

L'administration et le quotidien

Jean-Marc Weller

La science politique invite depuis longtemps à s'intéresser à la conduite ordinaire des administrations, avec leurs fonctionnements informels et autres jeux de pouvoir. Avec la sociologie des organisations et la sociologie des politiques publiques, une littérature impressionnante par sa fécondité a même pu faire que tout avait été dit à propos de l'administration, de sa bureaucratie, de ses capacités d'innovation ou de résistance au changement. Et pourtant. Dans ce champ parfaitement balisé, Michael Lipsky introduit, au début des années quatre-vingt, une perspective inédite en s'intéressant à la « street level bureaucracy » (Lipsky, 1980), ces scènes de guichets, de boxes d'accueil et de comptoirs qu'il explore en tant que politiste, pour montrer qu'elles constituent un maillon incontournable de la production de l'action publique.

Ce renouvellement a fait écho, en France, aux recherches menées sur l'administration depuis une vingtaine d'années (Weller, 1998). Confrontés à la fois au management public consacrant la relation de service comme un élément majeur de sa « modernisation », et inspirés par l'essor des approches micro-sociologiques dans les sciences sociales, les chercheurs ont fait du rapport aux usagers un objet d'investigation privilégié pour rendre compte, au-delà des interactions ordinaires qu'il s'y déploie, du sens et des transformations des institutions publiques (Warin, 1993). Deux démarches méritent d'être distinguées.

La première s'inscrit dans la longue tradition de l'observation ethnographique (Beaud et Weber, 1997) consistant, par immersion sur le terrain, à faire émerger des manières de voir et de penser propres aux petits bureaucrates que le chercheur accompagne, à l'épreuve du guichet. C'est, parmi les travaux récents sur le monde de l'administration, les recherches d'inspiration bourdieusienne qui ont mené le plus loin cette investigation. Qu'il s'agisse des guichetiers des caisses d'allocations familiales (Dubois, 1999), des facteurs (Cartier, 2003), des fonctionnaires des préfectures (Spire, 2005), des employés de la poste (Siblot, 2006) ou du travail social (Serre, 2009), étudier le quotidien de l'administration, c'est s'interroger sur les habitudes, les dispositions, les mentalités de ces agents de

base dans leur confrontation au public. A propos des pauvres, des étrangers ou des classes populaires, le chercheur s'intéresse alors à la variabilité des pratiques locales des guichetiers et aux ajustements qu'ils déploient à l'endroit des usagers, compte tenu de la place qu'ils occupent et de leur propre trajectoire biographique, tout en considérant les transformations engagées par le management. Car la question centrale est bien ici de décrire le rapport, socialement construit, qui se noue — ou se dénoue — entre l'Etat et les usagers, depuis la scène ordinaire où se joue leur rencontre, de part et d'autre des guichets.

La seconde démarche prolonge également la tradition de l'observation ethnographique mais en focalisant l'attention sur l'action en train de se faire (Piette, 1996). L'essor des approches pragmatiques de l'action publique ou le renouvellement des analyses de la sociologie du travail contribuent, de ce point à de vue, à s'intéresser à l'administration depuis les activités réellement accomplies par ses agents. Qu'il s'agisse des techniciens des caisses de Sécurité Sociale (Weller, 1999) ou des magistrats du Conseil d'Etat (Latour, 2003), l'enjeu n'est pas tant ici de saisir la rencontre entre des agents et des usagers aux plus bas de l'échelle que de suivre le cours d'une décision publique, depuis la lente et patiente fabrication des dossiers. Dès lors, c'est l'épaisseur du travail administratif qui intéresse ici, au guichet comme au bureau, avec ce qu'il engage comme activités d'écriture, de calcul, de signature, de manipulation de papiers et de fichiers, et dont l'enjeu porte sur la qualification juridique des faits (Munoz, 2003 ; Fraenkel et al., 2010). La consistance, ou le délitement possible, des institutions ne renvoie pas nécessairement au rapport social qui se joue dans le face-à-face du bureaucrate et de l'utilisateur, et dont le dénouement reposerait sur des dispositions d'arrière plan. Elle renvoie plutôt à la manière dont la longue chaîne socio-technique de guichets, de bureaux, de commissions, de *front office* et de *back offices* est concrètement agencée (Hanique, 2004 ; Weller, 2012), et dont procède aussi bien la consistance des fictions politiques dont se réclament les fonctionnaires que le sens même de leur travail.

00.- Bien plus que des oppositions stériles d'école, ces deux démarches témoignent avant tout de perspectives différentes qui, parfois, se rejoignent. C'est le cas de l'intérêt que l'une, comme l'autre, porte aujourd'hui à la dimension historique. Cet enjeu peut consister, pour la première, et dans le cadre d'une démarche qualifiée de « socio-historique » (Payre et Pollet, 2013), à restituer les pratiques administratives des bureaucrates à partir des archives ou des témoignages, compte tenu du statut des employés, de leur dispositions ou des politiques locales (Buton, 2008), et plus largement de la construction des identités professionnelles des agents par lesquels l'Etat s'incarne et de leur transformation (Vezinat, 2012). Ce même enjeu conduit, pour la seconde, à mobiliser les travaux rassemblés sous l'étiquette commode des *sciences and technology studies* (STS)

relatifs aux technologies administratives (Gardey, 2008), aux agencements bureaucratiques (Agar, 2003), aux outils de calcul et de modélisation (Desrosières, 1993) et plus largement aux infrastructures (Bowker et Star, 2001) qui permettent aux agents de voir avec un « point de vue d'Etat » (Scott, 1998).

Au-delà de cette exploration historique, l'une comme l'autre de ces perspectives contribuent à explorer l'exercice concret de la règle, interrogeant notamment les conditions pratiques de l'exercice de la discrétion, c'est-à-dire ce pouvoir de choisir dans les textes ou dans l'exception le moyen de l'application d'un droit. La question demeure toutefois de savoir ce qu'il faut entendre exactement par le « quotidien » de l'administration. La première démarche met l'accent sur les bureaucrates en confrontation directe avec le public ; la seconde sur le travail bureaucratique en action. L'une s'intéresse à l'administration *du* quotidien, confrontée aux requêtes des usagers de la vie de tous les jours ; l'autre examine l'administration *au* quotidien, avec ses routines et ses façons ordinaires de raisonner.

Agar, J., (2003), *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, MIT Press, Cambridge

Bowker, G.C. et Star, S.L., (2000), *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*, MIT Press, Cambridge

Button, F. (2008), « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, n°72, p.2-3

Cartier, M., (2003), *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, La découverte, Paris

Desrosières, A., (1993), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, ed. la découverte, Paris

Dubois, V., (1999), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris.

Fraenkel, B., Pontille, D., Collard, D. et Deharo, G., (2010), *Le travail des huissiers : transformations d'un métier de l'écrit*, Octarès, Toulouse

Gardey, D., (2008), *Ecrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, La découverte, Paris

Hanique, F., (2004), *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet*, Ramonville, Erès.

Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences-Po, Paris

Lipsky, M., (1980), *Street Level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, Ressel Sage Foundation, New York.

Munoz, J., (2003), « Prendre en charge un accident du travail : une activité de qualification à l'épreuve de la précarisation », *Sciences Sociales et Santé*, vol.21, n°4, p.81-103.

Noiriel, G., (ed), *L'identification. Genèse d'un travail d'État*, Paris, Belin

Payre, R. et Pollet, G., (2013), *Socio-histoire de l'action publique*, coll. repères, La découverte, Paris

Piette, A., (1996), *Ethnographie de l'action. L'observation des détails*, Paris : Métaillé.

- Scott, J.C., (1998), *Seing like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, coll. Yale Agrarian Studies, Yale University Press, London & New Haven
- Serre, D., (2009), *Les coulisses de l'Etat. Enquête sur les signalements d'enfants en danger*, coll. Cours et travaux, Raisons d'agir, Paris
- Siblot, Y., (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Science-Po, Paris
- Spire, A., (2005), *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset, Paris
- Vézinat, N., (2012), *Les métamorphoses de la Poste. Professionnalisation des conseillers financiers (1953-2010)*, coll. Le lien social, PUF, Paris
- Warin, P., (1993), *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*, L'Harmattan, Paris
- Weber, F., et Beaud, S., 1997, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, coll. Guides Repères
- Weller, J-M., (1998), « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n°3, p.365-392.
- Weller, J-M., (1999), *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, coll. sociologie économique, Desclée de Brouwer, Paris
- Weller, J-M., (2012), « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux*, n°171, p.67-101