

RFAS

Revue française des affaires sociales

Séminaire « Bureaucraties sanitaires et sociales »

Coordination scientifique

Marianne Berthod, Christine Le Clainche, Séverine Mayol, Jean-Luc Outin

Webinaire en trois séances

les

mardi 12 janvier, vendredi 5 février et mardi 9 mars

[Participation libre sur inscription via ce lien](#)

La *Revue française des affaires sociales* (RFAS) organise un séminaire scientifique sur les bureaucraties sociales afin de faire le point sur l'état actuel des connaissances et préparer un dossier sur cette thématique. Celle-ci avait déjà été abordée dans la RFAS, sous l'angle de l'administration sanitaire et sociale (2011-4). Depuis, de nombreuses (r)évolutions ont été introduites, voire imposées, tant d'un point de vue technique qu'organisationnel, nous amenant à questionner la réalité contemporaine des bureaucraties sociales.

En sociologie des organisations, peu de concepts ont traversé les décennies et les disciplines comme celui de bureaucratie et donné forme à des concepts dérivés tels que le pouvoir bureaucratique, l'effet bureaucratique ou encore la bureaucratisation. La bureaucratie désigne ainsi une forme d'organisation dont les objectifs sont avant tout de permettre, par un traitement standardisé, la réalisation des principes fondamentaux des États modernes : des agents « neutres » placés au sein d'une chaîne hiérarchique sont chargés d'appliquer des directives et

des règles adoptées dans le cadre démocratique de ces États en assurant le respect de principes fondamentaux : garantie des droits individuels, égalité devant la loi, lutte contre la corruption et les discriminations...

De prime abord, les « bureaucrates » observés par les sociologues sont les fonctionnaires des administrations publiques, cependant les principes de la bureaucratie tendent désormais à s'imposer bien au-delà du secteur public, modifiant les objets de recherche sociologique.

Les économistes, quant à eux, en s'intéressant aux organisations, s'attachent à décrire des modes de coordination entre les agents qui permettent de dépasser une appréhension abstraite du marché. Sans doute, selon les écoles de pensée, les normes et règles de l'action publique sont appréciées différemment. Les uns, les analysant comme des formes bureaucratiques, considèrent qu'elles entravent le libre jeu du marché et l'atteinte d'un équilibre général ou d'un optimum social, les autres qu'elles concourent à l'organisation de ces marchés et, jusqu'à un certain point, au bon fonctionnement de cette institution particulière d'allocation des ressources rares.

Étendu aux autres sphères de la société, le concept renvoie au règne de l'ordre et du règlement dans une organisation qui laisse peu de place à la participation, au libre-arbitre, aux initiatives et aux marges de manœuvres de ses agents. Visant la rationalisation des activités collectives, la bureaucratie se traduit par le développement inéluctable de formes d'organisation technologiques des tâches et des fonctions caractérisées par l'impersonnalité, la hiérarchie et le contrôle. Les manifestations de la bureaucratie et ses conséquences, sous des formes variables selon les époques, les pays, les options organisationnelles ou les régimes politiques, ont fait l'objet d'analyses tant à l'échelle sociétale qu'à celle d'organisations plus réduites – entreprises ou administrations notamment. On ne prend pas grand risque à affirmer que la tertiarisation des économies a conduit à augmenter l'emprise de structures bureaucratiques du fait, par exemple, de l'externalisation de certaines tâches qui doivent être coordonnées pour aboutir au produit ou au service final. Les formes de bureaucratie ont aussi évolué, en s'appuyant sur les innovations qui engendrent l'apparition d'un ensemble de nouvelles règles et normes, notamment numériques. Il est probable toutefois que tous les secteurs d'activité n'ont pas évolué au même rythme dans ce domaine.

Plusieurs raisons conduisent à s'interroger aujourd'hui plus spécifiquement sur les évolutions des formes d'organisation bureaucratique dans le secteur sanitaire et social – entendu comme celui de la protection sociale et de la santé au sens large. On s'efforcera de rendre compte au cours du séminaire de sa grande diversité : actions générales ou ciblées (sur les personnes fragiles ou démunies) ; prestation de services (dans les établissements de soin, médico-sociaux, sociaux...) ou allocations ; actions mises en œuvre dans un cadre public, national, local ou sous contrôle public direct (organismes de sécurité sociale), mais également d'autres organismes de statut privé : institutions de prévoyance, établissements sans but lucratif, mutuelles, associations, voire, par délégation, organismes à but lucratif titulaires de marchés publics. Ces activités sont sensibles aux principes (égalité, juste-droit, transparence et lutte contre la

corruption...) qui justifient la bureaucratie, comme le soulignent les débats actuels sur le projet de loi « renforçant la laïcité et les principes républicains »¹ et l'extension des obligations de laïcité aux salariés des organisations exerçant des missions de service public, particulièrement nombreuses dans le secteur sanitaire et social.

Ainsi, le secteur social aujourd'hui, pourrait, à la fois, se trouver dans les premières lignes d'un mouvement ou d'une évolution de la bureaucratisation de la société, d'une transformation de ses formes, creusant un écart profond entre les destinataires des politiques sociales et les finalités de ces dernières.

Le secteur social, plus que d'autres, est-il particulièrement exposé à une bureaucratisation sous une forme ou une autre (rôle des asymétries d'informations, ciblage plus étroit des populations, etc.) ? Il est soumis en effet – pas seulement de façon immédiatement contemporaine – à des pressions particulières. En réponse à la diversification des besoins des usagers, combinée à la maîtrise recherchée des dépenses publiques et à l'affirmation d'un contrôle des demandes d'accompagnement, les politiques sociales semblent multiplier les règles particulières au détriment du droit commun et proposer des dispositifs qui se complexifient. Par exemple, la combinaison de champs spécifiques (l'emploi/le social ; le social/le sanitaire) et de différents niveaux d'intervention (le local, le local déconcentré et le national) pour permettre une action globale et transversale s'accompagne de problèmes de coordination multiples. Au demeurant, le volume de matière législative et réglementaire s'est sensiblement épaissi dans la dernière décennie. En dépit des « économies » en personnel permises par la numérisation et la dématérialisation des dossiers ou des annonces de simplification des procédures, en dépit des vagues successives de décentralisation et d'externalisation des missions ou de la création de nombreuses agences qui auraient pu décharger les administrations de l'État, le nombre des agents publics et privés consacrant leur travail à ces questions sociales semble subir une augmentation inéluctable.

Par ailleurs, depuis une quinzaine d'années, des méthodes managériales plus proches de celles du secteur privé s'introduisent rapidement dans l'ensemble des administrations. Ce mouvement est guidé par le souci d'augmenter la performance et l'efficacité des actions, encadrées par de nombreux « outils d'évaluation », qui peuvent appartenir aussi aux outils de gestion des personnels et de leurs carrières, générant ainsi des questionnements sur l'adéquation entre poursuites d'intérêts privés (maximisation des revenus, poursuite de carrière, etc.) et bien commun. Pour les politiques sociales, dont les « résultats » à court terme et à long terme doivent souvent être appréciés par des évaluations qualitatives complexes, le tournant est particulièrement rude. Les nouvelles modalités de tarification dans le secteur sanitaire et

¹ Annoncé par le Gouvernement le 5 octobre 2020 et présenté au gouvernement le 7 décembre 2020 sous le titre « projet de loi confortant les principes républicains ».

médico-social modifient profondément les relations entre les groupes professionnels à l'intérieur des organisations. De nombreuses fonctions sont sous-traitées, notamment dans le secteur social où le fonctionnement par appels d'offre bouleverse les relations entre des organismes missionnés sur le court terme et leurs publics. De nouvelles règles, fréquemment modifiées ou renforcées, s'appliquent aux marchés et aux achats publics. Le lien avec les administrations commanditaires change de forme. La répartition des responsabilités effectives entre les différents niveaux hiérarchiques peut parfois donner à des agents du « *street level* » des pouvoirs discrétionnaires inédits et éventuellement paradoxaux du point de vue de leurs missions.

La bureaucratisation est toujours synonyme d'obstacles « paperassiers » et d'allongement des délais de traitement des dossiers, déplaisant pour l'utilisateur. Mais le secteur sanitaire et social nécessite un regard particulier. Un grand nombre de destinataires de ces politiques sont en effet, par définition, fragiles : situations complexes, besoins urgents parfois vitaux, individus déstabilisés par l'abondance de règles, de « pièces justificatives » à fournir et de questionnaires dématérialisés à choix multiples... On observe ainsi des taux très élevés de « non-recours » à certaines prestations. Par ailleurs, aux responsables organisationnels peuvent s'opposer des professionnels particuliers – médecins, travailleurs sociaux, associations –, investis très positivement par le public, qui considèrent leur travail comme entravé par la prescription de certaines règles. Mais il reste de nombreux domaines où l'on peut s'interroger. Dans la même perspective, des structures administratives ont été missionnées pour interpellier les pouvoirs publics/l'administration sur ses propres dérives bureaucratiques (exemple le Défenseur des droits) et concevoir des moyens soit de simplifier les demandes, soit d'apporter des aides à l'utilisateur (simplification administrative, « coffre-fort virtuel », logiciels d'orientation vers des droits méconnus des usagers...) ; mais ces tentatives semblent avoir rarement donné lieu à des actions cohérentes d'ampleur suffisante sur la durée. L'applicabilité de certaines politiques sociales, l'efficacité de leur mise en œuvre, prise en tenaille entre le traitement de masse des dossiers et l'approche plus individualisée des situations, peuvent être mises en cause par la bureaucratie.

S'il se confirme qu'effectivement le secteur social fait partie des plus exposés aux risques bureaucratiques, que les effets de ceux-ci peuvent interroger les objectifs mêmes des politiques publiques concernées – non sans engendrer des coûts financiers qui doivent aussi être mesurés – ne conviendrait-il pas de réfléchir aux moyens de prémunir « le social » de ces effets néfastes ? De ce point de vue, observer comment l'urgence, lors de la crise de la Covid-19, a pu faire voler en éclats certaines pratiques bureaucratiques pourrait apporter des éléments de réflexion intéressants.

Chacune des trois séances du séminaire sera consacrée à un volet de ce questionnement d'ensemble.

Première séance (webinaire) le mardi 12 janvier 2021 de 13h30 à 16h30

Observation du secteur sanitaire et social : y a-t-il des facteurs favorables au développement d'une organisation bureaucratique dans le secteur sanitaire et social ?

Cette séance permettra dans un premier temps d'ouvrir la réflexion sur le thème général de ce séminaire en proposant un état des lieux de la bureaucratie sanitaire et sociale. Comment la bureaucratie s'est-elle imposée dans ces secteurs de l'action publique ? Qu'est-ce qui différencie la bureaucratie sociale de la bureaucratie sanitaire ? Sont-elles des bureaucraties comme les autres ?

Il s'agira ensuite de questionner en particulier la gestion par la règle, imposée par les principes républicains d'égalité de traitement. Cette gestion déshumanisée s'est imposée pour échapper au clientélisme et à l'arbitraire. Cependant, dans les textes fondateurs de la Sécurité sociale, l'administration « bureaucratique » des droits n'était-elle pas compensée/accompagnée par les formes de démocratie sociale organisant la gestion d'ensemble du système ? En quoi, la référence à un principe d'universalité que l'on voit réapparaître à l'heure actuelle comme fil directeur de la simplification administrative et de l'équité (réforme des retraites et de l'indemnisation du chômage, revenu universel d'activité) participe-t-elle à pallier effectivement des formes de bureaucratie inévitables ?

Tous les usagers sont-ils également affectés par le processus bureaucratique ou bien observe-t-on un gradient social ou générationnel ?

Cette séance introductive sera également l'occasion d'aborder les contours des bureaucraties sanitaire et sociale et ses transformations par l'arrivée de nouveaux acteurs, tels que les mutuelles, les collectivités territoriales, les agences.... (Comment la bureaucratie, mode de gouvernance du service public, s'impose et se transforme-t-elle dans ces organisations de droit privé ? Que font ces nouveaux acteurs au processus décisionnel ?).

Intervenant.e.s

Jean-Marc Weller, LISIS, CNRS / Université Gustave Eiffel, Paris. *Intitulé de l'intervention à venir.*

Henri Bergeron, Centre de sociologie des organisations, CNRS / Sciences-Po et **Patrick Castel**, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris. « *Covid 19 : le gouvernement contre les bureaucraties sociales ?* »

Christine Daniel, inspectrice générale des affaires sociales, Paris. « *Observer la bureaucratie* »

Deuxième séance, vendredi 5 février 2020 de 13h30 à 16h30

Transformations des formes d'organisation et d'expression bureaucratique en liaison avec de nouveaux types de management dans le secteur/ nouveaux défis (déconcentration, décentralisation, agencification)

Cette seconde séance propose d'explorer la question des nouvelles formes de management. Il ne s'agit pas ici de revenir sur les travaux concernant le New Public Management, mais davantage de questionner les nouvelles formes d'organisation du travail lorsque celui se numérise (dématérialisation des dossiers), s'externalise (contractualisation de prestataires, marchés publics, recours massifs à des vacataires...), se réalise en distanciel (télétravail)... Quelles en sont les conséquences, par exemple, sur la tarification, ou encore sur le choix des indicateurs de performance ? L'évolution du métier des travailleurs sociaux (avec notamment des objectifs à atteindre) contribue-t-elle à accompagner ces publics et à favoriser leur autonomie ou au contraire, aggrave-t-elle le caractère bureaucratique, parfois perçu comme normatif ou paternaliste, de la prise en charge ? Ces interrogations appellent également des éclairages sur les gains et les coûts, qu'ils soient matériels, immatériels ou financiers.

Une attention spécifique sera portée à l'organisation des *street-level bureaucracies* tant les transformations de l'action publique ont contribué à leur diversification (Weill, 2014). La délégation de service public à des associations ou à des prestataires et le recours à des travailleurs indépendants amènent des salariés ou des indépendants à opérer tels les *street-level bureaucrats* décrits par Lipsky. On s'intéressera notamment à leurs conditions de travail, à leurs relations hiérarchiques ou à leurs relations avec les commanditaires.

Intervenant.e.s

Gabriel Vommaro, IDAES-UNSAM, Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Buenos Aires, Argentina. *La production locale du Welfare des précaires et le fonctionnement de l'État social aujourd'hui.*

Stéphane Bellini, IAE, Université de Poitiers, Poitiers. *Titre de l'intervention à venir*

Sous-réserve : retour d'expérience d'intervenant.e.s du secteur sanitaire et social

Troisième séance le mardi 9 mars de 13h30 à 16h30

Usagers des organismes sanitaires et sociaux d'aujourd'hui et situation des personnels. Les politiques publiques sanitaires et sociales mises en œuvre de façon bureaucratique atteignent-elles leurs publics ?

La dernière séance du séminaire mettra la lumière sur les usagers et l'impact de la bureaucratie sanitaire et sociale et de ces transformations sur la mise en œuvre effective des droits, mais également sur leurs expériences en tant qu'utilisateur ou patient. Quelles perceptions les usagers ont-ils des nouveaux processus numériques ? Quels regards portent-ils sur les nouvelles formes de bureaucratie (dématérialisation, raréfaction des guichets ou encore arrivée de nouveaux acteurs) ? Quels sont les effets de ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de la confiance » dans les instances publiques et républicaines, crise durablement installée dans le paysage politique national et international, sur la bureaucratie et la bureaucratisation ? Plusieurs signes laissent penser que cette confiance est en effet fragile. Les enquêtes et les travaux par exemple du laboratoire ODENORE montrent que le public identifie et individualise de plus en plus mal le rôle de chacune des « grosses machines » du secteur social. En matière de protection de la santé par exemple, une certaine confusion règne autour des rôles et missions de « l'administration », de « la sécu » ou encore des mutuelles et des assurances complémentaires. La dénonciation de la bureaucratie ne recouvre-t-elle pas aussi une forme de critique de l'offre publique qui résulte de compromis politiques (ceux qui contribuent/ceux qui perçoivent ; responsabilité individuelle/ solidarité collective, etc.) ? La bureaucratisation du secteur social n'entraîne-t-elle pas une crise de confiance du public envers le service public ? Le « design » des politiques publiques peut-il dans ce cas constituer un recours adapté ?

Intervenant.e.s

Philippe Warin, PACTE, Université de Grenoble / Sciences Po Grenoble, Grenoble. *Titre de l'intervention à venir.*

Hélène Revil, responsable de l'Odenore, Laboratoire de Sciences sociales PACTE, Université Grenoble-Alpes. *Titre de l'intervention à venir.*

Sous-réserve : intervention sur la bureaucratie hospitalière ou le recours à l'aide médicale des migrants

Calendrier prévisionnel du dossier de la RFAS pour le numéro 2022-2

Diffusion de l'appel à contribution : avril 2021

Réception des articles : mardi 2 novembre 2021

Réunion du comité de lecture : mardi 14 décembre 2021

Publication : juin 2022

Informations organisationnelles

Du fait de la situation sanitaire, la première séance sera entièrement à distance.

Les séances suivantes, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire, pourraient être proposées en version hybride. Le cas échéant, les rencontres se tiendront dans les locaux du ministère des Solidarités et de la Santé, 10 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon à Paris en salle 4232R (avec une jauge réduite de moitié) et seront retransmises en direct.

Afin de pouvoir assister aux échanges, nous vous remercions de vous inscrire en [remplissant ce formulaire](#).

Le lien de connexion pour chaque séance vous sera communiqué par mail avant le début de la rencontre.