

ÉTUDE ORIGINALE/RESEARCH ARTICLE

# Le fardeau administratif dans tous ses états : Saisir les interactions entre les individus et les institutions publiques

Pierre-Marc Daigneault, PhD<sup>1</sup> , Samuel Defacqz, PhD<sup>2</sup> and Claire Dupuy, PhD<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Professeur agrégé, Département de science politique, Université Laval, Pavillon Charles-De Koninck, bureau 4459, 1030 Avenue des Sciences-Humaines, Québec (Québec) Canada G1V 0A6, <sup>2</sup>Professeur adjoint, Département de science politique, Université Laval, Pavillon Charles-De Koninck, bureau 4407, 1030 Avenue des Sciences-Humaines, Québec (Québec) Canada G1V 0A6 and <sup>3</sup>Professeure titulaire, Institut de science politique Louvain-Europe (ISPOLE), Université de Louvain, Place Montesquieu 1/7, bte L2.08.07, B-1348, Louvain-la-Neuve, Belgique

**Auteur correspondant** : Pierre-Marc Daigneault; Courriel : [pierre-marc.daigneault@pol.ulaval.ca](mailto:pierre-marc.daigneault@pol.ulaval.ca)

## Résumé

Le fardeau administratif renvoie au phénomène selon lequel la mise en œuvre des politiques publiques et, plus généralement, les interactions avec l'État, sont coûteuses et difficiles. Chaque personne est en effet confrontée à des coûts d'apprentissage lorsqu'elle acquiert de l'information sur les programmes et services publics, à des coûts de conformité lorsqu'elle tente de satisfaire à leurs règles, et à des coûts psychologiques (stress, etc.) lorsqu'elle interagit avec ceux-ci. Cette littérature, presque exclusivement anglophone, s'est développée à un rythme effréné. Cette synthèse critique fait le bilan de ces récents développements et propose une discussion articulée autour de trois thèmes : 1) Que sont les fardeaux administratifs et quels enjeux soulèvent-ils? ; 2) Quelles sont les sources des fardeaux? ; et 3) Quelles en sont les conséquences distributives et politiques? Des pistes de recherche future sont proposées pour chacun de ces thèmes.

## Abstract

Administrative burden refers to the phenomenon by which the implementation of public policies and, more generally, interactions with the state, are experienced as onerous. Individuals face learning costs when acquiring information about public programs and services, compliance costs when trying to fulfill their rules, and psychological costs (stress, etc.) arising from interacting with these programs and services. This literature, almost exclusively in English, has developed at a breathtaking pace. This review essay takes stock of these recent developments and proposes a discussion structured around three themes: 1) What are administrative burdens and what issues do they raise? 2) What are the sources of burdens? and 3) What are their distributive and political consequences? Avenues for future research are suggested for each of these themes.

**Mots-clés:** Fardeau administratif; red tape; paperasserie; sludge; interactions citoyens-État; simplification administrative; politiques publiques; fonctionnaires de première ligne

**Keywords:** Administrative burden; red tape; sludge; citizen-state interactions; administrative simplification; public policy; street-level civil servants

## Introduction

Les universitaires discutent depuis plusieurs décennies des dérives de la bureaucratie (Merton, 2005 [1957]) et en particulier de la paperasse, des tracasseries injustifiées, et des lourdeurs excessives de l'administration publique – en anglais, le *red tape* (voir, p. ex., Kaufman, 1977; Bozeman, 1993). Les travaux sur le fardeau administratif (*administrative burden*), auxquels cette synthèse critique est consacrée, s'inscrivent dans cette thématique générale tout en s'en distinguant. L'article fondateur de Burden et collègues (2012) aborde en effet le phénomène dans une perspective originale centrée sur *l'expérience des règles et des procédures* plutôt que sur les règles et les procédures elles-mêmes (Madsen, Mikkelsen et Moynihan, 2022).<sup>1</sup> Le concept de fardeau administratif est ainsi défini comme « une mise en œuvre des politiques perçue ou vécue par des individus comme lourde et exigeante » (Burden et al., 2012 : 741, notre traduction). L'article de Burden et collègues (2012) et les développements théoriques qui ont suivi (en premier lieu, Herd et Moynihan, 2018) ont lancé un programme de recherche cohérent et novateur qui a conduit à une croissance rapide au cours des dernières années des recherches sur cet objet centré sur les bénéficiaires des politiques publiques<sup>2</sup> (Halling et Bækgaard, 2023). Notre article présente un état des lieux des travaux sur le fardeau administratif articulé autour des grands débats de cette littérature. L'objectif est non seulement de présenter les principales lignes de force de cette jeune littérature abondante, mais aussi de dégager des pistes de recherche future. Nous espérons également que ce concept pourra irriguer la recherche francophone, de laquelle il est largement absent (voir cependant p. ex., Mesnel, 2017, 2021).<sup>3</sup>

Le concept de fardeau administratif, initialement inscrit dans les études de l'administration publique, vient en effet nourrir des développements plus larges en science politique auxquels il peut contribuer par sa perspective originale centrée sur les expériences des individus. Nous identifions deux de ces évolutions en particulier. La première concerne l'analyse comparée des politiques publiques et la sociologie de l'action publique. Depuis quelques années, une attention croissante est portée aux publics de l'action publique (Borraz et Guiraudon, 2010 ; Gourgues et Mazeaud, 2018; Blanchet et Landry, 2023), à la fois sous l'angle de la constitution et de la disciplinarisation de ces publics par les politiques publiques. Ces travaux font écho à des questionnements plus anciens sur la construction sociale des groupes par le *design* même des politiques publiques (Ingram et Schneider, 1993). En ligne avec les travaux récents sur la réception de l'action publique (Revillard, 2018), les recherches sur les fardeaux administratifs déplacent la focale du *design* et des instruments d'action publique vers l'expérience que les individus bénéficiaires en font. En déployant des outils spécifiques permettant d'analyser précisément la nature de cette expérience, l'approche par les fardeaux administratifs propose donc une perspective novatrice sur la mise en œuvre des politiques publiques vue par les bénéficiaires. Le concept de fardeau administratif contribue également à une autre proposition récente

en science politique, qui porte sur l'articulation des travaux consacrés aux politiques publiques avec ceux dédiés aux attitudes et comportements politiques. Les jugements portés par les électrices et les électeurs sur les politiques des gouvernements, leur capacité à agir en contexte de globalisation et d'intégration économique ou encore leur évaluation de la réactivité démocratique des élu-e-s à leur égard sont désormais intégrés à l'analyse des choix électoraux et des attitudes politiques (Hellwig, 2020 ; Holmberg, 2020; Kostelka et Blais, 2021). En lien avec l'approche par les effets-retour des politiques publiques (Dupuy et Van Ingelgom, 2023),<sup>4</sup> et en déployant une analyse consacrée aux caractéristiques des expériences que les individus font des politiques publiques lors de leur mise en œuvre, les recherches sur le fardeau administratif présentent l'intérêt d'étudier finement la manière dont les expériences de l'action publique peuvent nourrir les comportements et attitudes politiques. Ces deux illustrations suggèrent donc que le concept de fardeau administratif offre des perspectives prometteuses pour faire avancer nos connaissances dans plusieurs domaines de la science politique.

Cette synthèse critique, qui repose sur une revue non-systématique de la littérature, se fonde sur notre expérience avérée de recherche sur les fardeaux administratifs (Daigneault et Macé, 2020; Dupuy et Defacqz, 2022; Daigneault, 2023; Daigneault, 2024). Bien que notre corpus compte près de 60 articles – presque tous en anglais –, il ne saurait prétendre à l'exhaustivité. Ce corpus concerne toutefois plusieurs pays, secteurs d'action publique et disciplines et fait écho aux récentes revues de littérature réalisées par Bækgaard et Tankink (2022) et Halling et Bækgaard (2023). Ces travaux ont permis d'identifier certains problèmes de conceptualisation et de mesure du fardeau administratif ainsi que certaines caractéristiques de cette littérature, comme le fait qu'elle porte majoritairement sur des pays développés, les programmes sociaux, ou les bénéficiaires, par opposition aux titulaires de charge publique. Nous y revenons par la suite.

Cet article est structuré en trois parties. Dans la première partie, nous présentons le concept de fardeau administratif et les enjeux qu'il soulève. Nous le comparons aussi à des concepts proches et nous discutons de la pertinence des outils analytiques utilisés à ce jour pour étudier les fardeaux administratifs. Dans la deuxième et la troisième partie, nous examinons respectivement les sources du fardeau administratif et ses conséquences distributives et politiques. Dans chacune des parties, nous dégageons également des pistes de recherche future relatives à chacune de ces dimensions.

## 1. Le concept de fardeau administratif

### 1.1 Des fardeaux multiples et cumulatifs : l'exemple du DNI argentin

Commençons par illustrer ce que sont les fardeaux administratifs à partir d'une recherche récente, consacrée au document national d'identité (DNI) argentin (Chudnovsky et Peeters, 2022). Principal document d'identité officiel en Argentine, il est notamment nécessaire à l'accès aux allocations familiales universelles. Chudnovsky et Peeters (2022) décrivent ainsi les démarches complexes requises pour obtenir le DNI :

Tout d'abord, les parents doivent disposer de l'acte de naissance original pour obtenir le DNI, ainsi que pour ses renouvellements. S'ils perdent l'acte de naissance ou ne le possèdent tout simplement pas, ils doivent se rendre à l'état civil

provincial où la naissance a été enregistrée ou aurait dû l'être – même si cela implique de se rendre à l'autre bout du pays. Ensuite, les coûts financiers [...] les parents doivent payer 300 pesos pour l'inscription de leur enfant après la première année, ainsi que pour les deux renouvellements obligatoires. Le seul moyen de payer en espèces en cas d'inscription tardive est de se rendre au siège de RENAPER, dans le centre de la ville de Buenos Aires, ce qui constitue un problème évident pour la population vivant en dehors de la capitale et dans les communautés marginalisées. Enfin, plusieurs personnes interrogées ont dit qu'elles se sont senties « flouées » lorsqu'elles ont essayé d'obtenir leur DNI dans les registres d'état civil provinciaux. On les envoie parfois d'un bureau à l'autre ou on leur demande de présenter des informations supplémentaires (Chudnovsky et Peeters, 2022: 858-59)

En conséquence, de nombreux enfants, en particulier ceux de familles défavorisées, se retrouvent en situation de « sous-enregistrement » ; une situation difficile à corriger en raison de la lourdeur des fardeaux administratifs.

La littérature consacrée au fardeau administratif, qui est souvent états-unienne, regorge de cas empiriques qui portent sur des économies capitalistes avancées et des démocraties établies (Halling et Bækgaard, 2023). Les fardeaux administratifs ne sont donc pas l'apanage des pays en développement et concernent tous les types de systèmes institutionnels, y compris ceux du Québec et du Canada. Plusieurs cas médiatisés l'illustrent, comme la « crise des passeports » qui a amené des citoyen·ne·s à subir un lourd fardeau administratif, sous la forme de temps d'attente exorbitants et de beaucoup de stress (Massoud, 24 janvier 2023). Par ailleurs, plusieurs études sur le Canada, qu'elles utilisent ou non le cadre d'analyse du fardeau administratif, ont démontré qu'un lourd fardeau nuit à l'expérience des bénéficiaires de programmes sociaux et favorise le non-recours (Herd et al., 2005 ; Daigneault et Macé, 2020; Dej, Ecker, et Martino, 2023; Benoit et Marier, 2024). Suite à un examen minutieux des sites internet de 67 communautés recevant du financement fédéral en matière de logement social, Dej et collègues (2023) ont constaté que l'information peu accessible et les lourdes exigences administratives pouvaient décourager les bénéficiaires potentiels. Enfin, il convient de souligner que la réduction du fardeau administratif constitue une préoccupation importante pour les autorités publiques du pays, notamment dans le contexte de la transition numérique du secteur public. Les initiatives de simplification administrative intégrées aux différents plans stratégiques *Ambition numérique du Canada*,<sup>5</sup> lesquelles visent à « faciliter les interactions entre les Canadiens et le gouvernement », en représentent un exemple significatif. Les fardeaux administratifs constituent donc un pan substantiel des relations entre les autorités publiques et les citoyennes et citoyens qu'il est pertinent d'étudier, au Canada comme ailleurs. La grille d'analyse qu'offre la littérature sur le sujet, détaillée dans la suite de l'article, fournit des leviers pertinents pour évaluer ou faire évoluer l'action des autorités sur le sujet.

## 1.2 Les trois catégories de coût au cœur du concept

Pour caractériser les fardeaux administratifs vécus par les bénéficiaires, la littérature s'est intéressée aux coûts et aux désagréments supportés par les individus qui

interagissent avec l'État. À l'origine, ils sont de trois types (Herd et al., 2013; Herd et Moynihan, 2018; Moynihan et al., 2015). Les individus sont d'abord confrontés à des *coûts d'apprentissage* lorsqu'ils doivent acquérir et traiter de l'information à propos des programmes et services publics. Les bénéficiaires doivent ainsi apprendre l'existence et la nature de l'offre publique, les critères d'admissibilité, la manière dans laquelle iels entrent dans les catégories pré-établies (Moynihan et al., 2022) et la procédure pour en bénéficier. Dans le cas du DNI en Argentine, les parents font ainsi face à des coûts d'apprentissage importants : plusieurs sont mal informés, parfois par les fonctionnaires, sur le DNI, la procédure séquentielle de demande ou encore les frais associés à la demande.

Les bénéficiaires peuvent par ailleurs supporter des *coûts de (mise en) conformité* lorsqu'ils s'efforcent de satisfaire aux règles des programmes et services publics. Les coûts de conformité peuvent découler de formulaires à remplir, des rencontres avec des agents publics, de la documentation à soumettre afin de démontrer son statut et des coûts directs (frais d'inscription, etc.) et indirects (frais de voyage, honoraires professionnels, etc.).

Les interactions des bénéficiaires avec l'État et ses représentant·e-s peuvent également engendrer des *coûts psychologiques*, qui incluent le stress, le sentiment de perte d'autonomie et la stigmatisation qui découlent des programmes publics eux-mêmes ou des procédures associées à ces programmes. Dans le cas du DNI, les parents doivent ainsi supporter des coûts psychologiques significatifs qui prennent la forme de stigmatisation et de stress associés à cette procédure. L'anticipation même de ces procédures peut générer des coûts psychologiques significatifs (Baekgaard et Madsen, 2024).

### 1.3 Un triple enjeu

Pourquoi se soucier des coûts que les bénéficiaires supportent dans leurs interactions avec l'État? Pamela Herd et Donald Moynihan (2018) avancent trois raisons. Premièrement, les fardeaux administratifs sont non seulement omniprésents, mais ils ont aussi des implications réelles pour les bénéficiaires. Par exemple, les coûts de conformité relatifs aux déclarations de revenus ont été estimés à 1,2% du PIB aux États-Unis (Thaler et Sunstein, 2008, cités par Herd et Moynihan, 2018 : 3). Un lourd fardeau administratif a par ailleurs un impact négatif sur le recours aux programmes sociaux, lorsque les bénéficiaires ne les connaissent pas, ou mal, jugent trop exigeant le processus pour soumettre une demande ou, encore, craignent d'être stigmatisé·e·s s'ils en bénéficient (Herd et al., 2013; Daigneault et Macé, 2020; Heinrich et al., 2022; Chudnovsky et Peeters, 2022; Bell et al., 2023; Lasky-Fink et Linos, 2023). Les fardeaux administratifs peuvent également contribuer à exclure les personnes immigrantes désirant obtenir la citoyenneté d'un État ou encore les citoyen·ne·s souhaitant exercer leur droit de vote (Herd et Moynihan, 2018).

Deuxièmement, les fardeaux administratifs sont construits : s'ils ne sont pas nécessairement intentionnels (Peeters, 2020; Madsen, Lindgren, et Melin, 2022; Wang, Qi, et Liu, 2023), ils résultent toujours des décisions et des non-décisions des acteurs politiques et administratifs. En ce sens, ils sont contingents,<sup>6</sup> ce qui invite à étudier de manière systématique leurs sources. Nous y reviendrons plus

avant dans la deuxième partie. Peeters (2020), suggère ainsi que les fardeaux administratifs :

sont fermement ancrés dans la manière dont le système politico-administratif fonctionne. Même les causes involontaires des fardeaux administratifs, telles que les erreurs administratives, existent en raison de défauts fondamentaux dans l'organisation et la pratique quotidienne de la bureaucratie. (Herd et Moynihan, 2018; Peeters, 2020 : 583; notre traduction)

Troisièmement, les fardeaux administratifs entraînent des conséquences distributives, en affectant de manière inégale les individus. Les personnes défavorisées supportent en effet des fardeaux beaucoup plus lourds que le reste de la population, ce qui renforce par le fait même l'inégalité d'accès aux droits politiques et sociaux (Herd et Moynihan, 2018; Daigneault, 2023). Ainsi, les ressources financières et non-financières telles que le capital social et l'état de santé sont des déterminants importants du fardeau administratif (Herd et Moynihan, 2018; Chudnovsky et Peeters, 2021; Bell et al., 2023). Dans son étude des fardeaux imposés aux agriculteurs et agricultrices français.es par la Politique agricole commune, Mesnel (2017) met ainsi en exergue les effets différenciés selon le niveau d'éducation formelle et les compétences informatiques individuelles. Ces observations amènent donc à examiner les effets distributifs des fardeaux administratifs, ce que nous ferons dans la troisième partie.

#### **1.4 Le fardeau administratif par rapport aux concepts apparentés**

Le concept de fardeau administratif n'est pas le seul à traiter des coûts que les individus doivent supporter lorsqu'ils interagissent avec l'État. Les concepts de paperasse et de tracasseries administratives (*red tape*), de *sludge* et d'*ordeal mechanisms* traitent de cette question mais dans une perspective différente mettant l'accent sur les conditions objectives auxquelles les individus sont confrontés (Madsen, Mikkelsen, et Moynihan, 2022; Campbell et al., 2023). La paperasse et les tracasseries administratives, un thème dont on discute depuis longtemps mais pour lequel les premières définitions du concept remontent à Bozeman (1993), correspond aux règles et procédures qui génèrent des coûts de conformité sans servir d'objectif légitime (Madsen et al., 2022). Le concept de paperasse comporte donc une dimension normative bien affirmée (Mesnel, 2021). Le concept de fardeau administratif, pour sa part, inclut dans son périmètre certains coûts légitimes et raisonnables permettant d'assurer l'équité et l'efficacité des services et programmes publics (Doughty et Baehler, 2020). Par exemple, dans le cas des programmes « universels », l'admissibilité doit aussi être évaluée, quoique, nuance importante, cela ne signifie pas pour autant que tous les fardeaux administratifs y afférents soient nécessaires. Enfin, avec les concepts de paperasse et de tracasseries administratives, la focale est principalement dirigée vers l'interne de l'organisation, c'est-à-dire sur les managers et les employé-e-s, plutôt que vers les bénéficiaires, comme le fait le concept de fardeau administratif.

À l'instar de la paperasse et les tracasseries, les concepts de *sludges* et de « mécanismes de mise à l'épreuve » (*ordeal mechanisms*) renvoient aux *conditions objectives* auxquelles les bénéficiaires sont confronté-e-s plutôt qu'à leur vécu, une

différence fondamentale avec le concept de fardeau administratif. Les sludges sont des frictions, intentionnelles ou non, qui frustrent les individus dans l'atteinte de leurs objectifs, par exemple le temps d'attente passé au téléphone pour avoir accès aux employé·e·s de l'État (Madsen et Mikkelsen, 2022). Les sludges sont présentés comme l'inverse des *nudges*, soit ces mesures « coup de pouce » qui visent à orienter les comportements des individus sans recourir à la coercition ou aux incitations économiques, c'est-à-dire en restructurant l'architecture de choix des individus et en misant sur leurs biais cognitifs (Thaler et Sunstein, 2008; Hopkins et Lawlor, 2023). Quant aux mécanismes de mise à l'épreuve, ils réfèrent à l'imposition délibérée de coûts aux individus désirant avoir accès à une prestation ou à un service (Nichols et Zeckhauser, 1982; Zeckhauser, 2019, dans Madsen et al., 2022). Ces coûts représentent une perte sèche pour les individus et ne servent d'autre rôle que d'améliorer le ciblage des programmes et services publics.

Le concept de fardeau administratif possède ainsi une portée théorique et empirique plus large que les concepts qui lui sont apparentés. Il appréhende en effet de manière globale l'expérience des individus qui interagissent avec l'État, ou encore les titulaires de charge publique qui agissent en son nom. En effet, le concept ne se limite pas aux coûts de conformité mais inclut les coûts d'apprentissage et les coûts psychologiques. Le fardeau administratif met en outre en relation l'expérience des individus avec les conditions objectives auxquelles ils sont confrontés tout en demeurant agnostique quant à l'origine et à la légitimité des coûts imposés. Le concept permet ainsi de mettre au jour les processus politiques et administratifs qui génèrent les fardeaux, de même que leur distribution inégale et leurs conséquences pour les bénéficiaires.

### 1.5 La mesure des expériences et les catégories de coûts

Si le concept de fardeau administratif est désormais largement utilisé dans la littérature pour souligner les coûts supportés par les bénéficiaires de l'action publique, il n'y a pas de consensus sur la manière de mesurer, catégoriser et caractériser ces coûts. Premièrement, Bækgaard et Tankink (2022; voir aussi Daigneault, 2024) ont souligné le décalage entre la définition du fardeau administratif centrée sur les expériences individuelles, d'une part, et sa mesure dans les études empiriques centrée sur les actions de l'État, d'autre part. Plusieurs recherches mesurent en effet les coûts d'apprentissage et de conformité de manière indirecte et dérivative, soit à travers des indicateurs « matériels » des actions de l'État tels que l'obligation de compléter un formulaire détaillé ou de fournir de la documentation complémentaire (p. ex., Nicholson-Crotty, Miller, et Keiser, 2021; Fox, Feng, et Reynolds, 2023). Cette approche se focalise sur les sources des fardeaux plutôt que sur les fardeaux eux-mêmes – l'expérience négative des bénéficiaires – et elle présente donc une incohérence concept-mesure. Elle contribue également à invisibiliser certains effets distributifs des fardeaux administratifs. Par exemple, des indicateurs portant sur la complexité objective des critères d'admissibilité à un programme ne permettent pas de capturer le coût contrasté des interactions État-bénéficiaires pour différentes catégories de bénéficiaires, cette tâche étant plus exigeante pour des personnes défavorisées et peu éduquées que pour des personnes bénéficiant d'un niveau de formation plus élevé (voir Negoita, 2024). De même, l'hypothèse selon laquelle les

personnes jouissant d'un niveau élevé de littératie administrative font face à des coûts d'apprentissage et de conformité plus faibles (Döring, 2021) ne peut être testée que si l'on mesure le fardeau administratif indépendamment des actions de l'État. Par conséquent, plusieurs travaux ont proposé de recentrer la mesure du concept de fardeau administratif sur l'expérience subjective des individus (Bækgaard et Tankink, 2022; Nisar et Masood, 2022; Daigneault, 2024).

Deuxièmement, plusieurs chercheuses et chercheurs ont appelé à revoir la manière dont on conceptualise et opérationnalise le concept de fardeau administratif (Bækgaard et Tankink, 2022 ; Nisar et Masood, 2022 ; Daigneault, 2024). Bækgaard et Tankink (2022) ont ainsi suggéré d'étendre la classification du fardeau administratif pour prendre en compte de nouvelles catégories de coûts, notamment les coûts d'utilisation et les coûts de correction. Par exemple, selon Barnes (2020), les coûts d'utilisation (*redemption costs*) sont un sous-ensemble des coûts d'apprentissage. Ces coûts correspondent aux efforts que les bénéficiaires de prestations doivent déployer pour comprendre comment obtenir effectivement ces prestations. Pour utiliser les bons alimentaires d'un programme destiné aux mères et à leurs enfants (WIC) aux États-Unis, les bénéficiaires doivent ainsi apprendre quels produits (type, marque, format, etc.) sont admissibles dans un contexte d'étiquetage déficient, quelles sont les épicerie locales qui tiennent ces produits, et quel est le montant maximal qu'ils peuvent dépenser au cours d'une seule transaction; cela dans un contexte où l'utilisation effective des prestations est entre les mains d'acteurs privés, en l'occurrence des commerces et leurs employé·e·s (Barnes, 2020). Quant aux coûts de correction, ils concernent le fardeau vécu par les bénéficiaires face aux erreurs administratives (Holler, Tarshish, et Kaplan, 2024).

Certains recommandent même de revenir sur la caractérisation des coûts et proposent une nouvelle approche. S'inspirant des travaux de Nisar et Masood (2022), Daigneault (2024) développe une analyse centrée sur quatre types de coûts auxquels font face les bénéficiaires dans leurs interactions avec l'État : l'argent, le temps, l'effort, et les coûts psychologiques. L'*argent* couvre tous les coûts financiers associés aux interactions avec l'État : frais d'inscription à un programme, frais de déplacement aux bureaux gouvernementaux et frais de garde, le cas échéant, engagement de professionnel·le·s (fiscaliste, consultant en immigration, etc.) pour accompagner les bénéficiaires dans leurs démarches, et les frais pour obtenir la documentation requise pour le programme. Le *temps* réfère au temps d'attente au téléphone, en ligne ou dans les bureaux gouvernementaux, de même que le temps nécessaire pour découvrir le fonctionnement d'un programme ou d'un service public, soumettre une demande, en bénéficier, mettre à jour son dossier ou encore pour faire corriger une erreur administrative. Il peut également inclure le coût de renonciation du temps de travail, soit le salaire perdu. Quant à la catégorie de l'*effort*, elle réfère à l'énergie physique (déplacement, etc.) et mentale nécessaires notamment à la compréhension d'un programme, à la soumission d'une demande et à son utilisation. La conceptualisation proposée déborde largement les programmes et services publics et s'applique à l'ensemble des interactions des individus avec l'État, par exemple la déclaration des impôts, l'interpellation par des policiers et le paiement d'amendes (Daigneault, 2024; Martin, Delaney, et Doyle, 2024). Ces coûts peuvent être mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs (p. ex., le nombre de minutes passées à compléter un questionnaire) ou subjectifs (p. ex., « indiquer

votre niveau d'accord avec l'énoncé suivant : ce questionnaire a pris trop de temps à compléter »). Quant aux coûts psychologiques, leur définition demeure inchangée par rapport à la conceptualisation originale (Herd et al., 2013; Moynihan et al. 2015; Herd et Moynihan, 2018).

### **1.6 Pistes de recherche future sur la conceptualisation et la mesure du fardeau administratif**

Concernant la conceptualisation du fardeau administratif et les outils analytiques permettant de l'étudier, la première piste de recherche future que nous identifions concerne la mesure des expériences subjectives des fardeaux administratifs. Les discussions sur les coûts, et la refonte éventuelle des catégories de coûts (Nisar et Masood, 2022; Daigneault, 2022), sont stimulantes et semblent porteuses sur le plan théorique, mais il reste néanmoins à valider leur pertinence opérationnelle en les confrontant à des analyses qualitatives portant sur la perception des bénéficiaires eux et elles-mêmes. Les chercheuses et chercheurs intéressé·e·s pourraient tenter de développer des indicateurs permettant de capturer les variations dans le niveau de fardeau administratif associé, d'une part, à des situations objectivement différentes en termes de lourdeur et de complexité bureaucratique et, d'autre part, à des caractéristiques individuelles associées à une expérience contrastée de ces fardeaux (littératie administrative, etc.).

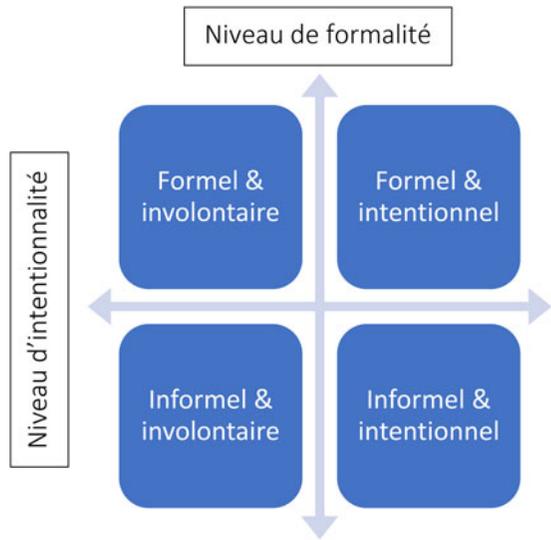
Plus généralement, il serait aussi pertinent d'élargir la perspective pour aller au-delà des interactions qui concernent les programmes sociaux pour couvrir une palette plus large de rencontres bureaucratiques allant du paiement d'amendes de stationnement, en passant par la réception de soins de santé et les audits fiscaux par exemple (Daigneault, 2022; Martin, Delaney, et Doyle, 2024). De même, bien que les universitaires aient privilégié les fardeaux négatifs dans leurs travaux, on note plusieurs appels à considérer aussi les expériences positives qui découlent des interactions avec l'État et des fardeaux qui y sont associés (Bækgaard et Tankink, 2022; Nisar et Masood, 2022). Par exemple, un fardeau administratif élevé pourrait contribuer au développement de connaissances et de compétences utiles dans le cadre d'autres interactions avec l'État (p. ex., littératie administrative) et le secteur privé, de même qu'à des sentiments positifs tels que la fierté et l'auto-efficacité. Toutefois, ce champ de recherche reste encore largement inexploré.

## **2. Les sources des fardeaux administratifs**

Dans cette section, nous discutons des « sources » du fardeau administratif, un terme que nous préférons à celui de « causes » car il met de l'avant à la fois les origines organisationnelles du fardeau administratif, ses ressorts objectifs, et les variables et facteurs individuels qui peuvent influencer le vécu des bénéficiaires. Nous les examinons successivement.

### **2.1 Les sources politiques et organisationnelles**

Selon Peeters (2020), l'origine organisationnelle des fardeaux administratifs peut être comprise à partir de deux dimensions : ils peuvent être intentionnels ou



**Graphique 1.** Cadre d'analyse des origines organisationnelles du fardeau administratif.

Traduit de Peeters (2020, 572)

involontaires – c'est leur niveau d'intentionnalité ; et ils peuvent s'inscrire dans des politiques, programmes et processus officiels ou résulter des pratiques administratives informelles – c'est leur niveau de formalité. Le **graphique 1** présente les quatre possibilités idéales typiques qui découlent du croisement de ces deux dimensions.

Tout d'abord, les fardeaux administratifs peuvent être délibérément imposés aux individus par les décideurs politiques afin, par exemple, de décourager l'immigration de personnes issues de certains groupes ethniques (Heinrich, 2018 ; Moynihan, et al., 2021) ou le recours aux programmes sociaux telle l'assistance sociale (Fox et al., 2023). Herd et Moynihan (2018) soutiennent en effet que les fardeaux découlent souvent d'une décision politique qui est oblique et plus ou moins dissimulée par laquelle les acteurs et actrices politiques tentent de réaliser leurs objectifs de politique publique par d'autres moyens. Les décideurs amplifient ou amenuisent ainsi délibérément les contraintes administratives liées à des politiques publiques spécifiques et les utilisent comme solutions de rechange ou en compléments aux outils traditionnels d'élaboration des politiques. C'est le cas lorsque des changements de politique sont impopulaires, indéfendables publiquement, ou lorsque le cadre législatif ne les permet pas. Le caractère « furtif » de l'ajout ou du retrait de contraintes administratives est notamment lié à l'opacité générale des procédures administratives pour le grand public. Ces décisions peuvent d'ailleurs être prises sous le couvert d'une neutralité apparente et être présentées comme des changements d'ordre technique alors qu'elles véhiculent, de fait, des bouleversements politiques importants. Au Québec, Benoit et Marier (2024) démontrent ainsi comment les autorités publiques rationnent l'accès aux soins à domicile par l'imposition de lourds fardeaux administratifs aux clientèles âgées et vulnérables, notamment la multiplication des programmes et des formulaires fastidieux à compléter.

Ainsi, dans un article fondateur, Moynihan et collaborateurs (2014) montrent comment, dans le Wisconsin, un gouverneur, Républicain, et son successeur, Démocrate, ont tous deux travaillé à réduire les contraintes administratives liées au programme Medicaid, grâce à des mécanismes d'inscription automatique au programme, des formulaires simplifiés et en invitant les agent·e·s de première ligne à être particulièrement attentif·ve·s à ce que les démarches administratives n'entravent pas l'accès aux programmes pour les personnes admissibles. Ces changements, qui ont considérablement augmenté le nombre de bénéficiaires de Medicaid dans le Wisconsin, n'ont pas fait l'objet de débats politiques majeurs et leur mise en œuvre s'est faite discrètement. De manière intéressante, les décisions de chacun de ces gouverneurs s'appuyaient sur des raisonnements politiques différents : le premier visait à rendre le travail plus rémunérateur, en facilitant l'accès au programme pour les travaux précaires, tandis que le second souhaitait assurer une couverture santé pour tous les enfants. La dimension politique de ces décisions a été rendue encore plus visible par les changements introduits par un troisième gouverneur, Républicain, qui est revenu sur ces réformes administratives pour, au contraire, renforcer le fardeau administratif au motif d'une lutte contre la fraude aux aides sociales.

D'autres travaux se sont d'ailleurs intéressés aux attitudes des acteurs et actrices politiques à l'égard du fardeau administratif, et notamment à l'influence de l'idéologie politique sur cette question (Moynihan et al., 2016). Bækgaard et collaborateurs (2020) ont par exemple mis en évidence que les acteurs et actrices politiques danois·es de droite ont une plus grande tolérance au fardeau que leurs collègues d'autres tendances politiques, sans toutefois indiquer si ces différences d'attitude se traduisent concrètement dans les décisions des mandataires concernant les fardeaux administratifs.

Ensuite, les fardeaux administratifs peuvent être intentionnels mais sans qu'ils ne traduisent aucun projet politique particulier. Ils sont plutôt la conséquence de la marge de manœuvre laissée aux agent·e·s de première ligne qui peuvent intentionnellement alourdir ou alléger les contraintes administratives pour les bénéficiaires (Lipsky, 2010), notamment pour tenter de gérer les attentes élevées qu'ont leurs supérieur·e·s à leur endroit dans un contexte de ressources limitées (Benoit et Marier, 2024; Brodtkin et Majmundar, 2010 ; Hupe et Buffat, 2014 ; Daigneault et Macé, 2020). Les travaux de Lipsky (1984) sur le retrait des droits aux prestataires d'assistance sociale par des routines bureaucratiques peu visibles s'inscrivent dans cette logique intentionnelle mais informelle. Il en va de même de l'étude de Mikkelsen, Madsen, et Bækgaard (2023) selon laquelle le niveau de stress des agent·e·s de première ligne au Danemark se traduit par une augmentation du fardeau administratif des prestataires d'assurance-chômage. Les fardeaux peuvent également résulter du comportement de fonctionnaires désirant tirer un avantage indu matériel ou non-matériel de leurs interactions avec les bénéficiaires (Peeters, 2020). Par exemple, certain·e·s agent·e·s de première ligne peuvent exiger des « cadeaux » (pots-de-vin) afin de diminuer la paperasse et accélérer le traitement de demandes comme cela est le cas au Pakistan pour les demandes de congé de maternité (Masood et Nisar, 2021). Comme pour les acteurs et actrices politiques, l'idéologie peut jouer un rôle dans l'attitude des agent·e·s public·que·s face au fardeau administratif. En

Californie, les agent-e-s du bord conservateur soutiennent les mesures qui alourdissent le fardeau contrairement à leurs collègues libéraux (Bell *et al.*, 2021).

Les fardeaux administratifs peuvent également être involontaires, les contraintes administratives génératrices de fardeaux pouvant naître par inadvertance ou par manque de prévoyance des autorités (Herd et Moynihan, 2018), ces règles imposant alors des coûts importants aux bénéficiaires (Peeters, 2020; Petersen, Hansen, et Houlberg, 2024; Wang Qi, et Liu, 2023). C'est le cas par exemple des individus qui, pour accéder à leurs droits, doivent naviguer entre différents services administratifs qui ont été formellement désignés pour mettre en œuvre différents aspects d'une même politique publique, sans que les conséquences de cet éclatement n'aient fait l'objet d'une analyse d'impacts préalable.<sup>7</sup> Daigneault et Macé (2020, 534) documentent ainsi comment, au Québec, les personnes admissibles au Supplément à la Prime au travail doivent parfois jongler entre deux organisations, Emploi-Québec et Revenu Québec, pour accéder à leurs droits sans que cela n'ait été souhaité. Dans cette même perspective, le choix de déployer des services publics par le truchement de canaux en partie ou totalement numériques peut influencer le fardeau administratif et, plus précisément, l'accroître (Mesnel, 2017 : 52; Peeters, 2023). Dans certains cas, la numérisation contribue à déplacer le travail administratif réalisé précédemment par des institutions publiques vers les organismes sans but lucratif et les bénéficiaires (Madsen, Lindgren, et Melin, 2022 ; Rode, 2024) et peut même générer des erreurs administratives conséquentes pour ces bénéficiaires qu'il leur revient ensuite d'essayer de faire corriger (Peeters et Widlak, 2018, 2023; Widlak et Peeters, 2020; Holler et Tarshish, 2022; Holler, Tarshish, et Kaplan, 2024). Plus généralement, les modes de prestation des services publics, tels que le caractère universel ou conditionné à un certain niveau de ressources des politiques sociales ou encore le choix d'avoir recours à des organisations privées ou publiques pour la prestation de services publics, influencent le fardeau administratif. Ainsi, Jilke et collaborateurs (2018) analysent le fardeau administratif associé à la prestation d'un même service public (l'hébergement de longue durée pour les aînés) par des organismes publics et privés en Flandre, une région du système fédéral belge. Leur objectif est d'évaluer si les personnes aux noms flamands rencontrent moins de contraintes pour accéder à l'information sur l'inscription dans ces institutions par rapport à celles aux noms maghrébins. Bien que les chercheurs ne constatent pas de différences significatives entre ces deux groupes, l'analyse révèle des disparités de traitement entre les institutions publiques et privées. Plus précisément, les personnes avec des noms maghrébins ont environ 20 % de chances en moins de recevoir des informations sur l'inscription de la part des établissements privés que celles avec des noms flamands (différence quasiment nulle dans les organismes publics). Cet exemple illustre comment le fardeau administratif peut naître des modalités structurelles de prestations de services publics, sans que ces conséquences n'aient été spécifiquement anticipées par les autorités publiques.

Enfin, les sources des fardeaux administratifs peuvent être informelles et non-intentionnelles. Peeters (2020) classe dans cette catégorie, mais sans en proposer d'illustration, les fardeaux administratifs qui résultent de « pathologies bureaucratiques », par exemple lorsque les organisations deviennent un système clos opérant en mode auto-référentiel. Les règles et les procédures deviennent alors une fin en soi plutôt qu'un moyen de servir le public (Merton, 2005

[1957]). Les fardeaux résultant de « simples » erreurs de la part d'agent-e-s de première ligne, par opposition aux erreurs résultants de systèmes d'information formalisés et standardisés, entrent également dans cette catégorie. À titre d'exemple, Barnes (2020) étudie les coûts d'utilisation causés par un étiquetage déficient des aliments approuvés par le programme WIC (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children) dans certaines épiceries associées à ce programme aux États-Unis.

## 2.2 Les sources individuelles

Le concept de fardeau administratif étant centré sur les expériences des bénéficiaires, qui sont par définition subjectives, les sources individuelles doivent aussi être considérées. D'elles, dépendent à la fois les contraintes attachées aux interactions avec les institutions publiques et la perception de ces contraintes. Ces sources peuvent être liées aux groupes auxquels les individus appartiennent (religions, groupes ethniques minoritaires, etc.). Ainsi, à l'échelle collective, les groupes marginalisés sont particulièrement exposés au fardeau administratif. C'est le cas par exemple des immigrant-e-s (Heinrich, 2018 ; Chudnovsky et Peeters, 2021) ou des personnes ayant une identité de genre non conventionnelle (Nisar, 2018). Elles peuvent aussi être attachées aux individus eux-mêmes et être liées à des facteurs tels que leurs conditions physiques et mentales (Bell et al., 2023), leurs états émotionnels (Bell et al. 2022), leurs revenus, leurs capacités cognitives ou encore leur littératie administrative (Christensen et al., 2020; Masood et Nisar, 2021; Döring et Madsen, 2022; Negoita et al., 2024). Peeters et Campos (2021) mettent également en avant que, loin d'être seulement des « victimes passives » des fardeaux administratifs, les bénéficiaires peuvent développer des capacités pour faire face à ces épreuves, notamment à la suite d'interactions prolongées avec les institutions publiques (voir aussi Nielsen et Nielsen, 2024). Ainsi, la situation de chaque groupe et de chaque individu influence sa capacité à faire face au fardeau administratif, même quand les politiques publiques prévoient les mêmes règles et procédures pour l'ensemble des bénéficiaires (Döring, 2021 ; Masood et Nisar, 2021).

Enfin, si nous avons présenté séparément les sources organisationnelles et individuelles des fardeaux administratifs, elles sont souvent liées empiriquement. Herd et Moynihan (2018) observent ainsi qu'aux États-Unis les politiques publiques qui visent les publics les plus précaires sont souvent les politiques qui sont vectrices des contraintes administratives les plus lourdes. Plus généralement, cette situation est d'autant plus marquée dans les systèmes politiques où les politiques sociales ne s'appuient pas sur des dispositifs universels et où, par conséquent, les personnes les moins favorisées économiquement, socialement ou physiquement se trouvent à subir alors une double peine (Heinrich et al., 2022 ; Daigneault, 2023).

## 2.3. Pistes de recherche sur les sources du fardeau administratif

À partir des avancées de littérature à propos des origines du fardeau administratif, nous proposons de nouvelles pistes de recherche à propos de cet enjeu. D'une part,

il serait utile de développer des stratégies et des outils permettant d'identifier et de mettre à jour de manière crédible l'intentionnalité des acteurs politiques. L'imposition délibérée de fardeaux administratifs comporte des implications normatives importantes en matière de reddition de comptes des décideurs et décideuses politiques, ainsi que d'équité et de performance des programmes et services publics (Daigneault, 2023). Un des défis attachés à l'identification de l'intentionnalité est notamment l'absence de situation contrefactuelle. Cela nécessite dès lors de déployer des dispositifs méthodologiques adéquats, comme le traçage des processus, pour mettre à jour les liens, ou leur absence, entre les intentions des acteurs et actrices politiques et les conséquences en matière de fardeau administratif. Dans la lignée des analyses néo-institutionnalistes des changements politiques (Mahoney et Thelen, 2010), ces avancées d'ordre méthodologique pourraient, entre autres, permettre d'identifier comment des ajustements administratifs graduels sont entrepris par les autorités publiques lorsque le contexte ne permet pas de mettre en œuvre des changements politiques majeurs. Dans cette optique, l'approche par le fardeau administratif pourrait notamment contribuer à poursuivre les analyses sur la manière dont les choix politiques (et idéologiques) de réduction de l'État-providence se traduisent en dispositifs administratifs délibérément coûteux pour les bénéficiaires potentiel·le·s des programmes publics (Lipsky, 1984 ; Brodtkin et Majmundar, 2010).

D'autre part, l'analyse du fardeau administratif comme un phénomène cumulatif impliquant de multiples acteurs et dépassant l'étude isolée d'interactions circonscrites à un contexte administratif donné serait fructueuse (Martin, Delaney et Doyle, 2024 ; Daigneault, 2024). Il s'agirait de reconnaître que les individus doivent souvent interagir avec plusieurs actrices et acteurs pour obtenir une prestation ou un service public donné, que ce soit des organisations publiques d'un même État (voir Daigneault et Macé, 2020), les autorités publiques fédérales, provinciales et locales (Chudnovsky et Peeters, 2021, 2022), ou encore d'un mélange d'actrices et acteurs publics et privés tels que les institutions financières, les employeur·e·s, les commerces et les propriétaires de logements (Heinrich, 2018 ; Barnes, 2020 ; Tiggelaar et George, 2023). Cette perspective apparaît particulièrement porteuse pour examiner les impacts sur les bénéficiaires des réformes influencées par la nouvelle gestion publique, ainsi que des évolutions nées en réaction à ce courant, et en particulier la transformation numérique du secteur public (Dunleavy et al, 2005). Il s'agirait également de prendre en compte la nature séquentielle et complexe qui sous-tend plusieurs interactions individus-État, notamment le fait que ces processus peuvent être imbriqués, alourdissant de ce fait les fardeaux supportés par les individus (Daigneault, 2024). Cette piste permettrait ainsi d'analyser le caractère cumulatif et englobant du fardeau administratif « public » et « privé ».

### 3. Les effets des fardeaux administratifs

Telle qu'elle a été développée à ce jour, la littérature sur les fardeaux administratifs adopte une approche causaliste en explorant non seulement les « causes », ou les sources, mais également les « effets ». Quoique cela résonne avec la conceptualisation des fardeaux comme étant importants et porteurs de conséquences, ces effets

restent encore peu étudiés, ce que soulignent deux revues de la littérature récentes (Bækgaard et Tankink, 2022; Halling et Bækgaard, 2023). De manière générale, les travaux existants discernent deux principaux types d'effets qui sont définis à l'échelle individuelle. Les effets distributifs, d'une part, recouvrent à la fois la question de l'accès de différents groupes sociaux aux programmes sociaux et aux prestations sociales et celle du renforcement de la stratification sociale. Les effets politiques, d'autre part, moins étudiés empiriquement, concernent la manière dont l'expérience individuelle des fardeaux administratifs façonne des comportements et des attitudes politiques. Nous les présentons successivement et terminons en présentant des pistes de recherche future.

### 3.1 Les effets distributifs

Parmi les recherches qui s'intéressent aux conséquences des fardeaux administratifs, les effets distributifs ont été documentés dans des démocraties établies, comme le Québec et le Canada (Daigneault et Macé 2020; Benoit et Marier, 2024), les États-Unis (Bell et Smith, 2022 ; Negoita et al., 2024 ; Heinrich et al., 2022) et l'Italie (De Angelis et Van Wollegheem, 2022), mais aussi dans des démocraties en voie de consolidation, comme le Mexique (Peeters et Campos, 2021), l'Argentine (Chudnovsky et Peeters, 2021, 2022), le Pakistan (Masood et Nisar, 2021) et l'Afrique du Sud (Heinrich, 2016), ainsi que dans des pays autoritaires tels que la Chine (Wang, Qi, Liu, 2023). Bien que les États-providences, les administrations publiques et les programmes étudiés dans ces différents pays présentent de fortes variations, ces travaux présentent des résultats largement convergents sur le non-recours, ce phénomène par lequel des bénéficiaires ne reçoivent pas des prestations sociales auxquelles ils sont pourtant admissibles. Les recherches nous apprennent que les coûts d'apprentissage, les coûts de conformité et les coûts psychologiques, de manière isolée ou combinée, contribuent à l'expliquer (Heinrich, 2016; Nisar, 2018; Daigneault et Macé, 2020; Barnes et Riel, 2022 ; Lasky-Fink et Linos, 2023 ; Negoita et al., 2022 ; Fox et al., 2023). Ainsi, dans une étude sur le Supplément à la Prime au travail au Québec, un crédit d'impôt visant à soutenir le retour à l'emploi des personnes bénéficiant de l'assistance sociale, Daigneault et Macé (2020) montrent que le non-recours important à ce programme fiscal peut notamment s'expliquer par l'ampleur des coûts d'apprentissage auxquels les bénéficiaires potentiel·le·s sont confronté·e·s, soit leur non-connaissance du programme et leur difficulté à comprendre l'objet du programme, son fonctionnement, qui repose sur des notions fiscales comme celle de versements anticipés, et les critères d'admissibilité, mais aussi les coûts de conformité auxquels ils font face. Benoit et Marier (2024) arrivent à des conclusions convergentes quant aux coûts d'apprentissage associés aux soins à domicile. S'intéressant de leur côté aux stigmates associés aux dispositifs d'assistance sociale aux États-Unis, Lasky-Fink et Linos documentent comment ces derniers sont associés au non-recours précisément à cause des coûts psychologiques qu'ils engendrent chez les bénéficiaires potentiel·le·s (2022), des résultats qui font écho à ceux de Baumberg (2016) au Royaume-Uni.

En parallèle, d'autres études, qui adoptent une approche différente, renforcent ce résultat selon lequel l'expérience individuelle de fardeaux administratifs alimente le

non-recours. Plutôt que de porter directement sur les coûts encourus par les bénéficiaires potentiel-le-s lors de leurs interactions bureaucratiques, elles examinent les cas de programmes où les actrices et acteurs publics ont intentionnellement tenté d'altérer les coûts vécus par les bénéficiaires et explorent l'évolution du (non-) recours des publics-cible (Herd et al., 2013 ; Moynihan et al., 2016 ; Herd et Moynihan, 2018 ; Lasky-Fink et Linos, 2023 ; Barnes et Riel, 2022). Lorsque les programmes sont structurés de telle sorte à diminuer ces coûts (Heinrich, 2016), le non-recours diminue. L'étude d'Herd et ses collègues (2013), discutée ci-dessus, a ainsi comparé différents choix relatifs à l'organisation de Medicaid dans l'État du Wisconsin, comme l'inscription automatique des bénéficiaires potentiel-le-s qui les exemptent de démarche d'inscription, les vérifications d'admissibilité à la charge de l'État plutôt que des individus, ou encore la simplification des formulaires. Iels examinent comment chacun de ces choix affecte les différents coûts vécus par les bénéficiaires potentiel-le-s et constatent que le non-recours à Medicaid, à la suite de ces initiatives, s'est réduit. Dans certains cas, si les actrices et acteurs politiques sont capables de diminuer certains des coûts encourus par les bénéficiaires potentiel-le-s, iels peuvent toutefois échouer à réduire les barrières à l'accès à certains programmes car certains autres coûts restent élevés. C'est ce que documentent Barnes et Riel (2022) dans le cas de deux programmes d'assistance sociale aux États-Unis pendant la pandémie de COVID-19. Si des changements apportés aux programmes SNAP et WIC visaient à en faciliter l'accès en réduisant les conditions d'admissibilité et d'utilisation des prestations, les bénéficiaires ont rencontré des coûts d'apprentissage élevés. Iels ignoraient que des changements avaient été apportés ou, lorsqu'ils étaient au courant des changements apportés, iels se sont retrouvé-e-s dans une situation d'incertitude et de confusion quant aux procédures à suivre pour bénéficier effectivement des prestations concernées. Les coûts d'apprentissage élevés ont ainsi occulté la diminution des coûts de conformité, ce qui n'a pas permis d'atteindre l'objectif poursuivi par les autorités publiques : les fardeaux administratifs vécus par les bénéficiaires n'ont pas, au final, été réduits.

Si les recherches existantes montrent ainsi que les fardeaux administratifs limitent l'accès à des programmes sociaux, elles documentent également un deuxième effet distributif : ces fardeaux peuvent en effet nourrir des dynamiques plus larges d'exclusion sociale en renforçant la stratification sociale existante. Revenons à l'exemple du DNI en Argentine : Chudnovsky et Peeters (2022) rapportent comment les fardeaux dont les demandresses et demandeurs font l'expérience ont des conséquences non seulement pour l'accès à ce document, mais également pour l'accès à toute une série d'autres programmes sociaux, ces derniers étant en effet conditionnés à la présentation du DNI. Iels montrent ainsi comment les fardeaux administratifs vécus pour le recours à des dispositifs clés peuvent exercer un effet multiplicateur et engendrer une « cascade d'exclusion » (Chudnovsky et Peeters, 2022). Les fardeaux administratifs dont certains groupes ou individus font l'expérience dans leurs interactions bureaucratiques peuvent également, du point de vue de la stratification sociale, exercer un effet de verrouillage de leur position sociale très défavorisée. La recherche de Barnes et Riel (2022) sur les programmes d'assistance sociale pendant la pandémie de COVID-19 l'illustre puisque leurs bénéficiaires, appartenant aux groupes sociaux les plus faibles sur le plan

socio-économique, se sont trouvés devoir faire face à des difficultés supplémentaires dans l'accès aux programmes sociaux durant cette période, aggravant ainsi leur situation. Les travaux de Nisar (2018) le documentent également, de manière directe, en étudiant les fardeaux administratifs auxquels font face les personnes trans au Pakistan, un groupe fortement défavorisé dans la société patriarcale pakistanaise.

### 3.2 Les effets politiques

La littérature sur les fardeaux administratifs s'est aussi intéressée aux effets politiques de ces expériences coûteuses et difficiles que les individus peuvent avoir lors de leurs interactions avec l'État. Dès les premières années du développement de ce courant de recherche, un programme est lancé qui vise à articuler l'analyse des fardeaux administratifs à celle des effets-retour des politiques publiques (Moynihan et Herd, 2010; Moynihan et Soss, 2014). Né dans les travaux institutionnalistes (Schattschneider, 1935; Béland et al., 2022), le concept d'effet-retour (*policy feedback*) considère les politiques publiques et les institutions non seulement comme des produits de l'activité politique, mais également comme contribuant à expliquer les attitudes et comportements politiques des individus – en plus de la structuration des groupes d'intérêt et des administrations (Béland, 2010). En ce sens, comme le rappellent Moynihan et Soss (2014), la mise en œuvre des politiques publiques, et les interactions bureaucratiques sur lesquelles elle repose, est fondamentalement politique et ne peut être réduite à des questions fonctionnelles ou d'efficacité. Dupuy et Defacqz (2022) analysent comment l'expérience des fardeaux administratifs peut avoir des effets politiques définis à l'échelle individuelle. L'article s'intéresse en particulier à la légitimité que les citoyen-ne-s reconnaissent à l'État et à la bureaucratie, mais le modèle peut être appliqué à d'autres attitudes et comportements politiques. Dans un premier temps, l'expérience que les citoyen-ne-s font dans le cadre d'une interaction bureaucratique définit le fardeau administratif auquel iels font face, par l'intermédiaire des différents coûts qu'iels doivent endosser. De cette expérience particulière, les citoyen-ne-s tirent des signaux politiques plus généraux, qui les amènent notamment à évaluer la considération que leur accordent les actrices et acteurs politiques et l'écoute donnée à leur voix et leurs préférences, et qui fondent, dans un deuxième temps, certains de leurs comportements et attitudes politiques.

Les quelques travaux empiriques consacrés à l'étude des effets politiques des fardeaux administratifs rapportent ainsi comment ces derniers façonnent la citoyenneté et l'exercice des droits politiques, comme l'accès à la citoyenneté sociale (Moynihan et Herd, 2010; Moynihan et al., 2016; Mesnel, 2017; Ali et Altaf, 2021) ou encore le soutien au gouvernement (Keiser et Miller, 2020; Nicholson-Crotty et al., 2021). Plus précisément, dans différents secteurs d'action publique et dans plusieurs types d'État-providence, l'expérience des fardeaux administratifs se traduit par un déclin de la confiance envers les autorités publiques (Ali et Altaf, 2021), un sentiment de distance à l'égard des actrices et acteurs politiques et le sentiment d'une capacité d'action faible (Mesnel, 2017), et par une diminution de la participation politique (Moynihan et al., 2016).

À partir de recherches essentiellement centrées sur des dispositifs d'assistance sociale dans différents États-providences et systèmes bureaucratiques, la

littérature existante démontre donc que les expériences des fardeaux administratifs des citoyen-ne-s génèrent des effets distributifs définis en termes d'accès aux programmes sociaux et de stratification sociale, et suggère des effets politiques qui produisent de l'aliénation politique, c'est-à-dire une distance à l'égard du système politique et de ses actrices et acteurs.

### **3.3 Pistes de recherche sur les effets individuels des fardeaux administratifs**

Sur la base des travaux existants, une première piste de recherche future consiste à examiner de manière systématique et comparée de quelle manière la structure et les modes de mise en œuvre des programmes sociaux peuvent influencer sur les fardeaux administratifs. Les analyses existantes suggèrent que les dispositifs assuranciers et/ou universels génèrent moins de fardeaux administratifs et, dès lors, pourraient limiter le non-recours (Daigneault, 2023). Par ailleurs, en affectant les coûts vécus par leurs bénéficiaires, les dispositifs assurantiels et/ou universels, et donc la nature même de leur expérience des interactions bureaucratiques considérées, la question de la nature de leurs effets distributifs et politiques est ainsi soulevée (Herd et al., 2023).

De plus, une autre piste naît de l'observation que les études empiriques sur les fardeaux administratifs vécus sont non seulement souvent consacrées aux bénéficiaires de dispositifs d'assistance sociale, mais portent aussi fréquemment sur des cas états-uniens, c'est-à-dire sur un État-providence libéral. Les expériences des fardeaux administratifs varient-elles dans d'autres contextes institutionnels, marqués par des logiques de redistribution et de stratification sociale distinctes ? Enfin, l'élargissement des recherches existantes à d'autres types de dispositifs et d'États-providences, auquel nous appelons, amène à poser la question des limites inhérentes au concept de fardeau administratif. Ce concept considère exclusivement les interactions coûteuses et difficiles des bénéficiaires avec l'État (Burden et al., 2012). Cependant, lorsque l'enjeu est d'expliquer le non-recours ou les attitudes et comportements individuels, il serait sans doute pertinent de considérer non seulement ces expériences qui pèsent et sont difficiles, donc les fardeaux administratifs, mais également les expériences d'interaction avec des institutions publiques qui ne le sont pas. Le concept de « rencontre bureaucratique » (Kahn et al., 1976), à cet égard, présente un intérêt puisqu'il couvre l'ensemble des expériences que les bénéficiaires font de l'État et des institutions publiques.

## **Conclusion**

Au terme de cette synthèse critique consacrée au concept de fardeau administratif, nous avons présenté et discuté l'approche par les coûts permettant de l'étudier, ses sources organisationnelles et individuelles et nous en avons dégagé les effets sociaux et politiques. Si l'analyse des expériences que les individus font de la mise en œuvre des politiques publiques, au cœur du concept de fardeau administratif, a déjà fait ses preuves dans nombreux cas empiriques, nous pensons que c'est par la mobilisation du concept dans de nouveaux cas, définis à la fois par le type de politique publique et de régime d'État-providence, que la discussion de son potentiel pourra être poursuivie. Cet article dégage ainsi plusieurs pistes de recherche future, dont

nous espérons qu'elles guideront, avec d'autres, la suite des études sur les fardeaux administratifs.

## Remerciements

Une version préliminaire de cet article a été présentée le 19 mai 2023 à l'atelier « Les transformations de l'action publique et de l'administration publique » qui s'est tenu dans le cadre de Congrès annuel de la Société québécoise de science politique. Nous tenons à remercier les participant-e-s et en particulier la commentatrice de notre texte, France Aubin, pour ses commentaires détaillés et pertinents sur une version antérieure.

## Financement

Cet article découle d'un projet de recherche financé par une subvention Savoir du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) (n° 435-2021-0597).

## Notes

1 On retrouve quelques mentions éparées du fardeau administratif dans des travaux antérieurs en français (p. ex., Baccigalupo, 1976) et en anglais, notamment dans le domaine de la santé (p. ex., Sloan, Mitchell et Cromwell, 1978).

2 Occasionnellement appréhendé dans une perspective centrée sur les fardeaux supportés par les titulaires de charge publique (p. ex., Burden et al., 2012 ; Stanica et al., 2022), la très grande majorité des travaux portent sur les bénéficiaires ou la population en général (Halling et Bækgaard, 2023). C'est donc sur ces derniers que l'article se concentre. Les termes utilisés pour désigner les individus à qui les politiques publiques sont destinées (administré-e-s, bénéficiaires, citoyen-ne-s, justiciables, ressortissant-e-s, usager-e-s, etc.) font l'objet de débats et d'utilisations variés dans la littérature. Ces termes renvoient à des situations et des approches diverses de l'analyse des politiques publiques. Le terme de citoyen-ne-s ne correspond qu'àux personnes qui ont la citoyenneté d'un État donné. Or, les personnes à qui les politiques publiques sont destinées peuvent ne pas toutes être des citoyen-ne-s. Pour éviter ces écueils, le terme épïcène de « bénéficiaires » est utilisé dans cet article. Cette distinction est importante à mettre en évidence lorsqu'on analyse le fardeau administratif. En effet, pour une politique donnée, les bénéficiaires qui n'ont pas le statut de citoyen-ne-s peuvent faire face à un fardeau plus conséquent que les citoyen-ne-s.

3 Voir aussi deux articles originalement publiés en anglais dans *l'International Review of Administrative Sciences* mais qui ont été traduits dans la version française de la revue (Chudnovsky et Peeters, 2022; Stanica et al., 2022).

4 Le concept de *policy feedback* peut également être traduit en français par « effets de rétroaction » ou « effets de retour ».

5 Ces documents se trouvent à l'adresse suivante : <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/gouvernement-numerique/plans-strategiques-operations-numeriques-gouvernement-canada.html>

6 Ainsi, les décisions et comportements différents de la part des titulaires de charge publique auraient pu mener à un résultat différent, soit des fardeaux plus ou moins lourds, selon le cas. Les fardeaux administratifs s'inscrivent donc dans une logique particulariste selon la typologie de Craig Parsons (2007; voir aussi Daigneault et Béland, 2015).

7 Ces éléments pourraient par ailleurs faire partie d'une stratégie délibérée des décideur-se-s. Nous reviendrons dans la discussion sur les implications méthodologiques de l'étude de l'intentionnalité.

## Références

Ali, Sameen, et Safia Altaf. 2021. "Citizen Trust, Administrative Capacity and Administrative Burden in Pakistan's Immunization Program." *Journal of Behavioral Public Administration* 4 (1): 1–17.

- Baccigalupo, Alain. 1976. "Vie administrative à l'étranger: L'administration de la police au Québec." *La Revue administrative* 29 (174): 648–659.
- Baekgaard, Martin, Donald P. Moynihan et Mette Kjærgaard Thomsen. 2020. "Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 184–200.
- Barnes, Carolyn, et Virginia Riel. 2022. "I Don't Know Nothing About That: How 'Learning Costs' Undermine COVID-Related Efforts to Make SNAP and WIC More Accessible." *Administration & Society* 54 (10): 1902–1930.
- Barnes, Carolyn Y. 2020. "It Takes a While to Get Used to': The Costs of Redeeming Public Benefits." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (2): 295–310.
- Baumberg, Ben. 2016. "The Stigma of Claiming Benefits: A Quantitative Study." *Journal of Social Policy* 45 (2): 181–199.
- Béland, Daniel. 2010. "Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics." *Administration & Society* 42 (5): 568–590.
- Béland, Daniel, Andrea Campbell, et Kent R. Weaver. 2022. *Policy Feedback: How Policies Shape Politics (Elements in Public Policy)*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, et Kristina Jessen Hansen. 2022. "Resistance or Capitulation? How Discrete Emotions Shape Citizens' Interactions With the Administrative State." *The American Review of Public Administration* 52 (8): 535–557.
- Bell, Elizabeth, Julian Christensen, Pamela Herd, et Donald Moynihan. 2023. "Health in Citizen-State interactions: How Physical et Mental Health Problems Shape Experiences of Administrative Burden and Reduce Take-Up." *Public Administration Review* 83 (2): 385–400.
- Bell, Elizabeth, et Kylie Smith. 2022. "Working Within a System of Administrative Burden: How Street-Level Bureaucrats' Role Perceptions Shape Access to the Promise of Higher Education." *Administration & Society* 54 (2): 167–211.
- Bell, Elizabeth, Ani Ter-Mkrtyan, Wesley Wehde, et Kylie Smith. 2021. "Just or Unjust? How Ideological Beliefs Shape Street-Level Bureaucrats' Perceptions of Administrative Burden." *Public Administration Review* 81 (4): 610–624.
- Benoit, Maude et Patrik Marier (2024). "When hidden politics become visible: Administrative burden experiences of older adults and professionals in home care." *International Journal of Social Welfare*. 33 (4): 832–845. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12664>.
- Baekgaard, Martin, et Jonas Krogh Madsen. 2024. "Anticipated Administrative Burdens: How Proximity to Upcoming Compulsory Meetings Affect Welfare Recipients' Experiences of Administrative Burden." *Public Administration* 102 (2): 425–443. <https://doi.org/10.1111/padm.12928>.
- Baekgaard, Martin, et Tara Tankink. 2022. "Administrative Burden: Untangling a Bowl of Conceptual Spaghetti." *Perspectives on Public Management and Governance* 5 (1): 16–21.
- Blanchet, Alexandre, et Normand Landry. 2023. "L'aptitude au travail comme heuristique de mérite dans la formation des opinions à l'égard des personnes assistées sociales." *Revue canadienne de science politique* 56 (2): 325–348.
- Borraz, Olivier, et Virginie Guiraudon. 2010. Introduction / Les publics des politiques. Dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société* (pp. 11–27). Paris : Presses de Sciences Po.
- Bozeman, Barry. 1993. "A Theory Of Government 'Red Tape.'" *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (3): 273–304.
- Brodkin, Evelyn Z., et Malay Majumdar. 2010. "Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4): 827–848.
- Burden, Barry C., David T. Canon, Kenneth R. Mayer, et Donald P. Moynihan. 2012. "The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration." *Public Administration Review* 72 (5): 741–751.
- Campbell, Jesse W., Sanjay K. Pandey, et Lars Arnesen. 2023. "The Ontology, Origin, and Impact of Divisive Public Sector Rules: A Meta-Narrative Review of the Red Tape and Administrative Burden Literatures." *Public Administration Review* 83 (2): 296–315.
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Baekgaard, Pamela Herd, et Donald P. Moynihan. 2020. "Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions." *Public Administration Review* 80 (1): 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>.

- Chudnovsky, Mariana, et Rik Peeters. 2021. "The Unequal Distribution of Administrative Burden: A Framework and an Illustrative Case Study for Understanding Variation in People's Experience of Burdens." *Social Policy & Administration* 55 (4): 527–542.
- Chudnovsky, Mariana, et Rik Peeters. 2022. "Une cascade d'exclusion : les lourdeurs administratives et l'accès à la citoyenneté dans le cas du document national d'identité en Argentine." *Revue Internationale des Sciences Administratives* 88 (4): 847–864.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2023. "Evaluation of the Non-take up of Public Services and Social Benefits." Dans Frédéric Varone, Steve Jacob et Pirmin Bundi (dir.), *Handbook of Public Policy Evaluation* (pp. 408–424). Cheltenham: Edward Elgar.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2024. "Reconceptualizing Administrative Burden Around Individual Experiences." *Perspectives on Public Management and Governance*. doi: 10.1093/ppmgov/gvae010.
- Daigneault, Pierre-Marc, et Daniel Béland. 2015. "Taking Explanation Seriously in Political Science." *Political Studies Review* 13 (3): 384–392.
- Daigneault, Pierre-Marc, et Christian Macé. 2020. "Program Awareness, Administrative Burden, and Non-Take-Up of Québec's Supplement to the Work Premium." *International Journal of Public Administration* 43 (6): 527–539.
- De Angelis, Marina, et Pierre Georges Van Wolleghem. 2022. "Do the Most Vulnerable Know About Income Support Policies? The Case of the Italian Reddito d'Inclusione (ReI)." *Italian Economic Journal* 13 (3): 425–444.
- Dej, Erin, John Ecker, et Natasha Martino. "Barriers to Accessing Social Housing Programs in Canada." *Housing Studies*: 1–22. doi: 10.1080/02673037.2023.2266396.
- Döring, Matthias. 2021. "How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy." *Administration & Society* 53 (8): 1155–1177.
- Döring, Matthias, et Jonas Krogh Madsen. 2022. "Mitigating Psychological Costs – The Role of Citizens' Administrative Literacy and Social Capital." *Public Administration Review* 82 (4): 671–681.
- Doughty, Meghan, et Karen J Baehler. 2020. "Hostages to Compliance: Towards a Reasonableness Test for Administrative Burdens." *Perspectives on Public Management and Governance* 3 (4): 273–287.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, et Jane Tinkler. 2005. "New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467–494.
- Dupuy, Claire, et Samuel Defacqz. 2022. "Citizens and the Legitimacy Outcomes of Collaborative Governance: An Administrative Burden Perspective." *Public Management Review* 24 (5): 752–772.
- Dupuy, Claire, et Virginie Van Ingelgom. 2023. "Faire voyager les Policy feedbacks en Europe? De la nécessité d'intégrer la notion d'effet-retour normatif des politiques publiques." *Revue Française de Science Politique* 73 (3): 401–420.
- Fox, Ashley, Wenhui Feng, et Megan Reynolds. 2023. "The Effect of Administrative Burden on State Safety-Net Participation: Evidence from Food Assistance, Cash Assistance, and Medicaid." *Public Administration Review* 83 (2): 367–384.
- Gourgues, Guillaume, et Alice Mazeaud (ed.). 2018. *L'action publique saisie par ses "publics". Gouvernement et (dés)ordre politique*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- Halling, Aske, et Martin Bækgaard. 2023. "Administrative Burden in Citizen-State Interactions: A Systematic Literature Review." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2): 180–195. doi: 10.1093/jopart/muad023.
- Heinrich, Carolyn J. 2016. "The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (3): 403–420.
- Heinrich, Carolyn J. 2018. "Presidential Address: 'A Thousand Petty Fortresses': Administrative Burden in U.S. Immigration Policies and Its Consequences." *Journal of Policy Analysis and Management* 37 (2): 211–239.
- Heinrich, Carolyn J., Sayil Camacho, Sarah Clark Henderson, Mónica Hernández, et Ela Joshi. 2022. "Consequences of Administrative Burden for Social Safety Nets that Support the Healthy Development of Children." *Journal of Policy Analysis and Management* 41 (1): 11–44.
- Hellwig, Timothy. 2020. "Globalization, Electoral Change, and Representation." Dans Robert Rohrschneider et Jacques Thomassen (dir.), *Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (pp. 600–620). Oxford: Oxford University Press.
- Herd, Dean, Andrew Mitchell, et Ernie Lightman. 2005. "Rituals of Degradation: Administration as Policy in the Ontario Works Programme." *Social Policy & Administration* 39 (1): 65–79.

- Herd, Pamela, Thomas DeLeire, Hope Harvey, et Donald P. Moynihan. 2013. "Shifting Administrative Burden to the State: The Case of Medicaid Take-Up." *Public Administration Review* 73 (s1): S69–S81.
- Herd, Pamela, Hoynes, H., Michener, J., et Don Moynihan. 2023. "Introduction: Administrative Burden as a Mechanism of Inequality in Policy Implementation." *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 9 (5): 1–30. <https://www.rsjournal.org/content/rsfjss/9/5/1.full.pdf>.
- Herd, Pamela, et Donald P. Moynihan. 2018. *Administrative Burden. Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Holler, Roni, et Noam Tarshish. 2022. "Administrative Burden in Citizen-State Encounters: The Role of Waiting, Communication Breakdowns and Administrative Errors." *Social Policy and Society*: 1–18. doi: 10.1017/S1474746422000355.
- Holler, Roni, Noam Tarshish et Efrat Kaplan. 2024. "That's where the hunt for the correction begins": Experiences of administrative errors as sites of administrative burden." *International Journal of Social Welfare* 33 (4): 806–818. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12637>.
- Holmberg, Sören. (2020). "Feeling Represented." Dans de Robert Rohrschneider et Jacques Thomassen, *Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies* (pp. 413–431). Oxford: Oxford University Press.
- Hopkins, Vincent, et Andrea Lawlor. 2023. "Behavioural Insights and Public Policy in Canada." *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 56 (2): 435–450.
- Hupe, Peter, et Aurélien Buffat. 2014. "A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Bureaucracy." *Public Management Review* 16 (4): 548–569.
- Jilke, Sebastian, Wouter Van Dooren, et Sabine Rys. 2018. "Discrimination and Administrative Burden in Public Service Markets: Does a Public–Private Difference Exist?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (3): 423–439.
- Kahn, Robert L., Daniel Katz, et Barbara Gutek. 1976. "Bureaucratic Encounters – An Evaluation of Government Services." *Journal of Applied Behavioral Science* 12 (2): 178–198.
- Kaufman, Herbert. 1977. *Red Tape, its Origins, Uses, and Abuses*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Keiser, Lael R., et Susan M. Miller. 2020. "Does Administrative Burden Influence Public Support for Government Programs? Evidence from a Survey Experiment." *Public Administration Review* 80 (1): 137–150.
- Kostelka, Filip, et André Blais. 2021. "The Generational and Institutional Sources of the Global Decline in Voter Turnout." *World Politics* 73 (4): 629–667.
- Lasky-Fink, Jessica, et Elizabeth Linos. 2023. "Improving Delivery of the Social Safety Net: The Role of Stigma." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2): 270–283. doi: 10.1093/jopart/muad021.
- Lipsky, Michael. 1984. "Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs." *Social Service Review* 58 (1): 3–27.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 3<sup>e</sup> éd. New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, Christian Østergaard, Ida Lindgren, et Ulf Melin. 2022. "The Accidental Caseworker – How Digital Self-Service Influences Citizens' Administrative Burden." *Government Information Quarterly* 39 (1): 101653.
- Madsen, Jonas K., Kim S. Mikkelsen, et Donald P. Moynihan. 2022. "Burdens, Sludge, Ordeals, Red Tape, Oh My!: A User's Guide to the Study of Frictions." *Public Administration* 100 (2): 375–393.
- Madsen, Jonas Krogh, et Kim Sass Mikkelsen. 2022. "How Salient Administrative Burden Affects Job Seekers' Locus of Control and Responsibility Attribution: Evidence from a Survey Experiment." *International Public Management Journal* 25 (2): 241–260.
- Mahoney, James, et Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Martin, Lucie, Liam Delaney et Orla Doyle. 2024. "Everyday administrative burdens and inequality." *Public Administration Review* 84 (4): 660–673. <https://doi.org/10.1111/puar.13709>.
- Masood, Ayesha, et Muhammad Azfar Nisar. 2021. "Administrative Capital and Citizens' Responses to Administrative Burden." *Journal of Public Administration Research and Theory* 31 (1): 56–72.
- Massoud, Rania. 2023. "La crise des passeports a coûté 14 millions \$ en heures supplémentaires en six mois." Radio-Canada, le 24 janvier. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1950605/crise-passeports-heures-supplementaires-canada>. (consultée le 10 septembre 2023).

- Merton, Robert K. 2005 [1957]. "Bureaucratic structure and personality." Dans Jay M Shafritz, J. Steven Ott et Yong Suk Jang (dir.), *Classics of Organization Theory* (pp. 103–111). Belmont, CA: Wadsworth.
- Mesnel, Blandine. 2017. "Les agriculteurs face à la paperasse. Policy feedbacks et bureaucratization de la politique agricole commune." *Gouvernement et action publique* 6 (1): 33–60.
- Mesnel, Blandine. 2021. "État des lieux. Les démarches administratives à l'interface des gouvernants et des gouvernés." *Gouvernement et action publique* 10 (2): 113–128.
- Mikkelsen, Kim Sass, Jonas Krogh Madsen, et Martin Bækgaard. 2024. "Is Stress Among Street-Level Bureaucrats Associated with Experiences of Administrative Burden Among Clients? A Multilevel Study of the Danish Unemployment Sector." *Public Administration Review* 84 (2): 248–260. <https://doi.org/10.1111/puar.13673>.
- Moynihan, Donald, Julie Gerzina, et Pamela Herd. 2021. "Kafka's Bureaucracy: Immigration Administrative Burdens in the Trump Era." *Perspectives on Public Management and Governance* 5 (1): 22–35.
- Moynihan, Donald, Eric Giannella, Pamela Herd, et Julie Sutherland. 2022. "Matching to Categories: Learning and Compliance Costs in Administrative Processes." *Journal of Public Administration Research and Theory* 32 (4): 750–764.
- Moynihan, Donald, Pamela Herd, et Hope Harvey. 2015. "Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1): 43–69.
- Moynihan, Donald P., et Pamela Herd. 2010. "Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights." *The American Review of Public Administration* 40 (6): 654–670.
- Moynihan, Donald P., Pamela Herd, et Elizabeth Rigby. 2016. "Policymaking by Other Means: Do States Use Administrative Barriers to Limit Access to Medicaid?" *Administration & Society* 48 (4): 497–524.
- Moynihan, Donald P., et Joe Soss. 2014. "Policy Feedback and the Politics of Administration." *Public Administration Review* 74 (3): 320–332.
- Negoita, Marian, Madeleine Levin, et Anne Paprocki. 2022. "Can the State Take the Burden? Implementation of Policies to Increase Elderly Enrollment in SNAP." *Administration & Society* 55 (2): 211–238.
- Negoita, Marian, Madeleine Levin, Anne Paprocki et Annelies Goger. 2024. "Administrative burden in older adults: A look at SNAP." *International Journal of Social Welfare*. 33 (4): 880–9. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12665>.
- Nicholson-Crotty, Jill, Susan M. Miller, et Lael R. Keiser. 2021. "Administrative Burden, Social Construction, and Public Support for Government Programs." *Journal of Behavioral Public Administration* 4 (1): 1–13.
- Nielsen, Vibeke L. et Helle Ø. Nielsen. 2024. "Perceived Burdens of Interacting with Public Authorities: How does it Influence Citizens' State-Encounter Behavior?" *International Journal of Social Welfare*. Prépublication en ligne : <https://doi.org/10.1111/ijsw.12663>.
- Nisar, Muhammad A. 2018. "Children of a Lesser God: Administrative Burden and Social Equity in Citizen-State Interactions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (1): 104–119.
- Nisar, Muhammad Azfar, et Ayesha Masood. 2022. "Are All Burdens Bad? Disentangling Illegitimate Administrative Burdens through Public Value Accounting." *Asia Pacific Journal of Public Administration* : 1–19. doi: 10.1080/23276665.2022.2088581.
- Parsons, Craig. 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Peeters, Rik. 2020. "The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens." *Administration & Society* 52 (4): 566–592.
- Peeters, Rik. 2023. "Digital Administrative Burdens: An Agenda for Analyzing the Citizen Experience of Digital Bureaucratic Encounters." *Perspectives on Public Management and Governance* 6 (1): 7–13.
- Peeters, Rik, et Sergio A. Campos. 2021. "Taking the Bite out of Administrative Burdens: How Beneficiaries of a Mexican Social Program Ease Administrative Burdens in Street-Level Interactions." *Governance* 34 (4): 1001–1018.
- Peeters, Rik, et Arjan Widlak. 2018. "The Digital Cage: Administrative Exclusion Through Information Architecture – The Case of the Dutch Civil Registry's Master Data Management System." *Government Information Quarterly* 35 (2): 175–183.
- Peeters, Rik, et Arjan C. Widlak. 2023. "Administrative Exclusion in the Infrastructure-Level Bureaucracy: The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal." *Public Administration Review* 83 (4): 863–877.

- Petersen, Ole Helby, Jesper Rosenberg Hansen, et Kurt Houlberg. 2024. "The Administrative Burden of Doing Business with the Government: Learning and Compliance Costs in Business-Government Interactions." *Public Administration* **102** (1): 188–206. doi: <https://doi.org/10.1111/padm.12904>.
- Revillard, Anne. 2018. "Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. La réception de l'action publique." *Revue française de science politique* **68** (3) : 469–491.
- Rode, Antoine. 2024. "Access to social rights under tension: The growing role of third-party actors in dealing with the administrative burden and its implications." *International Journal of Social Welfare*. **33** (4): 819–831. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12652>.
- Schattschneider, E. E. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*. New York: Prentice Hall.
- Schneider, Anne, et Helen Ingram. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *American Political Science Review* **87** (2): 334–347.
- Sloan, Frank, Janet Mitchell, et Jerry Cromwell. 1978. "Physician Participation in State Medicaid Programs." *Journal of Human Resources*: 211–245.
- Stanica, Cristina M., Dan Balica, Alexander C. Henderson, et Tudor C. Țiclău. 2022. "Le poids de la prestation de services : les fardeaux administratifs et réglementaires dans la bureaucratie de proximité." *Revue Internationale des Sciences Administratives* **88** (1) : 215–233.
- Thaler, Richard H, et Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press
- Tiggelaar, Maria, et Bert George. 2023. "No Two-party Game: How Third-sector Organizations Alter Administrative Burden and Improve Social Equity." *Public Management Review* : 1–22. doi: 10.1080/14719037.2023.2215233.
- Wang, Ou, Dongtao Qi, et Yangge Liu. 2023. "Administrative Burdens in Chinese Public Services: A Case of Selective Affinity." *The China Quarterly* **255** : 734–752. doi: 10.1017/S0305741023000036.
- Widlak, Arjan, et Rik Peeters. 2020. "Administrative Errors and the Burden of Correction and Consequence: How Information Technology Exacerbates the Consequences of Bureaucratic Mistakes for Citizens." *International Journal of Electronic Governance* **12** (1) : 40–56.

---

**Pour citer cet article:** Daigneault, Pierre-Marc, Samuel Defacqz and Claire Dupuy. 2024. "Le fardeau administratif dans tous ses états : Saisir les interactions entre les individus et les institutions publiques." *Revue canadienne de science politique* **57** (3): 641–664. <https://doi.org/10.1017/S0008423924000179>