

La bureaucratie, coupable idéale ?

Par Marte Mangset

Pourquoi la bureaucratie est-elle si souvent tenue pour responsable des échecs de l'action publique ? En examinant les stratégies de mise en cause des administrations et les réalités du travail des agents, deux ouvrages récents montrent comment la critique de l'État se déplace vers ses exécutants.

À propos de : Julie Gervais, Claire Lemerrier et Willy Pelletier, *La haine des fonctionnaires*, Paris, Éditions Amsterdam, 2024, 260 p., €18, ISBN 9782354802943 ; Markus Hinterleitner, *Blaming bureaucracy. Reckoning with a problematic political activity*, Oxford, Oxford University Press, 2025, 112 p., ISBN 9780198980155.

La critique de la bureaucratie occupe aujourd'hui une place centrale dans les débats sur l'action publique. Qu'il s'agisse de la dénonciation des déficits et de la dette, de la lutte contre les « dépenses inutiles » ou du procès en inefficacité intenté à l'État, les administrations et leurs agents apparaissent fréquemment comme les responsables désignés des dysfonctionnements publics. Des réformes comme la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en France ou les programmes de rationalisation administrative engagés dans plusieurs pays occidentaux au cours des dernières décennies s'appuient explicitement sur ce diagnostic. La culture politique elle-même en porte la trace, des discours réformateurs aux représentations satiriques popularisées par la série britannique *Yes, Minister*¹.

¹ Série télévisée britannique écrite par Antony Jay et Jonathan Lynn, diffusée entre 1980 et 1988.

Deux ouvrages récents prennent cette critique pour point de départ afin de l'examiner de près et d'en discuter la pertinence : *Blaming Bureaucracy* de Markus Hinterleitner et *La haine des fonctionnaires* de Julie Gervais, Claire Lemercier et Willy Pelletier. Différents dans leurs objets et leurs méthodes, ces livres partagent une même ambition : prendre au sérieux les griefs adressés à l'administration, les analyser de manière précise et en évaluer la validité. Il ne s'agit pas de nier toute défaillance, mais de distinguer les critiques fondées des imputations abusives et d'interroger les mécanismes qui font de la bureaucratie une cible privilégiée.

La logique du blâme

Dans *Blaming Bureaucracy*, Markus Hinterleitner, professeur d'administration publique à l'Université de Lausanne, s'intéresse aux situations dans lesquelles un problème reconnu comme grave – mauvaise gestion d'une crise, défaillance d'un service public, injustice dans l'accès aux soins ou aux prestations – est attribué au fonctionnement bureaucratique. À partir d'exemples tirés de travaux de recherche, d'articles de presse et de controverses publiques, il montre comment se construit cette mise en cause.

L'auteur rappelle d'abord que la critique de la bureaucratie n'a rien de nouveau. Depuis la formation des États modernes, l'administration est associée à des images d'inertie, de rigidité ou d'indifférence. La littérature et la philosophie en ont fixé des figures durables : l'univers kafkaïen d'un pouvoir impersonnel et opaque, ou encore la réflexion d'Hannah Arendt sur les dangers d'une obéissance administrative détachée de toute responsabilité morale. Ces références nourrissent encore aujourd'hui l'idée d'un appareil capable de produire des effets destructeurs par simple application de règles.

Mais l'intérêt du livre tient surtout à l'analyse des raisons pour lesquelles la bureaucratie constitue une cible particulièrement efficace, indépendamment même de sa responsabilité réelle. Pour qu'une accusation fonctionne, souligne Hinterleitner, elle doit être crédible aux yeux du public. Or plusieurs caractéristiques des administrations favorisent sa mise en cause.

La première tient à leur position dans la chaîne de l'action publique. Ce sont les agents administratifs que les citoyens rencontrent concrètement : au guichet, à

l'hôpital, dans leurs démarches fiscales ou sociales. Les insuffisances ou effets pervers des politiques publiques apparaissent souvent au moment de la mise en œuvre, alors que les décisions politiques qui les ont rendues possibles restent plus éloignées et moins visibles. Il devient ainsi intuitif d'attribuer à l'administration la responsabilité d'un service défaillant ou d'une règle contraignante.

Un deuxième facteur réside dans le déficit de légitimité dont souffre la bureaucratie. Les agents sont parfois soupçonnés de poursuivre leurs propres intérêts ou d'appliquer les règles de manière mécanique et indifférente. Pourtant, comme l'ont montré Michael Lipsky ou Vincent Dubois dans leurs travaux sur les *street level bureaucrats*², la mise en œuvre des politiques et des règles suppose toujours une marge d'interprétation. Cette autonomie, nécessaire pour adapter les décisions aux situations concrètes, peut aussi alimenter le soupçon et offrir aux responsables politiques la possibilité de déplacer le blâme vers l'exécution.

Enfin, la complexité organisationnelle accentue cette vulnérabilité. La multiplication des agences, la fragmentation des responsabilités ou les dispositifs inspirés du *New Public Management* rendent difficile l'identification des causes d'un dysfonctionnement. La bureaucratie apparaît alors comme une entité diffuse, sans responsables clairement identifiables.

Hinterleitner mobilise à cet égard la théorie du bouc émissaire popularisée par les travaux de l'anthropologue René Girard : face à des tensions collectives, la désignation d'un responsable contribue à restaurer un consensus. L'administration, peu visible politiquement et rarement défendue publiquement, remplit efficacement ce rôle.

L'objectif du livre n'est pourtant pas d'écarter toute critique. Il s'agit plutôt de fournir des outils pour formuler des diagnostics plus précis et orienter les responsabilités vers les décisions politiques, les contraintes budgétaires ou les choix institutionnels qui expliquent souvent les problèmes observés.

² Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980 ; Vincent Dubois, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica, 1999.

Défendre les agents, décrire les réalités

La haine des fonctionnaires adopte une perspective différente en se concentrant non sur la bureaucratie comme système, mais sur les agents eux-mêmes. Julie Gervais, Claire Lemerrier et Willy Pelletier³ partent des récits de citoyens exprimant colère ou frustration à l'égard de l'administration. Leur démarche consiste à prendre ces expériences au sérieux tout en examinant empiriquement les représentations qui en découlent.

La manière dont le livre prend comme point de départ la catégorie des fonctionnaires plutôt que celle de la « bureaucratie » nous oriente déjà vers un encastrement sociétal différent de celui de Hinterleitner. La catégorie des fonctionnaires inclut non seulement des personnels administratifs, mais aussi des enseignants, des soignants, des agents techniques ou territoriaux. Cette catégorie englobe donc des groupes de professionnels qui ne seraient pas forcément associés à « la bureaucratie » ou à « l'administration » dans de nombreux pays, entre autres parce qu'ils ne seraient pas forcément employés par l'État. En France, même si les auteurs dévoilent bien la complexité des contrats et des rapports à l'État parmi les personnes généralement définies comme fonctionnaires, ces groupes professionnels sont néanmoins souvent touchés par des critiques et préjugés similaires. Le livre rappelle d'abord l'extrême diversité des métiers concernés, et cette hétérogénéité contraste avec l'image homogène d'un groupe privilégié et protégé.

Les auteurs analysent ensuite plusieurs accusations récurrentes. Celle du fonctionnaire « fainéant » est infirmée par les données disponibles : temps de travail, heures supplémentaires ou arrêts maladie ne montrent pas d'écart défavorable au secteur public. L'idée d'une protection excessive est également relativisée par l'évolution des carrières et la modération salariale dans de nombreux corps.

Une autre critique fréquente porte sur la rigidité ou l'indifférence des agents. Les enquêtes de terrain montrent au contraire des professionnels cherchant à adapter les règles aux situations concrètes, parfois en contournant des dispositifs numériques ou des procédures trop strictes pour mieux accompagner les usagers. Les difficultés

³ Julie Gervais est maîtresse de conférences en science politique à l'Université Paris 1 ; Claire Lemerrier est directrice de recherche au Centre de sociologie des organisations, Sciences Po ; Willy Pelletier est sociologue et enseignant à l'Université de Picardie.

rencontrées tiennent moins à un manque de volonté qu'à la réduction des moyens, à la pression sur les effectifs ou à la standardisation des tâches.

Le chapitre consacré aux hauts fonctionnaires introduit une nuance importante. Les auteurs reconnaissent l'existence d'une élite administrative bénéficiant de ressources et de trajectoires privilégiées, parfois au croisement des sphères publique et privée. Néanmoins, ils rappellent que cette situation concerne une minorité, même à l'intérieur du groupe de hauts fonctionnaires, et ne saurait être étendue à l'ensemble du groupe.

Enfin, Gervais, Lemerrier et Pelletier abordent la question du recours croissant aux cabinets de conseil par l'État. Ils montrent comment certaines politiques de restriction budgétaire, dans la lignée de la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), rendent difficile, voire impossible, le recrutement de fonctionnaires dans des services pourtant en manque de personnel, alors même que rien n'empêche de faire appel à des consultants pour accomplir des missions comparables. S'appuyant sur des travaux existants, les auteurs soulignent que ces prestations externes s'avèrent souvent plus coûteuses que le travail réalisé par des agents publics, sans apporter de compétences ou de méthodes véritablement supplémentaires. Dans de nombreux cas, des structures administratives – telles que France Stratégie – une unité administrative placée auprès du Premier ministre et qui est censée contribuer à l'action publique par ses analyses et ses propositions – disposent déjà des capacités d'expertise et d'analyse nécessaires. À partir d'entretiens menés avec des consultants intervenus dans le secteur public, ils montrent en outre que ces derniers s'appuient fréquemment sur des analyses déjà produites par l'administration ou par des chercheurs financés par des fonds publics, qu'ils reformulent ensuite à l'aide de formats standardisés et de présentations visuellement attractives.

Les auteurs ne cherchent pas à défendre les cabinets de conseil, mais ceux-ci ne sont pas non plus leur cible principale : leur objectif est plutôt de déplacer la critique des cabinets de conseils vers les politiques et leurs décisions qui favorisent l'utilisation de ces cabinets, contribuant à la fois à un usage peu efficient des ressources publiques et à la dévalorisation des compétences internes de l'administration.

Une réhabilitation à mettre à l'épreuve

Les deux ouvrages partagent ainsi une même méthode : découper la critique en éléments précis pour en évaluer la validité. Ils contribuent à déplacer le regard en montrant que de nombreux dysfonctionnements trouvent leur origine dans des arbitrages politiques, des contraintes financières ou des dispositifs organisationnels plutôt que dans l'attitude des agents ou dans l'existence d'une administration publique en soi.

Le livre de Gervais, Lemercier et Pelletier se distingue par la place importante accordée aux témoignages, qui donnent à voir la réalité concrète du travail public. Cette dimension empirique renforce la crédibilité de l'argumentation et permet de restituer la complexité des situations professionnelles.

Cependant, dans les deux ouvrages l'entreprise de réhabilitation n'est pas exempte de limites. L'analyse tend à minimiser les difficultés internes aux organisations administratives ou les effets négatifs de certaines routines bureaucratiques. Le souci de corriger des représentations jugées injustes conduit parfois à un diagnostic univoque, où la responsabilité politique apparaît presque systématiquement première.

Se pose également la question du public visé. Écrits dans un style accessible, ces ouvrages cherchent manifestement à dépasser le cercle académique. Mais il reste incertain qu'ils touchent les acteurs les plus critiques à l'égard de l'administration. Leur principal effet pourrait plutôt se situer du côté des professionnels du secteur public ou des décideurs susceptibles d'y trouver des arguments pour repenser les conditions de fonctionnement de l'État.

Repenser la responsabilité publique

Malgré ces réserves, l'intérêt majeur de ces travaux tient au déplacement analytique qu'ils proposent. La bureaucratie y apparaît moins comme la cause principale des défaillances que comme le lieu où se concentrent des frustrations produites par la complexité de l'action publique. Dans des systèmes marqués par la division du travail, la contrainte budgétaire et la multiplication des instruments de gestion, la responsabilité se diffuse et devient difficile à attribuer.

La critique de l'administration fonctionne alors comme un raccourci explicatif. Elle simplifie des chaînes de causalité longues et complexes en désignant un responsable identifiable et proche de l'expérience quotidienne des citoyens.

En invitant à distinguer plus clairement entre décisions politiques, dispositifs organisationnels et pratiques professionnelles, ces deux ouvrages contribuent ainsi à une réflexion plus générale sur les conditions de la responsabilité démocratique. Ils rappellent que comprendre les dysfonctionnements publics suppose moins de désigner un coupable unique que d'analyser les équilibres fragiles sur lesquels repose la production de l'action publique.

Publié dans laviedesidees.fr, le 8 avril 2026.