au sein d'une organisation. Dès lors, selon Crozier, les organisations bureaucratiques ont tendance à essayer de limiter ces zones d'incertitude par des règles qui figent les rapports de pouvoir. Donnant foi au sens populaire, Crozier définit alors les structures bureaucratiques comme celles dont les règles sont si déterminantes qu'elles entraînent une rigidité des procédures, les empêchant notamment de s'adapter en fonction de certaines erreurs, d'innover ou de s'adapter aux transformations de leur environnement. Si les formes bureaucratiques permettent une relative stabilité et sécurité par l'ensemble des règles qu'elles établissent, selon Crozier, ce formalisme produit parallèlement des lourdeurs et un manque de flexibilité, voire une monopolisation du pouvoir au profit des seuls intérêts des bureaucrates. Qui plus est, pour Crozier, ces dérives bureaucratiques s'appliquent pour les organisations publiques. Comme nous le verrons plus avant, et quand bien même Thoenig, dans ses propres travaux et ceux coécrits avec Crozier, montrera que les fonctionnaires peuvent agir avec ouverture et souplesse vis-à-vis de leur environnement (Crozier et Thoenig, 1975 ; Dupuy et Thoenig, 1985), ce sont ces mêmes critiques qui constitueront le terreau fertile de la remise en cause des bureaucraties publiques. Ce mouvement se concrétise dans l'essor de la gestion publique des années 1960 et se développera de manière croissante ensuite.

La bureaucratie est morte, vive la bureaucratie !

Sortir de la bureaucratie, nouveau credo de la réforme de l'État

La fin des années 1960 est marquée par la mise à l'agenda politique d'un premier programme significatif de réforme administrative : la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) de 1968, au cœur du projet de Jacques Chaban-Delmas de « nouvelle

2 Ce courant académique, fondé par les économistes James Buchanan et Gordon Tullock au début des années 1960, applique les hypothèses de l'économie néoclassique (rationalité parfaite, individualisme méthodologique...) à la sphère politique. Il conceptualise alors une théorie de l'État et des comportements politiques des électeurs, des élus, des fonctionnaires ou des groupes d'intérêts mus par les seuls intérêts individuels.

3 Développée par Herbert Simon (1947), la théorie de la rationalité limitée postule que les décisions individuelles sont toujours dépendantes d'un ensemble de contraintes comme le manque d'information ou des limites cognitives. Les solutions adaptées s'éloignent alors d'une forme de rationalisation optimale pour s'orienter vers des choix satisfaisants.

société » en 1969⁴ (Bezes, Descamps et Kott, 2021). Néanmoins, la RCB demeure une réforme de gestion budgétaire et comptable très technique, peu médiatisée et discutée dans les seuls arcanes de l'État⁵. Au contraire, les années 1970 marquent la publicisation de la réforme administrative. Autrement dit, cette dernière devient « *un "problème public", c'est-à-dire une institution qu'un certain nombre d'organisations et d'agents sociaux (intellectuels, partis politiques, médias, associations, groupes d'intérêt, fonctionnaires de l'État, syndicats, etc.) construisent, à travers des plaintes et des revendications, comme une source de difficultés touchant un grand nombre d'individus, comme quelque chose de "dysfonctionnel" ou d'indésirable qui "pose problème" et qui appelle l'intervention des autorités publiques* » (Bezes, 2006).

C'est à cette période que s'affirment des discours qui convergent vers une même critique de la bureaucratie. Ils proviennent, de la sphère médiatique qui dénonce la bureaucratie et appelle à sa réforme, mais aussi de la sphère politique, qui revendique notamment un meilleur contrôle de l'administration par les élus. Émergent ainsi dans ces années des discours sur la réforme administrative relativement différents de ceux des années 1960 puisqu'ils consistent à remettre en cause la pertinence du modèle bureaucratique. Ils ne sont néanmoins pas concrétisés, la réforme de l'État dans les années 1970 se limitant à plusieurs lois censées renforcer les droits des administrés, notamment concernant l'accès aux documents administratifs, la motivation des actes administratifs auprès des usagers ou la médiation entre usagers et administration, plutôt qu'une refonte de la bureaucratie administrative. L'idée est alors de répondre à une « mal administration ». Cette optique se déporte ensuite dans les années 1980 sur le thème de la qualité, notamment au travers du projet de 1989 du « renouveau du service public » de Michel Rocard. À nouveau, cette réforme n'entend pas remettre en cause fondamentalement le système administratif, mais vise plutôt à assouplir le fonctionnement quotidien des services en promouvant la participation des agents (cercles de qualité, puis projets de services) et la responsabilisation des chefs d'unités (centres de responsabilité) (Chaty, 1997), dans un contexte de contrôle par la société, au travers des

démarches d'évaluation et de comités d'usagers (Spenehauer, 1998). Les années 1980 voient ainsi l'importation plus affirmée d'instruments de gestion « privés », sans néanmoins que soient démantelés les arrangements institutionnels historiques.

Les critiques adressées à la bureaucratie se systématisent et deviennent plus radicales dans les années 1990. En France, les rapports consacrés à l'administration, publiés à la fin des années 1990, légitiment le recours à des principes et des instruments managériaux sur la très grande majorité des dimensions constitutives de l'administration (organisation, personnel, finances, relations de service public...). Alors que les discours remettant en cause la bureaucratie étaient isolés lors des décennies précédentes, des groupes de hauts fonctionnaires, dont la formation et les parcours professionnels sont souvent marqués par des « pantouflages » dans le privé, organisent une nouvelle doctrine administrative globale. Inspirée du *New Public Management*, dont les grands principes ont été posés dans le livre d'Osborne et Gaebler (1992), cette doctrine souhaite engager un grand retournement. Elle dénonce la bureaucratie à partir d'un diagnostic de crise nécessitant de revoir des règles fondamentales d'organisation de l'État, de gestion de ses ressources et de son personnel. De manière concomitante, elle promeut un ensemble de « bonnes » pratiques, y compris en termes de techniques et d'outils, devant conduire à une meilleure efficacité et performance de l'action publique (Bezes, 2012).

Les transformations revendiquées se concrétisent dans deux grandes réformes qui renforcent les contrôles externes s'appliquant à l'administration. D'une part, la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf), mise en œuvre à compter de 2001, qui vise à renforcer le contrôle du budget par le Parlement, et d'autre part, la Révision générale des politiques publiques (RGPP), en 2007, qui instaure un audit centralisé de l'efficacité des différents segments administratifs. La référence au « privé » est systématisée, tant dans les pratiques et les instruments mobilisés que dans les discours. D'un côté, l'instrumentation de la gestion publique importe des outils de contrôle, comme les tableaux de bord chiffrés pour la Lolf ou les composantes du *lean management*⁶ pour la RGPP,

⁴ Rappelons que ce programme de gouvernement est conçu comme une réponse aux événements de mai 1968.

⁵ En dépit de son faible écho médiatique, la RCB initie la mise en œuvre d'instruments managériaux au sein de l'État, comme un découpage par programmes de l'action publique ou le recours aux indicateurs. Par de nombreux aspects, elle préfigure des réformes de l'État plus contemporaines, dont notamment la Loi organique relative aux lois de finance (Lolf).

⁶ Le *lean management* est une méthode de gestion de la production qui se concentre sur la gestion des gaspillages. Inspirée des principes toyotistes des années 1980, il développe des pratiques devant conduire à une meilleure performance en termes de productivité, de qualité, de délai et de coût, permise par l'amélioration continue des processus de travail, l'élimination des gaspillages et une plus grande valeur pour le client (Gélédan, 2022).

des outils informatiques de gestion (progiciel de gestion intégrée) ou de communication avec les administrés (e-administration) ou des formes d'organisation (privatisations, partenariats publics/privés) (Guillemot et Jeannot, 2013). De l'autre côté, le « privé » saisi comme un bloc devient la référence *a priori* de la « bonne » gestion publique et est posé dans les discours comme la seule alternative possible pour abolir la bureaucratie.

Les appropriations nationales des principes du *NPM* ont varié en fonction des pays. Comme le notent Guillemot et Jeannot (2013), « dans le cas de l'Europe continentale, France comprise, c'est surtout la diffusion d'outils de gestion issus du secteur privé qui a longtemps dominé (Pollitt et Bouckaert, [2000] 2004), diffusion souvent appelée "modernisation" par ses promoteurs », au moins jusqu'à une période récente. L'application des principes du *NPM* conduit notamment au démantèlement d'une partie des principes hiérarchiques au profit de la mise en œuvre de plus petites unités rendant des comptes en fonction d'objectifs (par exemple, via le management de projet) ou contrôlées par des marchés internes de prestation. Elle implique également un remplacement partiel d'un traitement formel et égalitaire des agents par leur responsabilisation sur des objectifs précis et leur différenciation en fonction de leurs résultats, comme l'indique la Lolf. Enfin, elle substitue une mise à distance des usagers devant garantir l'impartialité de l'État par une volonté de personnaliser la relation de service en fonction des administrés.

Le New Public management : une bureaucratisation « privée » à l'assaut du public

De nombreux travaux académiques récents, revenant à Weber et à l'utilisation de ses écrits pour justifier une critique de la bureaucratie publique, ont montré tout l'intérêt qui existe à distinguer bureaucratie et administration – la première n'étant pas appréhendée par Weber comme caractéristique du seul État, mais de bien d'autres organisations. En effet, comme y incite Hibou (2012), il est nécessaire de « *tordre le cou à une idée répandue : contrairement à ce que prétend la vulgate, sa critique de la bureaucratie ne concerne pas seulement l'appareil administratif d'État. Weber adopte au contraire une vision extrêmement large et complexe de la bureaucratie, et la considère comme un phénomène multidimensionnel et général. Certes, ses travaux les plus cités – et surtout les travaux d'exégèse de la pensée wébérienne – ne concernent que les appareils étatiques. [...] Les écrits politiques de ce dernier et d'autres passages entiers d'Économie*

et Société montrent que la bureaucratisation n'est pas propre à l'administration étatique et que les contraintes juridico-administratives caractérisent aussi les grandes entreprises et le capitalisme. Weber rappelle que l'entreprise capitaliste offre à la bureaucratie un cadre privilégié de développement dans la mesure où "l'exigence d'une calculabilité et d'une prévisibilité aussi rigoureuse que possible favoris[e] l'essor d'une couche spéciale d'administrateurs et impos[e] à celle-ci un certain type de structuration". Il va jusqu'à parler de bureaucratisation "dans tous les domaines" en mentionnant également les partis politiques, les clubs, les lobbies et groupes d'intérêts, les Églises... Weber souligne que, par rapport à ses formes anciennes, la bureaucratie moderne se distingue entre autres par l'accent mis sur la division du travail, la spécialisation et la formation technique rationnelle, l'évaluation par des procédures impartiales ».

En ce sens, s'alignant sur l'interprétation wébérienne d'une bureaucratie qui ne doit pas être appliquée au seul domaine public, Béatrice Hibou adopte le terme de *bureaucratisation* pour comprendre la bureaucratie comme un processus dynamique social mouvant, adoptant des formes différenciées, et s'étendant à l'ensemble de la société. Selon elle, à rebours des espoirs entretenus par les partisans du *NPM* ou des FIP, la bureaucratisation du monde n'a fait que s'étendre depuis une quarantaine d'années, y compris au sein de l'État, mais selon des principes qui diffèrent des principes bureaucratiques historiques. Autrement dit, alors que les réformes du système administratif des dernières années avaient pour projet de débureaucratiser, elles ont au contraire renforcé une bureaucratisation que l'auteur définit comme néolibérale à partir de deux traits singuliers. Le premier porte sur le caractère largement « privé » des normes, règles et procédures qui constituent aujourd'hui la bureaucratisation. Dans le domaine public, cela conduit à privilégier la référence à un « privé », sans que ce dernier ne soit tout le temps bien défini, et à produire des phénomènes d'hybridation entre les anciennes règles publiques cristallisées dans la loi et les nouvelles normes néo-managériales. Cette référence au privé interroge, car, dans le même temps, des travaux récents portant sur le renouvellement des formes de rationalisation de l'activité productive ont réactivé la discussion sur la bureaucratisation des entreprises (Courpasson, 2000 ; du Gay, 2000 ; Rainey et Bozeman, 2000 ; Courpasson et Reed, 2004).

La seconde caractéristique réside dans l'exacerbation de la nature formelle de la bureaucratie néo-libérale. Hibou montre que le *New Public Management* aboutit à un processus d'abstraction

et de catégorisation de la réalité sociale, matérialisée par un gouvernement par les chiffres et les indicateurs et introduit de nouvelles règles formalisées dans d'autres dispositifs que la loi. Comme le résumait Bezès, Chiapello et Desmarez (2016), « *alors que le gouvernement par les indicateurs est porté par un discours d'ouverture, de transparence et d'efficacité, les contributions au dossier-débat en soulignent un aspect moins glorieux, voire contradictoire : loin de débureaucratiser, ils semblent au contraire souvent produire de nouvelles bureaucraties qui s'ajoutent aux anciennes et entrent en conflit avec elles voire génèrent des formes inédites de bureaucratisation par les chiffres* ».

D'une part, la production et l'entretien des indicateurs requièrent des moyens administratifs importants et la construction de véritables « bureaucraties du chiffre », mais aussi parfois « du contrôle ». La recherche montre par exemple que la conception d'indicateurs de performance influencée par le *NPM* a favorisé l'essor de processus de recentralisation et de renforcement du contrôle (Kurunmäki et al., 2016). Le constat de croissance de nouvelles bureaucraties du contrôle est désormais un acquis des recherches en science politique, qu'il s'agisse de décrire l'importance des « régulations internes aux États » (Hood et al., 1999), le renforcement des corps d'inspection (Light, 1993) ou l'essor de strates gestionnaires inédites de « managers », qui réinventent les hiérarchies (Diefenbach et By, 2012). D'autre part, les nouvelles logiques inhérentes à la mise en place d'un pilotage par les indicateurs ne remplacent pas les formes plus anciennes de bureaucratisation. La multiplication des indicateurs n'a pas conduit à la suppression des anciennes logiques bureaucratiques au profit d'une logique de performance (Dubet, 2016). Selon Dubet, une seconde bureaucratie, souvent jugée plus lourde, est venue s'ajouter à l'ancienne. Si la plupart des acteurs tiennent compte des indicateurs, ils défendent tout aussi vigoureusement leur statut, qui leur garantit la possibilité de changer leur pratique... ou de ne pas le faire. Les bureaucraties s'ajoutent ou se combinent.

Enfin, les effets du management par les indicateurs sont aussi prégnants au niveau des comportements individuels induits. En s'intéressant aux politiques sociales nord-américaines, Brodtkin (2011) montre par exemple que, soumis à une pression des indicateurs, des agents administratifs de terrain ont tendance à chercher une sur-conformité aux objectifs, transfèrent la pression sur les usagers, ou simplifient et réduisent des tâches pour maximiser l'atteinte des objectifs au détriment de la qualité du service. Dixon et Hood montrent

ainsi de manière générale que les indicateurs de performance sont porteurs de formalisation, de catégorisation et d'impersonnalisation, et qu'ils favorisent en ce sens la bureaucratisation.

La startupisation de l'État : nouveau paradigme de la remise en cause bureaucratique ?

La startupisation de l'État : une troisième voie de la réforme de l'État ?

Dans les années récentes, et en partie face aux nombreuses limites attribuées au *New Public Management* (Talbot 2003 ; Benzerafa, Garcin, Gibert et al., 2011 ; Guenoun et Matykasijk, 2019), émergent les Formes d'Innovation publiques (Coblence et Pallez, 2014). Dans de nombreux pays occidentaux comme le Danemark, l'Angleterre, la Finlande, le Canada ou la France, sont développés des dispositifs tels que les laboratoires d'innovation publique (*Mindlab* au Danemark, *Nesta* au Royaume-Uni...). Ceux-ci se réclament explicitement de l'innovation, des cultures et des méthodes du *design*, de l'*open source*, de l'ethnographie, de l'entrepreneuriat social, etc. Ces dispositifs, favorisés par l'institutionnalisation de directions spécialisées dans la réforme de l'État (Direction générale de la modernisation de l'État, Secrétariat général pour la Modernisation de l'Action publique, puis Direction interministérielle de la Transformation publique en France), s'éloignent des principes bureaucratiques et néo-managériaux, comme le notent Coblence et Pallez (2014) :

- alors que la bureaucratie a été un instrument tourné vers un désir d'universalité, les FIP privilégient, dans les méthodes qu'elles utilisent, un souci d'ancrage local et d'attention aux singularités, éloigné d'une volonté de généralisation ;
- la primauté de la rationalité bureaucratique est remplacée par la mise en exergue du ressenti, du subjectif, mais aussi du bricolage, de l'improvisation et de l'essai/erreur ;
- une forme d'esprit militant, mais aussi, plus globalement, une vision politique, sont parfois revendiquées, à l'opposé d'une neutralité politique caractéristique des principes bureaucratiques ;
- l'utilisateur n'est plus vu comme cet individu « modélisable », objet du marketing public caractéristique des principes néo-managériaux ; au contraire, les FIP promeuvent d'aller au-devant des « vraies gens » et de leur vécu.

Sorte de « troisième voie » de la réforme administrative entre principes bureaucratiques et principes néo-managériaux, ces FIP s'en distinguent d'une part sur les modes d'organisation qu'elles souhaitent développer, plus horizontaux et collaboratifs que la hiérarchie verticale de la bureaucratie. D'autre part, elles privilégient une co-création de l'action publique avec les parties prenantes, notamment les usagers, contrairement aux deux logiques précitées qui s'appuient sur une prise en charge par la seule administration de la fabrication de l'action publique. Enfin, elles réorientent la bureaucratie d'État pour susciter l'innovation d'acteurs externes, par exemple *via* la publicité des données administratives.

L'État plateforme, popularisé en France par Henri Verdier et Nicolas Colin (2012), est un exemple caractéristique des espoirs entretenus par ces FIP. Il a été conçu comme devant se démarquer « *du schéma classique d'organisation administrative de type bureaucratique, qui repose sur l'existence de services spécialisés, prenant en charge la gestion de secteurs d'activité et disposant à ce titre d'une identité propre (Chevallier, 2013). L'État "en mode start-up" (Algan, Cazenave, 2017) doit alors prendre la forme de structures légères, agiles, dotées d'une forte capacité opérationnelle : la formule bien connue de l'administration de mission est ainsi utilisée en tant que vecteur d'innovation ; conçues sur le modèle inauguré par Étalab et la Dinsic⁷, de telles structures, échappant au carcan hiérarchique et aux routines bureaucratiques, vont essaimer dans une série d'administrations, en marge de l'appareil de gestion classique* » (Chevallier, 2018).

Ainsi, l'État plateforme incarne ce que certains dénomment la startupisation de l'action publique (Arfaoui et Céliérier, 2021), adossée à un ensemble de discours, produits notamment en France par cinq hauts fonctionnaires, universitaires et dirigeants d'entreprise : Yann Algan, Thomas Cazenave, Nicolas Colin, Pierre Pezziardi et Henri Verdier, et s'étant concrétisés dans des dispositifs tels que *beta.gouv.fr*, un « incubateur de startups d'États » destiné à lancer un « intrapreneuriat public », ou dans des projets innovants portés par de petites équipes de salariés de la fonction publique au service de celle-ci. Ce qui en résulte, la *start-up nation*, s'appuie sur trois principes de

fonctionnement censés produire de nouvelles logiques de gestion.

D'une part, la startupisation doit créer une *réticularisation* des activités, c'est-à-dire un décloisonnement et une suppression des frontières organisationnelles, au sein d'une chaîne de réseaux ouverts. Des administrations de mission ou des équipes de petite taille, composées de personnes aux compétences et profils divers (non exclusivement fonctionnaires) organisées en mode projet et en réseaux se substituent à l'organisation bureaucratique. Les financements de ces équipes sont conditionnés à l'impact des projets conduits, les décideurs cherchant de cette manière à les responsabiliser. D'autre part, la startupisation porte le projet d'une *autonomisation* qui ne concerne pas uniquement les équipes, mais les individus. L'organisation du travail doit permettre aux individus de libérer leur créativité et leur inventivité au service d'innovations susceptibles de modifier en retour les organisations. Enfin, la startupisation rejoint un mouvement de *digitalisation* qu'elle solidifie dans le même temps. Le numérique est ainsi pensé comme l'instrument qui connecte les individus et les organisations déracinées de leur contexte bureaucratique, et qui permet en parallèle d'impliquer davantage les citoyens dans la mise en œuvre et le développement de l'action publique.

En conséquence, l'État plateforme s'inscrit dans la perspective d'un « État modeste ». D'une part, dans cette configuration, l'État n'a plus l'apanage de la fabrication de l'action collective, de l'intelligence et de la créativité puisqu'il reconnaît que celles-ci se situent aussi au sein de la société civile et que son rôle est justement de les mobiliser et de les valoriser pour améliorer l'efficacité de ses services. D'autre part, l'État plateforme n'est plus incarné par des fonctionnaires, mais par des plateformes qui tiennent lieu de supports, permettant de faciliter l'accès aux ressources détenues par l'État. Enfin, la platformisation doit permettre aux citoyens de régler eux-mêmes les problèmes s'ils le peuvent. En somme, « *la logique de plateforme aboutit à concevoir l'État comme une plaque tournante, chargée de faire circuler l'information, en misant sur l'initiative des individus pour assurer son exploitation et sa valorisation : il ne se présente plus sous les traits majestueux de la puissance publique,*

7 En 2015, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) est créée en rassemblant notamment la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (Disic), considérée comme la direction de systèmes d'information de l'État, et Étalab, l'administration de mission en charge de la stratégie de l'État en matière de données depuis 2011.

mais comme une instance neutre, transparente à la société, jouant le rôle d'intercesseur ou d'honnête courtier dans les rapports sociaux » (Chevallier, 2018).

Par l'articulation de la réticularisation, de l'autonomisation et de la digitalisation, l'État plateforme doit théoriquement répondre à plusieurs promesses :

- le déploiement d'une *agilité collective*, pensée comme l'antinomie de la lourdeur bureaucratique, et l'augmentation des marges de manœuvre pour améliorer le service public ;
- la *suppression des rentes et la réduction des inégalités*, à la fois par le contenu des projets mis en œuvre et par la sélection méritocratique de ceux qui les portent.
- la *conversion en action des indignations* ; en permettant théoriquement à n'importe quel citoyen de proposer une idée, la startupisation doit permettre de donner la parole aux usagers. L'État se met alors en position de transformer cette idée en innovation par son rôle central de coordination entre les différentes parties prenantes.

En somme, et comme le résumait Célérier et Arfaoui (2021), la startupisation met en valeur « *une insatisfaction vis-à-vis de la bureaucratie wébérienne (Weber, 2003). La réticularisation et l'autonomisation des individus s'opposent à la verticalité, au commandement hiérarchique, au cloisonnement bureaucratique et à la division du travail fondée sur l'expertise – chacun-e est appelé-e à innover. L'ethos associé à la start-up se distingue de l'ethos bureaucratique (Weber, 1963) : il s'oppose notamment au suivi des ordres et à la mise en œuvre de décisions planifiées. Les promesses de la start-up peuvent quant à elles être lues en négatif comme des critiques courantes de la bureaucratie – de rigidité, de privilège, et d'inutilité sociale. L'esprit start-up recycle enfin des éléments de la bureaucratie wébérienne que les organisations complexes auraient échoué à satisfaire, à savoir la méritocratie et le don de soi* ».

Une (dé)bureaucratiation en trompe l'œil ?

En sus de souligner une proximité avec le *New Public management*, notamment les idées de désagrégation des bureaucraties en petites unités

« corporatisées » (Dunleavy, Hood, 1994) et de réticularisation des activités (Rhodes, 1994, 1996), la recherche a montré que les FIP tombent dans le même écueil d'une bureaucratiation croissante. À partir d'une étude de quatre cas⁸, Célérier et Arfaoui (2021) mettent en évidence que la startupisation de l'action publique est contrainte en raison de son encastrement dans la bureaucratie. Le résultat de leur étude est à ce titre éloquent : l'organisation de l'action publique en mode start-up contribue davantage à renouveler, qu'à subvertir la conduite bureaucratifiée de l'action publique. Pour le démontrer, leur étude explore la recomposition de la bureaucratie par la start-up à l'aune de trois dimensions de l'ordre bureaucratique : hiérarchique et inégalitaire, austéritaire, et de contrôle.

D'une part, alors que la startupisation a été légitimée par une adhésion à la méritocratie qui devait contrebalancer les logiques hiérarchiques de la bureaucratie wébérienne, elle n'a que peu altéré ces dernières. Dans le cas de la mise en place d'un service d'audit interne à l'État, les deux auteurs montrent que les contrôleurs qui y ont été intégrés, bien qu'ayant eu un investissement particulièrement important dans leurs missions, ne réussissent pas à s'affranchir des hiérarchies historiques, et notamment de l'influence de l'Inspection générale des Finances, le service de contrôle le plus prestigieux de l'administration. Comme le notent les deux auteurs, « *la plupart des contrôleurs se sont plus investis dans l'audit au moment de notre enquête appartiennent aux services de contrôle les moins reconnus de l'administration, ou bien sont eux-mêmes dominés dans leur service en raison de leur genre, ou de leur trajectoire antérieure (des femmes, ou bien des femmes ou des hommes ayant réalisé une entrée dans le corps sur nomination et non via l'ENA, par exemple) ; or, leur investissement ne change rien à cette domination. [...] Pour ce cas-là, la start-up ne change donc pas tant l'ordre bureaucratique et ses inégalités, qu'elle produit un enrôlement des acteurs à cet ordre* ».

D'autre part, la startupisation entretient un rapport ambivalent avec le contexte austéritaire des finances publiques dans lequel elle s'est développée. D'un côté, ce contexte contraint a été l'un des arguments justifiant le recours à la start-up

⁸ Ces quatre cas d'étude correspondent à l'introduction d'une fonction d'audit interne dans l'administration centrale française, la valorisation des actifs immatériels de l'État français, le déploiement de l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) au sein du gouvernement fédéral canadien et le financement des organisations culturelles par le programme européen Europe créative.

comme mode d'organisation, en ce que celle-ci a comme principe d'agir dans un cadre temporel court et avec des ressources contraintes en termes humains et financiers. Mais, de l'autre côté, alors même que les membres des start-ups d'État adhèrent à l'idée d'un mode d'organisation économe, le manque de ressources à leur disposition se heurte au désir d'autonomisation des individus que souhaite promouvoir la start-up. La démission de Pierre Piezzardi, après six ans passés à la tête de *beta.gouv.fr*, pour protester contre le manque de moyens apparaît en ce sens emblématique de l'impossibilité de produire un changement d'ampleur dans l'administration sans moyens.

Enfin, alors même que la startupisation doit théoriquement conduire à des formes d'organisation agiles, flexibles et plus aisément adaptables, les auteurs montrent que la mise en place d'un contrôle persistant entrave cet espoir. Par exemple, les porteurs de projet financés par le programme *Europe creative* doivent répondre à un ensemble d'objectifs d'impact (social, environnemental, éducatif ou sanitaire) qui sont évalués par le biais d'indicateurs par les instances européennes. Ces indicateurs sont censés opérer un contrôle à distance de l'intérêt du travail du bénéficiaire du projet financé pour la collectivité. Or, comme le notent les deux auteurs, « *les contrôles systématiques dont font l'objet les projets financés, destinés à vérifier le bon respect des engagements eu égard notamment à ces objectifs d'impact, entravent les efforts d'innovation des acteur-riche-s. Les audits freinent à la fois l'adaptabilité et l'innovation – notamment la mise en place de projets "pilotes". [...] Ils contribuent de plus à favoriser les porteur-euse-s adossé-e-s à des organisations larges et stables. La multiplicité des objectifs d'impact à satisfaire et des indicateurs à proposer complexifie en effet le montage des dossiers de candidature. Les petites organisations, qui ne sont pas en mesure de procéder aux recrutements supplémentaires rendus nécessaires par ces exigences, sont évincées.* » Et de conclure que « *l'empêchement de la start-up par l'audit révèle une contradiction interne à la start-up : la réticularisation de l'activité est rendue possible par l'exercice d'un contrôle à distance reposant sur des dispositifs de surveillance et de mesure ; or, ce contrôle est incompatible avec la réalisation de la promesse d'agilité collective et de l'injonction à la disruption. Autrement dit, il y a certes une startupisation de*

la bureaucratie, mais nous observons bien plus une bureaucratization de la start-up ».

À l'instar de ce que montre Anne Bellon (2018), concernant la prétendue révolution bureaucratique qu'aurait dû apporter la digitalisation, la startupisation semble s'être brisée contre les digues de la bureaucratie étatique. Si elle se banalise, tout autant que le numérique, dans certains lieux de l'État, elle n'a pas pour autant abouti à un démantèlement de la bureaucratie, mais plutôt à son renforcement. Néanmoins, en promouvant une logique plus horizontale que verticale, traduite à la fois dans une ouverture à d'autres acteurs que ceux administratifs et à de nouvelles méthodologies d'inclusion, les FIP ont cherché à renouveler les modes d'organisation bureaucratiques de l'action publique. Les promoteurs des approches par le *design* ont par exemple adopté une acception plus large du terme d'« usagers », qui inclut les publics destinataires des services publics, mais aussi les agents directement en contact avec eux (*front office*), voire une partie de leurs encadrants de proximité (Weller et Pallez, 2017). À ce titre, la startupisation promeut l'idée de « coproduction » du service public où, impliqué dans la délivrance des services, le citoyen deviendrait « coresponsable et coproducteur des biens publics », ce qui contribuerait à restaurer la confiance dans l'action publique (Chevallier, 2018). Cette dynamique donnerait alors au principe de mutabilité, ou d'adaptation permanente, qui est au cœur du régime de service public, une coloration nouvelle, en favorisant une approche *user centric* de l'action publique et au plus proche des comportements et des attentes des usagers.

La bureaucratie, comprise comme mode d'organisation de l'État, demeure aujourd'hui structurante pour l'action publique. Si les réformes récentes de l'État ont tenté de remettre en cause certains de ses principes, les modes d'agir promus ont néanmoins conduit à de nouvelles formes de bureaucratization. L'organisation de l'État se donne ainsi à voir aujourd'hui comme un modèle hybride, à la bureaucratie polymorphe. Cet état de fait renouvelle ainsi les questionnements non résolus de Weber qui observait déjà à son époque la capacité inégalable, et inégalée, de la bureaucratie à croître pour couvrir un nombre grandissant d'enjeux de politique publique.

Edoardo Ferlazzo est chef du département *Gestion publique comparée* au sein du bureau de la recherche de l'IGPDE, et chercheur associé au Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS).

Références bibliographiques

- Bellon, Anne (2018),**
Gouverner l'Internet : mobilisations, expertises et bureaucraties dans la fabrique des politiques numériques (1969-2017), thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Benzerafa, Manel, Laurent Garcin, Patrick Gibert, et al. (2011),**
 « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? », *Politiques et management public*, 28, 3, 353-389.
- Bezes, Philippe (2002),**
 « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V^e République : la construction du "souci de soi de l'État" ». *Revue française d'administration publique* 102(2) : 30725. doi : 10.3917/rfap.102.0307.
- Bezes, Philippe (2005),**
 « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* ». *Informations sociales* 126(6) : 2637. doi : 10.3917/inso.126.0026.
- Bezes, Philippe (2006),**
 « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 ». *Revue française d'administration publique* 120(4) : 72142. doi : 10.3917/rfap.120.0721.
- Bezes, Philippe (2012),**
 « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 193(3) : 1637. doi : 10.3917/arss.193.0016.
- Bezes, Philippe, Ève Chiappello, et Pierre Desmarez (2016),**
 « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, Vol. 58, n° 4, 347-369.
- Blau, Peter M. (1955),**
The Dynamics of Bureaucracy, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Brodkin, Evelyn Z. (2011),**
 "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (suppl 2), i253–i277.
- Célérier, Laure, et Mehdi Arfaoui (2021),**
 « La start-up comme nouvel esprit de l'action publique ? Enquête sur la startupisation de l'action publique et ses contraintes ». *Gouvernement et action publique*, vol. 10(3) : 4369. doi : 10.3917/gap.213.0043.
- Chaty, Lionel (1997),**
L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française, L'Harmattan, Paris.
- Chevallier, Jacques (2018),**
 « Vers l'État-plateforme ? » *Revue française d'administration publique*, 167(3) : 62737. doi : 10.3917/rfap.167.0627.
- Crozier, Michel, et Jean-Claude Thoenig (1975),**
 « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16-1, 3-32.
- Coblence, Emmanuel, et Frédérique Pallez (2015),**
 « Nouvelles formes d'innovation publique. L'administration saisie par le design ». *Revue française de gestion* 251(6) : 97114. doi : 10.3166/RFG.251.97-114.
- Coblence, Emmanuel, et Elsa Vivant (2017),**
 « Le design est-il soluble dans l'administration ? Trois trajectoires d'institutionnalisation de l'innovation publique ». *Sciences du Design* 5(1) : 5268. doi : 10.3917/sdd.005.0052.
- Courpasson, David (2000),**
 "Managerial strategies of domination. Power in soft bureaucracies", *Organization studies*, 21, 1, 141-161.
- Courpasson, David, et Mike Reed (2004),**
 "Introduction : bureaucracy in the age of enterprise", *Organization*, 11, 1, p. 5-12.

- Descamps, Florence, Philippe Bezes, et Sébastien Kott (2021),**
Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel (1962-1978). L'invention de la gestion des finances publiques (vol. 3), Vincennes, IGPDE.
- Diefenbach, Thomas, et Rune Todnem By (dir.) (2012),**
Reinventing Hierarchy and Bureaucracy: From the Bureau to Network Organizations. Emerald, Bingley.
- Dubet, François (2016),**
« Les instruments et l'institution : le cas de l'école », *Sociologie du travail*, 58, 4, 381-389.
- Dunleavy, Patrick, et Christopher Hood (1994),**
"From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14, 3, p. 9-16.
- Dupuy, François, et Jean-Claude Thoenig (1985),**
L'administration en miettes, Fayard.
- Du Gay, Paul (2000),**
In praise of bureaucracy. Weber, organization, ethics, London, Sage.
- Gélédan, Fabien (2022),**
"Lean management" in Benzerafa-Alilat, Manel, Danièle Lamarque et Gérard Orange (dir.), *Encyclopédie du management public*, Vincennes, IGPDE.
- Gouldner, Alvin W. (1954),**
Patterns of Industrial Bureaucracy, Glen-coe, IL: Free Press.
- Guenoun, Marcel, et Nicolas Matyjasik (dir.) (2019),**
En finir avec le New Public Management, Vincennes, IGPDE.
- Guillemot, Danièle, et Gilles Jeannot (2013),**
« Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé », *Revue française de sociologie* 54(1) : 83110. doi : 10.3917/rfs.541.0083.
- Hibou, Béatrice (2013),**
La bureaucratisation néolibérale. La Découverte.
- Hood, Christopher, et al. (1999),**
Regulation Inside Government. Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters. Oxford University Press, Oxford.
- Kurunmäki, Lisa, Andrea Mennicken, et Peter Miller (2016),**
"Quantifying, Economising, and Marketising: Democratising the Social Sphere?", *Sociologie du travail*, 58, 4, 390-402.
- Niskanen, William A., Jr. (1971),**
Bureaucracy and Representative Government. Chicago : Aldine-Atherton.
- Osborne, David, et Ted Gaebler (1993),**
Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York : Penguin.
- Rainey, Hal G., et Barry Bozeman (2000),**
"Comparing public and private organizations: empirical research and the power of the a priori", *Journal of public administration research and theory*, 10, 2, p. 447-469.
- Rhodes, Rodrick A. W. (1994),**
"The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain", *The Political Quarterly*, 65, 2, p. 138-151.
- Rhodes, Rodrick. A. W. (1996),**
"The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44, 4, pp. 652-667.
- Spencehauer, Vincent (1998),**
L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification. Thèse de doctorat en science politiques, Université Pierre Mendès-France – Grenoble II.
- Talbot, Colin (2003),**
« La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique », *Revue française d'administration publique*, 105-106, 1-2, 2003, pp. 11-24.
- Weller, Jean-Marc, et Frédérique Pallez (2017),**
« Les formes d'innovation publique par le design : un essai de cartographie ». *Sciences du Design* 5(1) : 3251. doi : 10.3917/sdd.005.0032.