

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°3

« Pour une science politique de l'administration »

**Sous la direction de
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri**

L'épreuve de proximité. Le travail administratif et le néo-management

Jean-Marc Weller
Chargé de recherches au CNRS
LATTS/Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

jean-marc.weller@latts.enpc.fr

J'aimerais, dans le cadre de cette table ronde, revenir sur un des aspects des politiques de modernisation de l'Etat, à savoir l'idée de proximité. Cette dernière s'est répandue comme une traînée de poudre, et inspire désormais la quasi-unanimité des responsables d'administrations ou d'entreprises publiques. Car le constat est établi : les institutions publiques doivent se rapprocher de leurs destinataires. De fait, entre élus et citoyens, entre services publics et territoires, entre fonctionnaires et usagers, les choses sont invitées à une proximité accrue. C'est là un thème central, une manière pour les administrations de dire le sens de ce qu'elles devraient faire (Dalle et Didry, 1998). Ce constat très général est parfaitement vérifié lorsqu'on s'intéresse aux bureaucraties de droit social que recouvre ce papier. En se rapprochant des usagers, les agents peuvent espérer augmenter leur connaissance des réalités locales et garantir ainsi un service mieux ajusté. La proximité devient la promesse d'une meilleure appréhension des situations et des besoins des populations. Elle inspirerait une intervention publique à la fois plus juste et plus efficace, comme si, pour agir, il fallait davantage coller aux situations réelles des intéressés, des « vrais gens ».

On pourra naturellement s'interroger sur les effets de cette politique. Parmi les travaux qui s'efforcent d'en éclairer les enjeux, il est une perspective que nous aimerions approfondir : la description du travail ordinaire des agents. C'est en tout cas la thèse que l'on aimerait défendre ici : la considération du travail administratif tel qu'il se fait, avec les moyens du bord, ses tensions et ses incohérences, des tâches les plus modestes aux plus nobles pourrait espérer enrichir cette « science politique de l'administration » à laquelle nous invitent les organisateurs de la table ronde. Elle livrerait aussi un éclairage utile des effets des politiques inspirées par cette apparente belle idée de « proximité ». Dans ce but, nous nous

appuierons sur nos travaux empiriques menés au sein de caisses de Sécurité Sociale (1). Nous nous intéresserons, dans un premier temps, à la manière dont l'idée de proximité s'est trouvée traduite dans le droit et l'organisation (**section 1**). Puis, nous examinerons les effets de cette traduction sur le travail administratif lui-même (**section 2**) pour, dans un troisième et dernier temps, nous interroger sur la manière de penser ce travail et de comprendre le sens de ses transformations (**section 3**).

Proximité et action administrative

Le rapprochement des bureaucrates avec les usagers peut concerner des objets fort différents. Le premier qu'on examinera ici est le droit, qui encadre de manière stricte l'action des agents des caisses de Sécurité Sociale. On prendra notamment l'exemple des politiques familiales qui rencontrent, dès les années 1970, une inflexion notable dans la place qu'elles accordent aux particularités des allocataires. Le second concerne l'organisation qui conditionne également les termes de l'intervention des agents. On prendra alors l'exemple des caisses de retraite qui connaissent, dès la fin des années 1980, une série de transformations reconfigurant le rapport au public.

Une texture ouverte du droit

L'action des agents des caisses passe par la maîtrise des règles de droit. Encore faut-il distinguer ici deux logiques (2). La première inspire un *droit du statut*, qui fait reposer la décision de l'agent sur la qualité juridique de l'intéressé. Ainsi, en tant qu'époux, les conjoints se doivent fidélité. De là découle l'application de la présomption de paternité du mari sur les enfants nés de son épouse. Peu importe de savoir si cette obligation de fidélité est respectée ou non, car seul le statut d'époux d'un couple marié importe : c'est de cet état que l'on déduit la paternité du mari. La seconde logique concerne un *droit des faits*. Elle fait dépendre la décision de l'agent à une situation de faits dûment constatés, indépendamment du statut. Ainsi, les prestations familiales sont formellement versées à la personne qui assume la charge des enfants, cette dernière n'étant pas nécessairement la mère ou le père, mais parfois la grand-mère, une tante ou quelqu'un d'autre. Cette manière de penser le droit des usagers suppose de « coller » à leur situation sociale et familiale. C'est pourquoi la logique d'un droit des faits suppose un ajustement local de la règle, distincte d'une application automatique de la législation depuis quelques critères élémentaires définis *a priori* tels que l'âge, la situation familiale ou le revenu. Certes, différents éléments définis une fois pour toute et en toute généralité contribuent à définir la situation administrative des intéressés (âge, revenus, nombre d'enfants, etc.), mais ils ne sont pas les seuls. La législation offre une « texture ouverte » (Hart, 1994 ; McCormick, 1989), des indéterminations visant à favoriser une plus grande capacité à embrasser la pluralité des publics visés.

Une telle orientation inspire depuis près de vingt-cinq ans la politique familiale en matière de redistribution. Elle peut s'expliquer par la difficulté croissante rencontrée par le droit social à pouvoir discriminer les populations réputées fragiles ou démunies depuis

1.- Nous nous référons plus précisément à nos enquêtes empiriques fondées sur l'observation de situations de travail et des entretiens semi-directifs réalisés auprès du personnel de caisses d'allocations familiales (CAF) et de caisses régionales d'assurance maladie (CRAM).

2.- A propos de cette distinction et de son inscription dans les textes législatifs des CAF, voir Sayn (1998, pp.104-107).

quelques critères universels et élémentaires (3). Mais c'est là une orientation qu'on trouve dès les années soixante-dix à propos des mesures en matière de rupture familiale, et notamment de l'Allocation Parent Isolée (API)(4). Au préalable, il y a un indiscutable affaiblissement de la cause familialiste dans les années 1960 et une remise en cause des stéréotypes de la « famille nombreuse » ou de la « mère au foyer » que porte cette politique (5). De fait, le mode de redistribution des prestations familiales se transforme en faveur de mesures spécifiques visant des populations catégorielles présentant un handicap précis (6). C'est dans cette perspective qu'une allocation concernant les veuves est envisagée durant la décennie suivante, à la suite de l'allocation orphelin créée en 1970. Le projet d'une telle mesure est de subvenir aux besoins des femmes qui, éloignées du monde du travail, rencontrent de graves difficultés lorsqu'elles se retrouvent seules pour élever leurs enfants. Mais si le veuvage continue à s'imposer comme une figure légitime, c'est bien plus massivement la situation des femmes seules, séparées ou divorcées qu'évoque Bertrand Fragonard lorsqu'il raconte l'histoire de la mesure qu'il a eu charge de concevoir (Choquet, *op.cit.*). L'enjeu est bien d'atteindre ces situations de rupture - décès du conjoint, séparation, mères célibataires - sans chercher à les hiérarchiser moralement. Pour ce faire, la décision d'attribution de l'aide publique est rapportée à un principe de subsidiarité : l'agent interroge, pour chaque situation d'allocataire, les ressources de l'intéressé et mesure l'incapacité de la solidarité familiale (solidarité primaire) à pouvoir s'exercer, l'aide publique (solidarité secondaire) étant pensée comme une compensation visant à suppléer des ressources défaillantes. Ainsi, l'API décrit une forte inflexion en faveur d'une individualisation du droit. Elle le fait en introduisant un critère inédit qui est celui d'*isolement*. Ce dernier n'admet aucune définition juridique, et s'apprécie uniquement à travers un faisceau de caractéristiques : être seul, dans l'incapacité à « faire face à son obligation d'entretien » des enfants qu'on élève soit du fait du décès du conjoint, soit parce que celui-ci ne verse aucune pension alimentaire, soit parce qu'il n'existe pas juridiquement (absence de reconnaissance de l'enfant par le père). Si l'invitation du législateur à décider « au plus près » conduit à inscrire dans la règle une indétermination forte à travers la notion d'isolement, elle n'en est pas moins légitimée par un principe à très haute généralité : la dignité des personnes. C'est, en effet, la dignité des personnes qui est mobilisée pour justifier de la mesure, tout en renonçant à prétendre définir normativement les « bonnes formes » de la vie familiale.

Ce mode d'attribution de l'argent public en matière sociale va se généraliser (7). On le retrouve à propos de l'aide au logement, suite à toute une série de réformes entreprises au début des années 1970 qui débouchent, en 1977, sur l'aide personnalisée au logement (APL)(8). Visant à désengager progressivement l'Etat du financement du logement en recourant davantage à l'aide personnelle sans peser sur les mécanismes du marché, l'APL vient modifier les formes de distribution des prestations sociales. Désormais, l'attribution de

3.- Ainsi, à propos des chômeurs longue durée (Demazière, 1992) ou des ménages surendettés, il devient très difficile d'identifier une population-cible définie depuis quelques variables élémentaires - âge, revenu, situation familiale, catégories socioprofessionnelles, résidence - pour inspirer une prestation adaptée. Sur la fin d'une conception réputée traditionnelle des droits sociaux, voir Rosanvallon (1995) ou Commaille (1997).

4.- Notre propos reprend ici l'argument développé plus largement par Choquet (1996).

5.- Cette politique familialiste rencontre tout un ensemble de traduction dans l'espace réglementaire à travers les Allocations familiales en 1932, l'allocation de salaire unique en 1935, de la mère au foyer en 1955.

6.- C'est ainsi que l'allocation logement est réformée en 1961 en faveur des familles les plus modestes, ou que l'allocation d'éducation spécialisée est créée en 1963 concernant les mineurs victimes d'une infirmité. Sur les transformations de cette politique familiale, voir aussi Lenoir (1985) ; Chauvière (1998).

7. - Pour une observation située de ces modes d'attribution et des connaissances qu'elles supposent, voir Ogien (1999).

8.- A propos de cette politique, décrivant le passage de l'« aide à la pierre » à l'« aide personnalisée au logement », voir Bourdieu (1990).

l'aide dépend de la situation de chaque intéressé et son montant varie, selon les événements du ménage et les modes de calcul de ses ressources. C'est pourquoi le montant de l'allocation n'a plus rien d'automatique, la décision de son octroi étant parfaitement réversible et régulièrement révisée selon un certain nombre de paramètres, au nom d'un plus grand «souci d'équité» (9). En effet, c'est le critère de la *solvabilité* de l'emprunteur qui devient crucial, lié à la part des ressources que le ménage consacre à se loger (calcul du « taux d'effort »). Cette notion invite les agents des Caisses à évaluer chaque cas avec la plus grande attention. Plus largement, les prestations sociales qui s'inventent dans les années quatre-vingt procèdent de ce mouvement, qu'il s'agisse de l'allocation orphelin devenue Allocation de Soutien Familial (ASF) en 1984, ou encore du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) en 1988 (10). On y trouve la même manière inédite de ne pas trop pré-qualifier la population-cible, sachant que c'est centralement des situations individuelles qui sont désignées par les textes et, plus largement, des catégories hétérogènes de populations impropres à être retraduites en « cibles » sociographiques définies *a priori*. On y perçoit la même façon d'introduire de l'indétermination dans les textes de loi par le biais de notions inédites, volontairement non juridiques telles que l'*isolement* ou la *solvabilité*. On y constate le même refus de rendre automatique et irréversible l'ouverture des droits, et de la faire dépendre des évolutions de la situation individuelle propre aux intéressés. On y entend la même revendication, désormais explicite, d'amoraliser l'aide sociale en renonçant à toute prescription normative pour définir les « vraies » familles ou les « bons » pauvres (11). Désormais, ce sont des individus qualifiés de « responsables » dont on entend saisir la situation « au plus près » et un principe très élevé de dignité humaine qu'on revendique pour légitimer le bienfait des mesures. Peu importe ici le format que ces différentes mesures vont adopter (12). Il compte seulement de constater que le principe de proximité qui entend inspirer l'action administrative modifie la texture des règles. Il la change à la fois dans sa matérialité (catégories inédites, individualisation des droits) et dans son esprit (souci d'équité).

D'une organisation à une autre

Une autre scène apparaît comme lieu d'expression d'une proximité à trouver : l'organisation du travail. En effet, dès la seconde moitié des années quatre-vingt se développent de nouvelles formes de division symbolique et matérielle du travail administratif. Point de passage obligé pour tout projet de réforme des services publics (13), l'usager devient la cible de politiques de communication, d'enquêtes de satisfaction ou de réformes organisationnelles. Il apparaît comme une des principales références pour dire le sens de

9.- Voir Rapport Bloch-Lainé, Commission de réflexion sur les aides publiques au logement, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, 1989, p.71, cité in Ogien (1995), p.112.

10.- On retrouve parmi les concepteurs de la mesure les mêmes membres du réseau de la CNAF qui se trouvaient à l'initiative de l'API

11.- Il faut se souvenir que l'aide sociale a été longtemps critiquée pour son aspect discrétionnaire. Voir à ce propos les analyses critiques des années 1970 développées par Jacques Donzelot ou Robert Castel. En effet, les politiques sociales reposaient sur, d'un côté des mesures légales automatiques et générales (allocations familiales) et, de l'autre, une aide sociale « extralégale » sujettes à de nombreuses critiques. Les prestations telles que l'API remettent en cause cette distinction et déplacent les termes du débat à propos du caractère discriminatoire des mesures.

12.- Bien que nous ne les abordions pas ici, ces différences sont de taille. Ainsi, l'API se définit comme une prestation légale distribuée suite à une décision administrative au vu des droits de l'intéressé. Avec le RMI, c'est l'idée de contrepartie qui est introduite, à travers le format contractuel de la mesure.

13.- Les gouvernements successifs afficheront leur volonté de replacer l'usager « au centre de l'administration », depuis le projet de réforme de la Gauche au pouvoir (Sapin, 1983) jusqu'au rapports sur la modernisation de l'Etat de l'époque (Closets, 1989) en passant par les invitations de Crozier à recentrer le travail du fonctionnaire sur le service au client (1985, 267).

l'action publique (14). Ce recentrage sur la figure de l'utilisateur, qui s'accompagne de l'évolution réglementaire évoquée plus haut, n'est pas sans incidences sur l'organisation du travail.

L'idée de proximité invite à une personnalisation des traitements : les agents traitent désormais chaque affaire du début à son terme, alors qu'autrefois l'organisation prévoyait une division des tâches par type de réglementation et par activités de telle manière à ce qu'aucun agent ne puisse maîtriser l'ensemble de la chaîne de traitements. Un changement important s'est donc opéré. Une hybridation entre *back office* et *front office* a été progressivement réalisée grâce à l'introduction de téléphones sur les bureaux, à l'organisation de roulements du personnel des services techniques aux guichets et à de nouvelles configurations de l'espace. En abattant les cloisons qui séparaient les zones de traitements et les zones de réception du public, en modifiant l'ancienne division du travail administratif, le modèle weberien qui inspirait l'organisation bureaucratique a été remis en cause. La spécialisation du travail a été remplacée par une « territorialisation » de la production, les personnels étant désormais affectés à des services servant toute la gamme des prestations possibles aux usagers résidents d'un territoire donné. Ouvrir les portes d'une caisse d'assurance vieillesse, c'est aujourd'hui rencontrer des « conseillers-retraite » alors qu'on y croisait jusqu'au tournant des années 1990 des « agents des comptes individuels », des « liquidateurs », des « chercheurs », des « agents de liaison », des agents ne traitant que les demandes de pension de première instance, des agents de traitant que les demandes au titre de l'invalidité au travail, etc. Plus largement, pénétrer dans une caisse, c'est tomber sur une réorganisation matérielle et symbolique des bureaux qui, de cloisons disparues en murs inédits, modifie la nature des guichets que rencontrent les usagers. Mais comment ces transformations sont-elles concrètement mises en œuvre ? Comment les bureaucrates, dorénavant plus proches du public, parviennent-ils à prendre les bonnes décisions et à accorder les exigences de la règle avec la diversité des situations qu'ils rencontrent inévitablement ? Quelle expérience font-ils de leurs nouvelles conditions de travail ? Et quelle vision adoptent-ils de leur mission et du sens de leur activité ?

Les effets de la proximité

Depuis ses traductions possibles dans le droit et dans l'organisation, l'idée de proximité superpose une individualisation des droits et une personnalisation des traitements. Ce glissement n'est pas sans impact sur le travail des agents. Il est, en effet, possible d'imaginer que les transformations décrites invitent l'agent à un exercice plus intelligent de la règle dans son effort de compréhension de la situation de l'utilisateur. Mais il est aussi aisé de concevoir cet exercice comme fondamentalement ambigu : ce qu'on gagne en adaptation pratique de la règle, on risque de le perdre en discriminations possibles, l'agent rencontrant quelques difficultés à savoir exactement quoi demander et jusqu'où enquêter pour identifier clairement l'isolement, la solvabilité ou l'employabilité de l'utilisateur (15). C'est le risque de l'arbitraire qui apparaît, et le danger de rendre plus tendue l'intervention administrative qu'on croyait pourtant améliorer. Une manière optimiste de répondre consiste à s'en remettre à un principe de prudence, au sens d'Aristote. On pourra considérer avec Philippe Warin (2002) que les agents de base des services publics ne ressemblent guère à ces bureaucrates grisâtres crispés

14.- Les organismes de Sécurité sociale, dans cette référence centrale à l'utilisateur, précèdent de quelques années les services centraux de l'administration et suivent le mouvement inauguré par les entreprises publiques telles que La Poste ou France Télécom qui ont été les premiers services publics à mobiliser la figure de l'utilisateur, dans la perspective de la concurrence. Pour un panorama des terrains et des expériences de modernisation des services publics « par l'utilisateur », voir Warin (1997).

15.- Sur cette dernière notion, voir le cas du RMI et des commissions locales d'insertion observées par Astier (1997).

sur des valeurs figées de service public, conformes à la scène démagogique souvent diffusée de l'usager contre le fonctionnaire, du public contre l'inertie et la lenteur. Bien au contraire, les agents que rencontre l'auteur témoignent d'une réelle inventivité dès lors qu'ils racontent ce qu'ils font. Ce travail invisible et néanmoins réel révèle combien ils ne peuvent se contenter d'une application stricte de la règle et se retrancher derrière de simples exigences formelles. Confrontés à la précarisation du public et à une individualisation des modes d'intervention de l'Etat, ils sont bien obligés de faire avec. C'est pourquoi les agents de base apparaissent, pour Warin, sous le trait de « dépanneurs de justice » inspirés par un souci d'équité et préoccupés d'adapter les règles aux situations qu'ils rencontrent (16). C'est même à travers ce travail permanent d'ajustement que le service public trouve une certaine réalité et un authentique ressourcement. Une telle appréciation mériterait toutefois d'être complétée par une description des activités réelles des agents. L'auteur a raison de regretter que ce travail « en équité » des agents de base demeure le plus souvent négligé à la fois par la sociologie et par le droit, la première le réduisant à d'innombrables distorsions et arrangements autour de la règle et le second n'accordant à l'équité qu'une trop faible consistance. C'est exactement pourquoi l'observation des pratiques de travail des agents nous paraît si essentielle, permettant d'aller au-delà des seuls propos qu'ils tiennent (17).

Les trois troubles de l'agent

Lorsque le chercheur examine le cours ordinaire du travail administratif (18), une des premières surprises concerne l'importance des questions que se pose le bureaucrate dès lors qu'il doit prendre une décision en droit. Alors qu'on aurait pu s'attendre à un univers de certitudes peuplé de routines infaillibles et de réponses toutes faites, on découvre un monde doucement paranoïaque où les demandes et les situations des usagers sont systématiquement mises en quatre. A propos du départ à la retraite de salariés, les interrogations des agents paraissent innombrables : combien Mme H. a-t-elle d'enfants ? A-t-elle véritablement élevée seule ses quatre filles ? Et que dire du travail à la ferme que Mlle K. déclare avoir mené chez ses parents ? Quoi penser des poupées de Mme D., à la retraite, dont elle conçoit des vêtements et qui l'occupent visiblement beaucoup ? Ne se livre-t-elle pas à un travail au noir ? Quant à l'organisation familiale des allocataires, les questions paraissent inépuisables : Mr L. est-il vraiment seul depuis le décès de sa femme pour élever ses enfants ? Dit-il la vérité quand il prétend ne pas avoir les ressources minimales fixées par la règle ? Et Mlle Z. ? Quelles relations entretient-elle vraiment avec la cousine qu'elle héberge ? Si ces interrogations paraissent incontournables, c'est parce que le travail des agents consiste à définir, depuis la masse d'informations qui lui parviennent, le « cas » juridique pertinent. Or, ce travail de traduction n'a rien d'évident. Les règles de droit sont nombreuses et ne conduisent pas nécessairement à des définitions cohérentes d'une même situation (19) de sorte que l'agent peut hésiter quant à la règle à mobiliser. Par ailleurs, les « faits » concernant l'usager ne s'imposent pas d'eux-mêmes et supposent, pour exister, d'être reconnus comme

16.- Ce constat a été développé, à propos des agents des caisses d'allocations familiales, par Gautrat (1994)

17.- Le problème n'est pas seulement celui de la mise en scène de leur rôle que les professionnels ne manquent jamais d'accomplir quand ils rencontrent le sociologue, par questionnaire ou par entretien. La difficulté tient au format qu'imposent ces techniques de production des données, parfaitement compatibles dès lors qu'il s'agit de s'intéresser aux croyances ou aux représentations des travailleurs, mais à coup sûr impropres à rendre compte du travail lui-même. Sur ces difficultés, voir notre article consacré aux tensions entre ces deux registres et à l'importance d'une considération sérieuse du travail *en action* (Weller 1994).

18.- Nous renvoyons ici plus largement à notre ouvrage (Weller, 1999)

19.- Les responsables rappellent régulièrement que les caisses d'allocations familiales gèrent 21 prestations légales qui représentent 15000 règles de droit. Chaque prestation impose un mode d'appréciation des revenus et de définition de la situation qui lui est propre.

tels. Or, cette reconnaissance peut rencontrer de réelles difficultés, dès lors que l'agent fait face à des informations apparemment contradictoires : une personne déclarant être seule et faisant état de faibles revenus mais partageant son logement avec quelqu'un d'autre doit-elle être considérée comme une personne célibataire ou en concubinage ? Une personne réclamant des prestations au titre d'enfants qu'elle élève mais qui ne sont pas les siens doit-elle être considérée comme l'allocataire ? Certes, les agents disposent d'indicateurs réputés objectifs : la déclaration fiscale, les bulletins de paie, les cotisations versées, l'état civil, etc. Mais c'est oublier qu'outre d'inévitables contradictions entre ces indices, le droit mobilisé est un droit des faits, qui invite l'agent à considérer la réalité précise de chaque situation. Proximité oblige. Le rapprochement physique des agents avec les usagers peut faciliter le travail, en permettant un formatage plus fin de la demande du public en conformité avec les contraintes réglementaires et administratives de la production administrative (20). Mais il peut aussi le complexifier. En effet, au traitement des dossiers proprement dits se superpose désormais un impératif de négociation et de clarification, au téléphone ou au guichet, dont l'agent faisait auparavant l'économie, abrité dans un bureau sans contact avec l'extérieur. La part de ce travail relationnel prend une certaine densité, contribuant à recentrer le travail sur des activités d'expertise et de conseil à propos d'usagers dont la particularité est de se rendre plus fréquemment au guichet précisément parce que leur situation s'avère impropre aux traitements automatiques ou parce qu'ils disposent d'un savoir mal ajusté aux techniques administratives (21). Ainsi, la proximité recouvre une *dimension cognitive*, au sens où elle éprouve directement le traitement de l'information et affecte la manière dont l'agent parvient à définir chaque situation d'usager. Dans ce cadre, la réorganisation du travail décrite plus haut peut assurer une certaine économie. Mais elle peut aussi déboucher sur de réelles difficultés, parce qu'elle sous-estime l'importance de l'activité communicationnelle devenue incontournable (22).

Un autre constat quant aux effets de la proximité concerne la manière dont les agents maintiennent leur autonomie dans les rapports de travail. La sociologie des organisations a souligné l'importance des régulations sociales définies à la fois par des relations de contrôle et la constitution d'une autonomie possible (Reynaud, 1988). Dans cette mesure, c'est le rapport hiérarchique qui cristallise la plupart des tensions entre les personnes. C'est pourquoi le retrait et l'évitement du face-à-face ne sont jamais, pour le sociologue, de simples traits de figure du comportement bureaucratique, mais désignent des protections dont se servent les personnels d'exécution pour se prémunir des arbitrages autoritaires et du favoritisme de l'encadrement (Crozier, 1964, 244). C'est aussi pourquoi la relation d'autorité se couvre d'enjeux de première importance, dans la mesure où elle constitue un point de passage obligé pour l'accès aux promotions. Elle apparaît comme la véritable scène où chaque membre de l'organisation parvient à définir sa position stratégique dans l'organisation dans un jeu continu avec les autres. Mais l'entrée de l'usager dans l'enceinte administrative bouscule un tel jeu. Source d'incertitudes et de tensions, ce dernier déplace les intérêts et les relations de

20.- C'est, par exemple, le sens de la « préliquidation » en matière de retraite qui invite les agents de contacter les salariés en fin de carrière pour étudier leurs droits et proposer une première estimation du montant de leur pension. Ces échanges assurent une prévention des cas difficiles et des délais de traitement plus courts quand la date fatidique du départ arrive.

21.- Ces cas sont généralement perçus comme des « cas lourds » c'est-à-dire des cas pour lesquels le travail de traduction - passer de l'usager en personne à une prestation à verser - ne parvient pas à déboucher sur une définition stable de la situation (l'allocataire est-il véritablement célibataire ? élève-t-il les enfants qu'il déclare ? ne bénéficie-t-il pas de revenus annexes ?) de sorte que le traitement débouche toujours sur un échange supplémentaire d'informations et de papiers. De fait, les dossiers s'alourdissent. On mesure alors toute la raison dont témoignent les agents en considérant qu'un cas lourd, c'est « un cas qui fait plus de 15 cm d'épaisseur ».

22.- Sur la place de cette activité, qui ne suppose pas simplement de la part de l'agent à expliquer ses décisions ou son analyse mais bien à les faire comprendre, voir Zarifian (2000).

l'ensemble des protagonistes. Le rapprochement physique des agents avec le public oblige les personnels à inventer une multitude de micro-ajustements. Ainsi, aux coupures verticales qui séparaient l'encadrement intermédiaire et les personnels d'exécution s'ajoutent désormais les tensions horizontales de la relation de service. Le vécu subjectif des agents, fait d'intérêt et de craintes mêlés, résulterait de ce déplacement des rapports de force dans l'organisation. Il rappelle combien la proximité recouvre un *enjeu stratégique* pour les intéressés, particulièrement sensible autour de la définition des normes de travail et des conflits qui opposent le traitement de masse des dossiers dont l'automatisation croissante rend possible un contrôle accru de l'agent par la machine, et la gestion personnalisée des relations avec l'utilisateur devenues omniprésentes. Faut-il s'efforcer de répondre de la meilleure façon possible, en recherchant la compréhension la plus fine possible de chaque situation au risque de paraître peu efficace au regard des indicateurs de productivité qui comptabilisent le nombre de visiteurs reçus ou de demandes instruites ? Est-il préférable de traiter au plus urgent en se contentant de réponses superficielles dans le strict respect des exigences managériales de performance ? Mais comment, dans ce cas, faire face aux réclamations ou aux critiques des usagers ? Il est possible que la reconfiguration du travail administratif, plus souple et plus interactif avec le public, favorise l'émergence d'un modèle professionnel inédit (Francfort, Osty, Sainsaulieu et Uhalde, 1995). Il est possible que les transformations des règles de droit et de l'organisation valorise davantage les agents, ces derniers s'impliquant dans le rapport à l'utilisateur parce qu'ils y trouveraient une forme de reconnaissance sociale qu'ils ne rencontrent plus avec les systèmes de notation et de promotion interne. Mais il est possible que la trop grande volatilité des normes de travail rende ces stratégies proprement impossibles.

Troisième constat : l'irruption de l'utilisateur au guichet ou au téléphone représente pour les agents une source de dilemmes. La raison tient notamment aux convictions morales de l'agent et au choc que produit le contact devenu inévitable avec le public, soit parce qu'il fait face à des usagers incapables de comprendre et maîtriser les procédures administratives de sorte que la définition de la situation et la mobilisation de la règle deviennent malaisées, soit parce que c'est la règle elle-même qui paraît entrer en contradiction avec ce que l'agent estime devoir faire de sorte qu'il se retrouve devoir agir à contrecœur. Tant qu'il demeurerait retranché dans son bureau fermé sur l'extérieur, l'agent demeurerait rarement confronté à ces troubles du travail, sinon de manière abstraite et sans implications immédiates le concernant. Mais dès lors qu'il est soumis au jugement de l'utilisateur qu'il reçoit, derrière un guichet ou au téléphone, l'agent est conduit à clarifier son analyse auprès de son interlocuteur et à justifier ses décisions. Face à des allocataires récemment démunis et angoissés sur leur avenir, mais dont les revenus de l'année passée à considérer étaient encore décents, quoi proposer ? Et face à des assurés venus pour leur retraite mais dont l'agent découvre que le travail n'a pas été déclaré pendant d'importantes périodes, quoi répondre ? Quoi décider lorsque c'est un enfant de la personne qui vient demander la retraite de sa mère, cette dernière demeurant apparemment terrorisée et muette à ses côtés ? Comment, dans ce cas, ne pas douter des motivations du demandeur qui ne semble pas inspiré des meilleures intentions ? Et comment ne pas tenir compte de l'agressivité de certains usagers ? Toutes ces situations, largement décrites par Vincent Dubois (1999) à propos de la confrontation à la pauvreté, soulignent l'importance de la *dimension morale* de cette relation, dès lors que l'évitement du public n'en constitue plus la norme. Mais si l'exposition des agents à la misère a été très justement rappelée comme une source de difficulté, il importe de rappeler ici que c'est bien plus largement l'évolution de la réglementation et les transformations de l'organisation qui confèrent au travail un caractère inédit dont la régulation demeure à trouver.

Sur-réglementation et laisser faire

L'introduction d'une plus grande proximité dans la texture des règles et dans l'organisation interroge indiscutablement les pratiques des agents. Les troubles qu'on vient d'évoquer, qu'ils soient de nature cognitive, stratégique ou morale, soulignent la diversité des épreuves rencontrées dans le cours ordinaire de l'activité. Mais ce résultat ne présente qu'un intérêt limité. Après tout, beaucoup de métiers se caractérisent par d'innombrables contradictions : c'est leurs difficultés, mais aussi leur richesse. C'est pourquoi la question ne porte pas tant sur les épreuves de l'activité que sur le travail nécessaire de réaliser pour « faire face » (23). Or, que constate-t-on ? Lorsqu'on rencontre les agents, il n'y a aucun doute sur leur motivation : comprendre l'usager, l'écouter, lui proposer des prestations auxquelles il a droit, clarifier avec lui sa situation et lui donner toutes les informations nécessaires, tels sont les objectifs le plus souvent affichés. Ces enjeux sont même directement exprimés en référence aux valeurs de service public dont les agents des caisses de Sécurité Sociale présentent indéniablement une attache forte. Seulement voilà, lorsqu'on les regarde agir derrière leur guichet ou depuis leur bureau, derrière leurs terminaux ou depuis le pool téléphonique d'où ils reçoivent le public, force est de constater qu'il en va autrement. Face à une requête qu'ils trouvent abusive mais qu'ils sont tenus de satisfaire, face à une demande légitime à leurs yeux mais que la loi ne considère pas, face à une situation qui les oblige à prendre une décision qu'ils réprouvent moralement, face à un usager aux interrogations complexes que la pression exercée par les indicateurs de gestion ne permet pas d'écouter vraiment (24), les agents paraissent troublés. Ils hésitent, conseillent à certains moments l'usager le mieux possible, se cantonnent dans une stricte réserve à d'autres. Ils doutent, ils bégaiement, ils font état de crainte. Or, ces troubles que les agents expriment, à travers leurs hésitations, leur peur ou leur cas de conscience, ne manifestent pas seulement un malaise à l'épreuve du contact avec le public. Ils expriment une errance à la fois morale et pratique difficilement compatible avec le projet d'un traitement serein et équitable des usagers. Ces troubles interrogent la capacité de la bureaucratie à satisfaire les exigences du droit lui-même. C'est, du reste, pourquoi ils inspirent de la part des responsables des caisses, deux stratégies possibles : la sur-réglementation et le laisser-faire.

La première stratégie consiste à définir de nouvelles règles destinées à recadrer le travail des agents jugé trop incertain. Ce renforcement bureaucratique peut être consenti par le législateur lui-même qui entend resserrer les interprétations de la règle qu'il a rendues plus souple par ailleurs (25). Il peut aussi s'introduire en aval des décisions, à travers le développement d'un contrôle tatillon de l'allocataire entretenant un soupçon de fraude : visites au domicile, enquêtes de voisinage, appels à dénonciation (26). Il s'exerce enfin en amont, à travers la production inflationniste de circulaires administratives et de notes internes. Le raisonnement est le suivant : pour assurer une prestation de qualité qui fasse l'économie des errances évoquées plus haut, il importe de donner aux agents des repères suffisamment simples qui leur permettent de prendre les décisions pertinentes. Du reste, les agents eux-

23.- On trouvera là un point central des analyses psychologiques du travail, qui considèrent que « l'énigme du travail » tient moins dans ses contradictions et autres injonctions paradoxales, que dans l'économie des stratégies que mettent en œuvre les agents pour s'en arranger tout en s'acquittant de leur mission. C'est même l'efficacité de ces pratiques qui définissent la professionnalité, qu'on les décrive en termes de « stratégies défensives de métier » (Dejours, 1993) ou de « genre professionnel » (Clot, 1999).

24.- Sur la notion de stocks-retard dans les caisses d'allocations familiales et les outils de gestion, voir Boussard (1998).

25.- Ainsi, à propos du RMI, le texte de loi décrit de manière détaillée les formes possibles de l'insertion de sorte qu'il finit par ressembler paradoxalement à des règlements d'organisation (Choquet et Sayn, 2000, p.124)

26.- Ce soupçon se porte naturellement sur les bénéficiaires dont la qualité fait l'objet d'une faible définition juridique comme l'isolement (Ogien, 1995, p.120). Voir les recherches en cours menées par Vincent Dubois sur les contrôleurs ou Anne-Lise Ulman sur les pratiques de contrôle.

mêmes se plaignent de l'absence de repères pour qualifier sans troubles excessifs l'état de célibataire d'un demandeur d'une allocation logement ou l'isolement d'un parent assumant seul la charge de ses enfants. Pour décider de la suspension du versement des allocations familiales dont les enfants trouvent une activité professionnelle provisoire ou pour savoir à quelles conditions reconnaître à un co-locataire le statut de célibataire ou de concubin, les caisses éditent alors localement de nouvelles instructions. Ces nouvelles consignes ne sont pas inscrites dans les textes et se superposent à la législation (27). Elles peuvent même entrer en contradiction avec cette dernière, même si elles ont été formellement conçues pour diminuer les incertitudes du travail. Tel est le cas observé d'une caisse de retraite qui préféra interdire toute « provocation des droits », sous prétexte que la législation de l'assurance vieillesse est « soumise à demande » (les assurés ne perçoivent leur retraite que s'ils la demandent). Or, conformément à l'idée de proximité, les mêmes agents étaient en relation constante avec le public de sorte qu'ils éprouvaient de singulières difficultés quand ils étaient au téléphone pour savoir exactement comment conseiller l'utilisateur. La solution qui avait été trouvée reposait sur une bien curieuse pratique ; elle consistait pour les agents à s'assurer que la hiérarchie n'entende les informations qu'ils prodiguaient. Car c'est en chuchotant leurs conseils qu'ils parvenaient à concilier le traitement de la relation avec le public et les prescriptions de l'encadrement. Il n'est pas certain que de telles stratégies ne renforcent la capacité des agents à « faire face » et à inspirer des gestes de métier susceptibles de déboucher sur une culture professionnelle. On peut même penser le contraire. Si un retour vers un idéal bureaucratique est constaté, la stratégie de sur-réglementation qu'il inspire paraît d'une efficacité bien limitée, et peine à donner aux agents les ressources nécessaires pour gérer les contradictions de la proximité.

Une autre stratégie existe toutefois ; elle consiste à laisser-faire. Aussi paradoxale qu'elle puisse paraître, elle découle du constat de l'impossibilité assumée à maintenir un traitement automatique et identique pour tous depuis quelques prescriptions générales définies « d'en haut ». La nécessité d'une liberté d'invention au niveau local renforce les responsables dans leur conviction : c'est l'idée de proximité qui doit guider les pratiques des agents, et il serait absurde de définir *a priori* les termes des ajustements à mettre en œuvre (28). Il n'est toutefois pas certain que les agents disposent des ressources suffisantes pour déployer les stratégies nécessaires à une telle recomposition de leur métier. Parce que les épreuves du travail administratif ne font l'objet d'aucune reconnaissance, c'est l'activation des ressources personnelles qui devient l'ultime stratégie possible. Et parmi ces ressources, il y a les lieux communs et les stéréotypes de toutes espèces qui, ayant l'avantage d'être partagés ou de passer pour l'être, assurent une régulation collective possible des pratiques. C'est notamment le cas des manifestations xénophobes et des croyances racistes que l'on rencontre parfois chez

27.- Ainsi, pour savoir quand arrêter le versement des allocations familiales, les textes imposent une limite d'âge et de revenus. Les parents bénéficiaires doivent avoir la charge de deux enfants minimum. L'âge limite est de 20 ans, et un enfant n'est plus considéré à charge quand il perçoit un revenu professionnel supérieur à 55 % du SMIC mensuel. Mais que faire quand il s'agit du stage d'été d'un étudiant ou d'une activité saisonnière? Pour savoir s'il faut arrêter le versement ou « leur laisser les vacances », les agents demandent la déclaration fiscale du parent pour vérifier que l'enfant demeure bel et bien à la charge de l'allocataire. Cette exigence, consignée dans une note interne, n'est inscrite nulle part dans la réglementation (articles L 512-1 et 512-2 du Code de la Sécurité Sociale).

28.- L'introduction de l'idée de proximité dans les règles et dans l'organisation invite à des formes inédites de coordination. A cet égard, François Eymard Duvernay et Emmanuelle Marchal (1994) distinguent, depuis l'observation du travail des agents d'un office HLM et de leurs relations avec les locataires, deux formes de coordination : l'*évaluation*, qui s'appuie sur l'usage de règles et d'outils généraux détachés de tout contexte de négociation et qui invite les agents à rapporter leurs activités à des statistiques ou à des textes sans référence aux situations singulières des usagers ; et l'*intéressement*, qui s'appuie au contraire sur une négociation constante et située des qualités de la situation des locataires de manière à créer des liens et à apprendre à mieux se coordonner.

les agents. Un tel constat peut surprendre. N'avons-nous pas insister plus haut sur leur attachement aux valeurs de service public (29) ? Mais l'observation fine du travail révèle comment, même rétifs à toute disposition raciste, les agents se sentent peu à peu gagnés par un sentiment qu'ils réprouvent. Comme si le racisme avait quelque chose à voir avec le travail de guichet et l'incapacité de l'organisation à penser ses contradictions. Comme si les discriminations possibles qui en découlent, même à considérer avec toute la précaution nécessaire, avaient partie liée avec la difficulté des agents à dépasser la seule expérience sensible de leur confrontation à des populations stigmatisées qui, sous prétexte qu'elles paraissent sur-peupler les halls de leurs guichets, leur font oublier toutes les autres que traitent directement leurs ordinateurs (30). Comme si l'attitude vis-à-vis du racisme avait moins à voir avec les dispositions personnelles qu'avec la manière dont le travail est collectivement agencé (31).

On mesure ici combien l'idée de proximité n'affecte pas seulement les règles de droit et l'organisation du rapport à l'utilisateur, mais bien le travail administratif lui-même. Or, bien que la considération de ce travail accompli ordinairement demeure essentielle, ce dernier n'en a pas moins été ignoré. Les deux stratégies, la sur-réglementation et le laisser-faire, témoignent de cette absence d'attention. Mais elles renvoient sans doute aux analyses constituées de l'administration et du politique et, plus largement, à la manière dont le travail des bureaucrates de base a été pensé par les sciences sociales. Car ce dernier a longtemps été négligé.

Comment penser le travail administratif ?

Une raison qui vient spontanément à l'esprit renvoie cette absence de considération au caractère réputé grisâtre et peu reluisant du travail bureaucratique. Après tout, personne n'a vraiment envie de passer son temps à observer les agents de l'Etat tapoter sur leur clavier d'ordinateur, répondre au téléphone ou recevoir des gens derrière un guichet ! Sans doute on pourra croire qu'il y a plus important à regarder. Cette raison n'est toutefois pas sérieuse, et les sciences sociales revendiquent depuis longtemps une description de l'Etat qui ne passe plus seulement par les salons dorés et lambrissés des palais de la République (32). Or, curieusement, si l'exploration proposée des coulisses de l'administration demeure parfaitement stimulante, elle a très peu concerné le travail réellement accompli par les agents. Précisons.

Formellement, le travail des fonctionnaires consiste en l'application objective des règles de droit. Cette définition renvoie aux principes qui organisent l'intervention des

29.- Il faut toutefois considérer qu'en toute rigueur, l'affirmation d'un attachement à la justice et la pratique informelle de discriminations n'est pas contradictoire. Un agent, qui estimerait que les personnes d'origine étrangère sont avantagées par rapport aux personnes de nationalité française et qui n'hésiterait pas à prendre en considération ce critère dans le soin qu'il accorde au traitement de leur situation, agirait de son point de vue en équité sans contestation possible. On mesure ici que le seul constat d'un agir en équité chez les agents de base, comme cela a été parfois avancé, paraît très insuffisant au regard des pratiques réelles de travail.

30.- A propos de trop rares travaux sur le sujet, c'est le constat d'un déficit de morale professionnelle qui est souligné. Voir sur ces questions le rapport de l'Urmis (1998) ou le récent rapport Bélorgey (1999).

31.- C'est une analyse inverse qui est généralement avancée : les croyances racistes ou humanistes renverraient à des dispositions culturelles incorporées par les agents lors de leur socialisation à l'extérieur à l'organisation. C'est, par exemple, l'analyse désormais classique de Peter Blau sur la bureaucratie lorsqu'il suivait ses dix-huit fonctionnaires pas à pas et constatait que certains, plus que d'autres, étaient sensibles aux injustices dûes à des discriminations raciales : si Mister Dill agit effectivement de telle sorte à réduire cette discrimination plus que ne le fait Miss Degraff, c'est parce qu'il est lui-même noir (1955, pp.70-73).

32.- On pense ici à toute la tradition de la sociologie des organisations ou des politiques publiques dont les descriptions tranchent singulièrement avec la vision rigide et monolithique de l'administration (Crozier, 1964 ; Grémion, 1976 ; Thoenig, 1987).

agents : neutralité éthique, égalité de traitement, désintéressement. C'est la condition pour que ces derniers apparaissent comme transparents, bras armé et fidèle du législateur. L'organisation hiérarchique et centralisée du travail comme le système de formation et de sanction des membres de la fonction publique ont été conçus dans le but de garantir cette indépendance du fonctionnaire (Laufer et Paradeise, 1983, p.126) et de pouvoir penser l'administration dans un rôle strictement instrumental et technique. On comprend, dans ces conditions, qu'il n'y ait guère d'intérêt à aller voir ce que font les agents, puisqu'en théorie, ils ne font rien. Certes, chacun pourra soupçonner que cette transparence n'est jamais totale. On pourra même concevoir que les agents réalisent une activité imprévue, mais ce travail est généralement placé sous le sceau de la «bienveillance» (33), correctif salutaire qui donne aux rouages de la machine administrative quelque souplesse indispensable sans remettre en cause le modèle de la fermeture qui caractérise son rapport au public (Chevallier, 1983). Cette description, portée notamment par le droit et la science administrative, demeure toutefois contestée par la sociologie. Pour cette dernière, les membres d'une même organisation ne se conforment jamais aux règles qu'ils devraient servir et se livrent à une activité de négociations et de calculs rationnels. Dès lors, le droit n'apparaît plus comme le principe de détermination centrale des modes d'intervention de l'administration. Il est plutôt réduit à un vecteur d'obligations parmi d'autres. Et si la rhétorique du désintéressement continue à être exprimée, elle sert avant tout à légitimer des jeux autour de la règle. Dans cette perspective, les activités réelles de travail de l'agent ne sont toutefois pas prises en compte : seul importe le résultat, à savoir les écarts avec droit (34).

Ainsi, les deux perspectives juridique et sociologique paraissent se réduire à l'alternative du droit et du non-droit, faisant l'impasse sur le travail administratif lui-même. Or, la considération de ce dernier pourrait bien être salutaire. C'est le sens des recherches en ethnométhodologie dont un des objets centraux a été l'étude des pratiques et des raisonnements de professions juridiques. Même si ce courant sociologique ne constitue encore trop souvent qu'une référence de principe (35), il n'en a pas moins inspiré des recherches particulièrement éclairantes sur ce qui se passe devant et derrière les guichets de nos administrations. Ainsi, le travail des agents d'un service d'aide sociale de la Metropolitan County Bureau of Public Assistance que Zimmerman observe durant plusieurs mois lui permet de s'intéresser aux modes de sélection (*eligibility*) que les agents adoptent pour attribuer une aide à un demandeur. Il restitue les routines de travail nécessaires que les

33.- Ainsi, à propos des agents des caisses d'allocations familiales, Catrice-Lorey rappelle que «(...)leur rôle ne peut être celui de simples exécutants : dans les décisions individuelles d'application qu'ils prennent, la marge de souplesse et d'initiative dont ils disposent doit les conduire à assumer une fonction essentielle d'ajustement entre les règles d'une part et la grande variété des situations particulières des intéressés d'autre part (...). En ce sens, nous dirons qu'entre les bénéficiaires potentiels et les règles, les Caisses ont à jouer un rôle d'intermédiaires actifs et bienveillants, s'efforçant dans un esprit de collaboration avec leurs ressortissants de les aider à accéder plus aisément aux droits qui leur ont été reconnus» (1973, p.28).

34.- Cette problématique est également exposée par Bourdieu (1990), rappelant que l'agent public sert autant la règle qu'il s'en sert, et la mobilise comme une «arme» en veillant tantôt à son application rigoureuse, tantôt en autorisant des exceptions. Dès lors, l'intelligibilité des notions d'intérêt général ou de service public disparaît, puisqu'elles ne sont, pour Bourdieu, que des masques destinés à faire passer le particulier pour de l'universel : «On comprend (...), explique l'auteur, que ces agents avaient intérêt à donner une forme universelle à l'expression de leurs intérêts particuliers, à faire une théorie du service public, de l'ordre public, et à travailler ainsi à autonomiser la raison d'Etat par rapport à la raison dynastique, à la 'maison du roi', à inventer la '*Res publica*' » (1994, p.130)

35.- L'ouvrage fondateur de ce courant (Garfinkel, 1967) n'a jamais été traduit en français. Le seul dossier de langue française, à notre connaissance, consacré à cette perspective de recherche appliquée au droit a été proposé par Baudouin Dupret (2001). Pour une discussion plus philosophique de ce courant, voir aussi Fornel, Ogien et Quéré (2001). Pour un examen des pratiques juridiques par les juristes eux-mêmes depuis l'ethnométhodologie, voir aussi <http://www.sigu7.jussieu.fr/lacrij/index.html>

personnels ont conçues et accumulées pour comprendre la situation des usagers et coopérer avec eux. Il montre combien l'écart éventuel par rapport à la règle n'est pas le signe d'une transgression mais, au contraire, l'expression d'une capacité à inventer *in situ* des propositions raisonnables en mesure de satisfaire les exigences de la règle (36). Ainsi, l'étude des activités réelles de travail permet de se déprendre de l'opposition droit/ passe-droit. Ou plutôt, elle permet de saisir ce que Lascoumes et Le Bourhis, dans une critique de l'article de Bourdieu évoqué plus haut, ont appelé très joliment les « passes du droit » (1996). D'abord, de telles approches présentent l'intérêt de prendre le droit au sérieux, refusant de le réduire à un bloc monolithique de règles dont l'exercice pourrait être énoncé dans les termes binaires simplistes de la légalité et de l'illégalité, du permis et du défendu. Ensuite, elles ont l'avantage de restituer la complexité du travail de l'agent. Parce que le choix de la règle applicable n'est pas défini d'avance et parce que la situation de l'utilisateur ne se donne pas d'elle-même, l'agent réalise un travail autrement plus élaboré que ne le laisse penser l'idée qu'il « applique » des règles (ou s'en détourne). En fait, pour définir les cas auxquels il a affaire et mobiliser la règle, l'agent réalise ce que les juristes appellent une démarche de qualification.

Un travail de qualification

Observer l'agent d'une caisse de Sécurité Sociale travailler, c'est remarquer que les faits à propos desquels il doit se prononcer ne sont pas donnés d'avance. En d'autres termes, il doit les décrire. En interagissant avec l'utilisateur, en lui réclamant certaines pièces justificatives (déclaration fiscale, relevé de cotisation, bulletins de salaire, décisions de divorce, livret militaire, livret de famille, certificats de santé, etc.) mais aussi en portant l'attention sur certains détails (type de logement, liens avec la famille, etc.), l'agent se livre à un authentique travail de qualification consistant à attribuer les faits patiemment définis dans une catégorie juridique préétablie pour en déduire les conséquences de droit. Ainsi l'agent doit-il estimer qu'il a bien affaire à une personne isolée, un célibataire sans revenu, un couple homosexuel, etc. Or, une telle activité ressemble à une opération juridique à part entière, comparable à celle que réalise n'importe quel magistrat. C'est le constat que pose Isabelle Sayn à propos de l'activité des caisses d'allocations familiales (2000) (37), l'importance de ce travail de qualification étant particulièrement visible lorsque l'agent doit se prononcer sur la nature d'un transfert d'argent d'un ex-conjoint (s'agit-il d'une pension alimentaire ?), sur la charge des enfants confiés à un tiers ou sur l'isolement d'un allocataire, sachant que les critères pour définir ce dernier impliquent tantôt la résidence, tantôt les relations affectives voire sexuelles, tantôt les ressources économiques. De même, le travail de qualification paraît omniprésent dès lors que surgit chez l'agent le soupçon d'une fraude. Face à de fausses informations ou à des contradictions constatées dans le dossier, l'agent doit s'efforcer de distinguer la négligence d'un allocataire d'un acte intentionnel. Ainsi, une authentique activité de qualification se

36.- «The use of formally prescribed procedures viewed from the perspective of the notion of their 'competence use' thus become matters not of compliance or deviance but of judgmental work providing for the reasonableness of viewing particular actions as essentially satisfying the provisions of the rule, even though the action may contrast with invocable precedent with members' idealized versions of what kinds of acts are called for by the rule, or with the sociologists' ideas concerning the behavioral acts prescribed or proscribed by the rule» (Zimmerman, 1971,p.238).

37.- L'auteur, en citant Oliver Cayla, rappelle que « S'il y a bien une activité centrale du juriste, absolument décisive dans l'exercice de la pratique juridique, c'est bien celle qui consiste à se contenter de donner un nom aux choses et de les caractériser juridiquement (...). D'un fait qui, à l'état 'naturel' brut, se présente par exemple comme la translation d'un bien des mains d'une personne dans celles d'une autre, il faut bien commencer par dire s'il doit s'appeler 'vente', 'donation' ou 'vol', avant d'appliquer à son cas le régime correspondant que commande le droit. Rien ne pourrait être prescrit si rien n'était préalablement décrit» (Cayla, 1989).

déploie au sein des caisses, d'autant plus importante qu'elle rencontre dorénavant une ouverture plus grande à la fois de la texture des règles et de l'organisation.

Observer les agents d'une caisse de Sécurité Sociale travailler, c'est donc rendre compte du travail de qualification qu'ils accomplissent vraiment. Mais c'est aussi constater qu'un tel travail demeure ignoré. En effet, face aux troubles de l'agent, les réponses demeurent la sur-réglementation ou le laisser-faire, c'est-à-dire d'un côté la réduction formelle de l'espace des qualifications possibles et, de l'autre, son déni. C'est pourquoi, lorsqu'une incertitude fait surface quant à la qualification à opérer, les directions s'efforcent de recadrer strictement l'activité de ses agents. Tel est le sens des «guides» que publient les Caisses nationales à destination de leurs agents, qui réalisent dans un style allégé et organisé par thèmes une synthèse des prescriptions réglementaires du code de Sécurité sociale. Tel est également le sens des «classseurs» que les caisses locales conçoivent pour regrouper, autour de prestations précises, l'ensemble des circulaires internes et les notes de service. Tel est plus largement la perspective du « suivi législatif » : à propos de l'évolution des situations de certains allocataires ou de troubles de compréhension de la réglementation, les caisses locales font remonter au niveau national et en commissions spécialisées les problèmes particuliers rencontrés par les agents qui reçoivent, en retour, une réponse stricte en termes d'interprétation. Toutes les semaines, des informations nouvelles sont intégrées et tenues d'être respectées par les personnels. C'est ainsi qu'en matière de suspension des versements des allocations ou de caractérisation de la cohabitation de deux personnes non mariées, d'appréciation de la charge d'enfants ou de l'isolement d'un parent, une réglementation toujours plus précise entend recadrer le travail des agents. Ce processus, que Sayn rappelle qu'il procède juridiquement par voie d'interprétation, s'avère bien différent de celui que supposerait une pleine et réelle reconnaissance de l'activité de qualification. Certes, cette dernière n'est pas totalement négligée, mais elle doit se réduire pour les directions des caisses à une stricte application des textes face au constat d'une situation de fait. Or, cette lecture ne rend pas compte de la réalité, à savoir que les faits ne se donnent pas naturellement et supposent, pour exister, d'être décrits et, par là même, construits. Il existe toujours un espace de décision irréductible qui, faute d'être assumé, débouche sur la production de « qualifications sauvages » (Sayn, *ibid*). Les pratiques de chuchotement des agents évoquées plus haut sont là pour le rappeler. Mais elles rappellent aussi que l'accomplissement des activités de qualification dépend étroitement de l'organisation et des modes de management. Bref, si l'activité juridique, qui constitue une part centrale du travail administratif, a quelque chose à voir avec ce que font les guichetiers, elle dépend aussi des guichets.

Qu'est-ce qu'un guichet ?

Il y a deux usages du guichet dont j'aimerais me déprendre préalablement, afin de mieux cerner sa véritable place. Le premier consiste à en faire un *instrument*, le guichet devenant le moyen par lequel les agents parviennent à créer une certaine distance avec l'usager et mobiliser le droit en toute objectivité. En tant que tel, le guichet ne serait donc qu'une réponse technique visant à conformer l'action du bureaucrate à la théorie de l'action publique largement développée selon laquelle l'administration se cantonne à un rôle d'application des règles. Le second usage définit le guichet comme une *scène*, un espace d'interactions entre un fonctionnaire et un usager dont il importerait de restituer les tribulations, les jeux et autres arrangements. C'est là une considération couramment assumée par la sociologie, pour laquelle l'objet de toutes les attentions demeure le bureaucrate en personne, avec ses croyances, ses intérêts, mais qui demeure peu attentive à la place et aux rôles des dispositifs techniques desquels procède pourtant leur action : dans de telles descriptions, le guichet n'apparaît qu'en arrière-plan, comme un simple décor. Cette double lecture autorise des oppositions convenues entre d'un côté, une science administrative

soucieuse du système censé servir le droit, et une sociologie attentive aux acteurs, à leurs calculs et à leur expérience. De telles préoccupations sont parfaitement nécessaires. Elles sont même indispensables, si l'on veut raisonnablement s'interroger sur les effets des politiques de modernisation menées depuis quelques années dans les services publics. Mais elles négligent trop l'importance des guichets. Ou plutôt, elles négligent leur intervention dans le travail de qualification accompli par l'agent. Car c'est bien ce qui apparaît, dès lors qu'on renonce aux oppositions application/détournement du droit et qu'on examine avec attention le travail bureaucratique en train de se faire : le guichet occupe une place tout à fait singulière qui n'est ni celle d'un instrument, ni celle d'une scène. Précisons.

Le guichet configure un certain mode de rapport au public et contribue à définir aussi bien les usagers que les bureaucrates. Immédiatement perceptible à travers un ensemble matériel de murs, de cloisons et de vitres, il est aussi un ensemble humain : sans le personnel dédié à le rendre opératoire, le guichet n'est rien. Par ailleurs, le guichet s'inscrit dans une plus vaste organisation et produit une activité en coordination avec le reste de la production administrative : suivi de dossier, technologies informatiques, indicateurs de gestion, etc. Composé de ressources matérielles, humaines et symboliques, le guichet apparaît comme un *agencement* hybride destiné à dire le droit (38). Le travail de qualification qu'il suppose de la part des agents a la qualité de ses ressources. Ainsi, les troubles cognitifs, stratégiques et moraux que nous décrivions plus haut ont directement à voir avec les contradictions internes de l'agencement. Dans ses travaux sur la justice, Garfinkel (1967) soulignait l'importance de ce cadre : les jurés de Wichita dont le sociologue décrit les délibérations ne rendent pas justice parce qu'ils seraient plus sages ou plus avertis, mais parce qu'ils sont des citoyens lambda pris dans un agencement qui configure leur action et leur raisonnement de telle manière à produire la justice. Ce constat vaut aussi pour les guichets (39). La justesse de l'intervention des agents est moins du côté de leurs croyances et de leurs représentations, que du côté des agencements et de l'action qu'ils permettent. Car c'est l'ensemble du dispositif qu'il faut saisir. La production de décisions justes n'émane pas des agents en tant que tels, mais de guichetiers pris dans un agencement qui, depuis ses ressources composites, « 'agit' et 'pense' à sa manière propre » (Girin, 1995, pp.246-247). Ainsi, les troubles de l'agent renvoient directement à l'incapacité de l'agencement à pouvoir délester l'agent d'une part des questions qu'il ne manque pas de se poser, lorsqu'il étudie la demande d'un usager. La production accrue de dilemmes, le constat de « qualifications sauvages » ou l'expression d'une certaine tension nerveuse renvoient aux incohérences de l'agencement qui, entre sur-réglementation et laisser-faire, ne donne aux agents d'autres solutions pour s'acquitter de leur mission que de « prendre sur eux-mêmes ». Mais ce constat n'a rien d'inévitable. Car il arrive qu'il disparaisse, lorsque les agents parviennent à « bricoler » collectivement de nouvelles normes de travail qui tiennent compte de ce qu'ils font vraiment. C'est le cas, par exemple, lorsqu'ils se dotent localement d'une mémoire des cas auxquels ils sont confrontés de manière à partager leur interprétation de la règle, à comparer ce qu'ils font ou ce qu'ils ont fait et à constituer ainsi une sorte de jurisprudence locale.

Nous nous proposons en introduction de ce papier d'éclaircir les effets des politiques de modernisation depuis le travail réellement accompli par les agents. Dans ce cadre, nous avons considéré non seulement l'évolution de l'organisation que le néo-management reconfigure dans les termes de la relation de service, mais aussi les transformations de la

38.- Cet agencement peut emprunter une variété de formes possibles, ces dernières ayant une incidence sur la production du droit proprement dit. Pour une première exploration de ces formes de guichet du guichet, voir Foot (1999) sur la circulaire Chevènement ou Duclos (2002) sur les lois Aubry.

39.- Il vaut plus largement pour l'ensemble des technologies politiques destinées à former/ formater l'action publique. Sur l'exemple de l'isoloir et la fabrication d'un individu citoyen-électeur, voir Garrigou (1993).

réglementation que les agents ont charge de mettre en œuvre. Cette double perspective a permis d'insister sur les convergences qui se tissent autour d'un principe de proximité sur lequel l'action administrative est invitée à se caler. Un tel principe, qui inspire déjà les maisons de justice, les réformes de la police ou le traitement des déchets, guide désormais l'intervention des bureaucraties de droit social. Il le fait de deux manières : en tramant les textes réglementaires d'une texture plus ouverte d'un côté - compatible notamment avec une contractualisation du lien avec l'utilisateur -, et en ouvrant l'organisation sur son environnement de manière à reconfigurer l'action dans les termes de la relation de service. Si nous avons tenté d'illustrer ces évolutions depuis le cas de la Sécurité sociale, la « modernisation » d'autres services publics indiquent des changements similaires. Ainsi, à l'ANPE se combinent à la fois une individualisation des politiques d'emploi (Astier, 2000) comprenant notamment l'introduction de dispositifs contractuels comme le PARE et une profonde réorganisation interne du travail dans le sens d'une polyvalence accrue, un réaménagement des frontières *back office/front office* et l'essor d'une logique de service (Crouzet et Daucé, 2002).

Deuxième point de conclusion. Ces évolutions à la fois réglementaires et managériales ont une cible privilégiée : le travail de l'agent de base. Car c'est bien l'activité pratique des professionnels qu'il s'agit de modifier au bénéfice d'une plus grande efficacité tout en assurant une attention aux situations individuelles et une meilleure qualité de service. Une telle orientation rejoint formellement la préoccupation unanime des agents à servir les usagers le mieux possible, n'hésitant pas à revendiquer un attachement aux valeurs de service public qui fasse preuve d'inventivité et d'ajustement. L'observation du travail qu'ils accomplissent vraiment tempère toutefois ce constat. Il existe, en effet, un important décalage entre les contraintes de l'activité pratique - décrire la situation de l'utilisateur, la qualifier juridiquement, expliquer et justifier sa décision, rassurer au besoin, conseiller - et les exigences de l'organisation dont l'horizon d'intelligibilité demeure industriel et technique, comme si les bureaucrates n'étaient rien d'autres que des gestionnaires de piles dont on mesure les performances productivistes, et des techniciens de la règle chargés de l'appliquer mécaniquement. Ni le travail juridique de qualification, ni l'activité strictement relationnelle ne sont vraiment pris en compte, comme si la plus grande part de ce qui arrive devant et derrière les guichets n'existait pas et se trouvait cantonnée dans une relative clandestinité. Il en résulte une plus grande difficulté des agents à pouvoir inventer collectivement des stratégies efficaces pour maîtriser les incertitudes de leur travail. L'errance pratique et morale qui en résulte - sentiment d'agir à contrecœur, cas de conscience, sentiment de bâcler le travail, etc. - signale l'incapacité relative des personnels à se constituer des savoirs partagés qui définissent un milieu professionnel et qui permettent à chacun de savoir quoi faire dans l'épreuve. Ce constat d'un dérèglement possible du travail administratif ne doit toutefois pas nous faire conclure à l'inévitable perte d'un âge d'or d'un service public « à la française ». Tel n'est pas notre propos. Car ces évolutions sont aussi des opportunités nouvelles pour réinventer localement le sens et l'organisation de l'action administrative. Mais ce renouvellement possible passe par une meilleure reconnaissance du travail lui-même, de ce qui se fait vraiment derrière les guichets ou dans les bureaux.

Les transformations constatées conduisent à s'interroger sur l'expérience et le vécu des agents. On ne peut toutefois en rester là. Car à trop s'appesantir sur les souffrances ordinaires des petits bureaucrates, on en oublie parfois ce qu'ils font. L'intérêt, selon nous, d'adopter comme point de focale le travail administratif, et non les travailleurs, tient dans la capacité à souligner ce qu'ils produisent, à savoir le droit lui-même. Un tel constat prolonge celui que présentait il y a plus de vingt ans déjà Michael Lipsky (1980) à propos des *street level bureaucrats* : jouissant d'une relative autonomie dans leur travail et usant d'une certaine discrétionarité dans leur intervention, les agents de base apparaissent comme des *policy makers*. Et s'ils ont un rôle dans la fabrication des politiques, les agents exercent aussi une

part dans la production du droit. C'est pourquoi une considération sérieuse du travail administratif en action nous paraît essentielle. L'enjeu n'est pas d'insister sur le fantastique écart existant entre les pratiques et les fictions qui organisent le service public comme l'égalité ou la neutralité éthique du fonctionnaire. Après tout, l'idéal froid d'une bureaucratie neutre et transparente apparaît depuis longtemps décalé par rapport aux descriptions des jeux d'acteurs que propose la sociologie. L'enjeu consiste plutôt à nous demander à quelles conditions un tel décalage est-il encore tenable. Car si les fictions sont toujours des artifices et n'ont pas vertu à dire le monde tel qu'il est, elles n'en exigent pas moins une certaine articulation avec le réel, au risque de perdre leur efficacité et de faire figure de simples mensonges. Tant que la texture des règles et l'organisation du travail demeuraient relativement fermées, cet écart ne faisait probablement pas problème. Mais leur ouverture change la donne. Et le décalage devient problématique, comme le relève la plus grande incapacité des agents à faire le lien entre ce qu'ils font concrètement et les valeurs de service public auxquelles ils demeurent attachés. C'est sur ce point qu'une attention au travail juridique ordinairement accompli par les agents nous paraît la plus féconde. Car elle a l'immense avantage d'interroger l'équipement dont procède leur action. Consignes de travail, technologies informatiques, formulaires, outils de gestion, indicateurs de performance, règles de comptabilité, tous ces éléments définissent un agencement qui configure le travail lui-même et contribue à dire le droit. C'est pourquoi l'attention à ce que font les guichets augmenterait sans doute la capacité des agents à mieux réguler leurs pratiques et à les penser comme une production juridique. Ce faisant, elle permettrait de penser les modalités d'une contestation possible par l'usager des qualifications opérées (40). Bref, elle donnerait un peu plus de consistance à la notion de « magistrature sociale » qui est parfois mobilisée pour rendre compte de ce qui se passe devant et derrière les guichets des bureaucraties sociales. Et permettrait de considérer que ces derniers sont aussi des technologies politiques visant à articuler les fictions morales qui organisent la pensée administrative et l'action elle-même.

C'est dans cette perspective que la considération du travail administratif tel qu'il se fait pourrait déboucher sur un enrichissement possible d'une « science politique de l'administration » à laquelle nous faisons allusion en introduction, en écho au thème de cette table ronde. Précisément parce que cette considération n'a que peu à voir avec le souci de saisir la vie locale et les tribulations des personnels de base, mais concerne centralement la production et la viabilité des institutions d'Etat.

Résumé

Ce papier s'intéresse aux effets des politiques managériales de modernisation sur le travail administratif. Il interroge, dans ce cadre, l'économie du principe de proximité auquel semblent se référer les réformateurs pour rapprocher l'administration de son public. A travers le droit et l'organisation du travail, s'exprime cette invitation à une meilleure considération des situations individuelles et à un traitement personnalisé des usagers. L'auteur s'efforce alors d'en examiner l'impact. Il explore pour cela le contenu du travail administratif, insistant sur les épreuves inédites auxquelles les agents sont confrontés, et s'interroge sur les ressources dont ils disposent pour entretenir une culture professionnelle leur permettant de « faire face ». Le papier rend compte, par ailleurs, de la nature de ce travail, soulignant sa dimension juridique, et questionne les manières de penser le droit que les agents de base contribuent à produire.

40 .- Sur le statut et le traitement de ce dernier, notamment depuis les tentatives des services publics de réintroduire la singularité de l'usager dans les dispositions de production, voir Jeannot (1998).

Références bibliographiques

- ASTIER, I., (1997), *Revenu minimum et souci d'insertion*, coll. sociologie économique, Paris : Desclée de Brouwer.
- ASTIER, I., (2000), « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et société*, n°44/45.
- BELORGEY, J-M., (1999), *Lutter contre les discriminations*, rapport au Ministre de l'emploi et de la Solidarité, Paris : La Documentation française.
- BLAU, P., (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, The University of Chicago Press, Chicago et London.
- BOURDIEU, P., (1990), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81/82, pp.86-96.
- BOURDIEU, Pierre, (1991), « Esprits d'Etat », in *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil, pp. 99-133.
- BOUSSARD, V., (1998), « L'évaluation des relations de service : outil de mesure ou régulation ? », *Education permanente*, n°137, pp. 95-105.
- CATRICE-LOREY, A., (1973), *Rapports avec le public et politiques de gestion des caisses d'allocations familiales*, Centre de Recherches en Sciences Sociales du Travail, CNAF, coll. études, Paris.
- CAYLA, Olivier, (1989), « La qualification, ou la vérité du droit. Ouverture », *Droits*, n°19
- CHAUVIÈRE, M., (2000), (eds), *Les implicites de la politique familiale*, Paris : Dunod
- CHEVALLIER, J., (1983), « L'administration face au public », in CHEVALLIER, J., DRAÏ, R. et RANGEON, F., *La communication administration-administrés*, CURAPP, Paris : Presses Universitaires de France.
- CHOQUET, L-H. et SAYN, I., (2000), « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille », *Droit et société*, n°44/45, pp.111-125.
- CHOQUET, L-H., (1996), *Législature administrative et magistrature sociale. Le traitement des situations de rupture au sein des familles dans le cadre de la politique familiale (1970-1990)*, Rapport de recherche, MIRE, ADRESSE, juin.
- CLOSETS (de), F., (1988), *Le pari de la responsabilité*, Documentation française, Paris
- CLOT, Y., (1999), *La fonction psychologique du travail*, coll. le travail humain, PUF, Paris.
- COMMAILLE, J., (1997), *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Paris : Hachette.
- CROZIER, M., (1964), *Le phénomène bureaucratique*, Paris : Seuil
- CROZIER, M., (1985), *Etat modeste, Etat moderne*, Paris : Fayard.
- DALLE, J-M. et DIDRY, C., (1998), « Les approximations de la proximité comme catégorie de l'action publique », in BELLET, M. et KIRAT, T., LARGERON, C., (eds), *Approches multiformes de la proximité*, Paris : Hermès, pp.309-327.
- DEJOURS, C., (1993), *Travail, Usure mentale*, 2e édition, Paris : Bayard éditions.
- DEMAZIERE, D., (1992), *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille : Presses Universitaires de Lille.
- DUBOIS, V., (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, coll. Etudes politiques, Paris : Economica
- DUCLOS, L., (2002), « Des guichets privés et publics pour l'accès aux droits : l'exemple de la loi sur la réduction du temps de travail », séminaire *Travail, citoyenneté et intégration sociale*, Centre d'Etudes de l'Emploi, 14 mars, Marne la Vallée
- DUCLOS, L., (2002), « Des guichets privés et publics pour l'accès aux droits : l'exemple de la loi sur la réduction du temps de travail », séminaire *Travail, citoyenneté et intégration sociale*, Centre d'Etudes de l'Emploi, 14 mars, Marne la Vallée
- DUPRET, B., (2001), « Le droit en action et en contexte. Ethnométhodologie et analyse de conversation dans la recherche juridique », *Droit et Société*, n°48
- EYMARD-DUVERNAY, F. et MARCHAL, E., (1994), « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, XXXV-1, janvier-mars, pp.5-36.
- FOOT, Robin, (1999), « La circulaire, piège pour les sans-papiers ou pour la démocratie ? », *Egalité, Sans-papiers*, L'esprit frappeur, mars, pp.131-154.
- FORNEL (de), M. ; OGIEN, A. et QUERE, L., (eds), (2001), *L'ethnométhodologie, une sociologie radicale ?*, Paris : La Découverte.
- FRANCFORT, I., OSTY, F., SAINSAULIEU, R. et UHALDE, M., (1995), *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris : Desclée De Brouwer.
- GARFINKEL, H., (1967), *Studies in Ethnomethodology*, New York : Englewood.
- GARRIGOU, A., (1993) « La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale », *Politix*, n°22, pp.5-42.
- GAUTRAT, J., (1994), « Les CAF confrontées à l'entrée en masse de nouveaux usagers », in GREMION, C. et FRAISSE, R., (eds), *Le service public en recherche*, Paris : La documentation française.

- GIRIN, J., (1995), « Les agencements organisationnels » in CHARUE-DUBOC, F., (ed.), *Des savoirs en action*, Paris : L'Harmattan, pp.233-279.
- GREMION, P., (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris : Seuil
- HART, H.L.A., (1994), *Le concept de droit*, Bruxelles : Publications des facultés universitaires Saint-Louis (1^{re} ed., 1961).
- JEANNOT, G., (1998), *Les usagers du service public*, coll. QSJ ?, Paris : PUF.
- LASCOURMES, P. et LE BOURHIS, J-P., (1996), « Des 'passe-droits' aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, n°32, pp.51-73.
- LAUFER, R. et PARADEISE, C., (1983), *Le prince bureaucrate*, Paris : Flammarion.
- LENOIR, R., (1992), « L'Etat et la construction de la famille », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°91/92, mars, pp.20-37.
- MACCORMICK, N., (1989), «La texture ouverte des règles juridiques », in AMSELEK, P. et GRZEGORCZYK, C. (eds), *Controverses autour de l'ontologie du droit*, Paris, PUF, pp.109-126.
- OGIEN, A., (1995), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris : Ed. de l'EHESS
- OGIEN, A., (1999), « Situation de décision : une analyse des pratiques d'attribution d'argent public », *Droit et Société*, n°42/43
- REYNAUD, J-D., (1988), *Les règles du jeu*, coll. U., Paris : Armand Colin
- ROSANVALLON, P., (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Paris : Seuil.
- SAPIN, M., (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics*. Rapport au Premier ministre, Paris : La Documentation française.
- SAYN, I., (1998), *Droit et pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales*, Rapport de recherche, CNAF/ MRASH, Lyon
- SAYN, I., (2000), « La qualification dans l'activité décisionnelle des caisses d'allocations familiales », in *L'acte du juger*, Paris : ENM éditions, à paraître.
- THOENIG, J-C., (1987), «Pour une approche analytique de la modernisation administrative », *Revue française de science politique*, vol.37, n°4, août.
- URMIS, (1998), *Racisme et comportements professionnels aux finances*, Rapport final de recherche pour la Fédération CGT Finances, juin 1998.
- WARIN, P., (2002), *Dépanneurs de justice*, coll. droit et société, Paris : LGDJ
- WARIN, P., (ed), (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris : La Découverte.
- WELLER, J-M., (1994), « Le mensonge d'Ernest Cigare. Problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l'identité », *Sociologie du travail*, n°1, pp.25-42.
- WELLER, J-M., (1999), *L'Etat au guichet*, coll. sociologie économique, Paris : Desclée De Brouwer.
- ZARIFIAN, P., (2000), « La confrontation aux événements : entre sens et communication », *Sciences de la société*, N°50/51, mai-octobre, pp.107-128.
- ZIMMERMAN, D., (1971), «The practicalities of rule use», in Douglas, J.D., (ed.), *Understanding Everyday Life*, London : Routledge and Keagan Paul.