

Sous la façade de l'État

par Alexis Spire

L'État : monstre froid et monolithique, ou chaîne dont chaque maillon possède une relative autonomie ? C'est ainsi que préfèrent l'envisager deux ouvrages récents, au risque de dépolitiser le travail des *Street-level bureaucrats*.

À propos de : Jean-Marc Weller, *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Paris, Economica, 2018 ;

Bernardo Zacka, *When the State meets the Street. Public services and moral agency*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2017.

Comment s'exerce la domination de l'État sur les populations gouvernées ? Depuis l'ouvrage programmatique de Michael Lipsky consacré aux *Street-level bureaucrats* – expression désignant tous les agents qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur d'autres personnes – cette question a été largement investie grâce à plusieurs enquêtes ethnographiques menées au sein des administrations sociales¹. Deux récents livres viennent compléter cette littérature désormais foisonnante sur les coulisses de l'État. Le premier est signé par Jean-Marc Weller, chercheur au CNRS et spécialiste de longue date de l'observation des organisations bureaucratiques : vingt ans après avoir écrit *L'État au guichet*, il publie *Fabriquer des actes d'État*, synthèse de plusieurs enquêtes de terrain réalisées dans les bureaux de la Sécurité sociale et dans un tribunal de proximité. Le second, *When the State meet the Street*, est un essai signé par Bernardo Zacka, enseignant de science politique au Massachusetts Institute of Technology

¹ Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica 1999 ; Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; Delphine Serre, *Les coulisses de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Paris, Raisons d'agir, 2009.

(MIT) : il y rassemble d'une part des matériaux empiriques recueillis après huit mois d'observation participante dans un centre social luttant contre la pauvreté dans une ville du Nord-Est des États-Unis (Norville) et d'autre part des analyses secondaires d'enquêtes déjà publiées par d'autres auteurs. Partant de présupposés théoriques assez distincts, ces auteurs s'appuient sur des investigations ancrées dans des univers sociaux très différents et proposent deux manières singulières de comprendre les conditions d'exercice du pouvoir bureaucratique. L'un centre son attention sur les agencements matériels qui rendent possible la fabrication d'actes d'État, l'autre s'intéresse aux dilemmes moraux des agents de guichet et cherche à restituer en situation l'éthique des *Street-level bureaucrats*.

Un espace à deux dimensions

Déplorant le manque de considération des sociologues pour la matérialité des administrations, Jean-Marc Weller prend le contrepied de toute une tradition sociologique qui considère les acteurs et les règles organisationnelles comme la matière principale de l'activité bureaucratique. Il reconnaît certes que les représentants de l'État doivent être pris en compte mais considère que leur action s'inscrit dans un espace à deux dimensions : la première se compose de pièces, d'objets et de dossiers, la seconde de jurisprudences, de catégories et de références légales, et c'est à partir de ces coordonnées que s'effectue la fabrication des actes d'État. Dans cette perspective, il est primordial de replacer chaque décision dans les configurations d'équipements et d'objets qui la sous-tendent. Pour cet adepte de la sociologie des techniques et des sciences, « le droit n'est pas seulement une affaire de règles mais également de textes, de formulaires, de tampons et de trombones » (p. 32). Plaidant pour une observation des technologies bureaucratiques, il agrmente ses descriptions de croquis, de photos représentant des papiers, des documents, des registres, des écrans d'ordinateur, autant d'objets qui composent les infrastructures du droit et qui sont trop souvent négligés par les spécialistes de l'action publique.

Jean-Marc Weller s'intéresse en premier lieu au travail de qualification qu'effectuent les fonctionnaires de base et les magistrats lorsqu'ils doivent appliquer une disposition générale à une situation singulière : tamponner, inscrire, enregistrer, signer sont autant d'opérations qui s'inscrivent dans ce que Ronald Dworkin appelle la « chaîne du droit »². En prenant pour objet les décisions des juges de proximité chargés de statuer sur des petits litiges de la vie quotidienne et l'activité des agents des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture et des caisses de Sécurité sociale, il entend dévoiler « le mystère de l'État » qui réside dans sa capacité à ordonner et réagencer le monde social. Dans cette perspective, le dossier est considéré comme l'unité élémentaire du travail administratif, l'atome à partir duquel il devient possible de penser par cas. Chaque dossier administratif peut se lire de différentes façons et Weller en retient deux

² Ronald Dworkin, *Law's empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.

principales : la première, celle privilégiée par les agents de l'administration dans leur activité quotidienne, consiste à faire correspondre une situation sociale et un critère énoncé par le droit. L'enjeu n'est pas seulement de décrire la réalité mais de conférer, au terme d'un processus de qualification, une existence légale à des entités naturelles telles qu'une plaine, une prairie ou encore une vache. La seconde manière de lire un dossier, celle qui a plutôt la préférence des juges suppose de rassembler une collection d'indices pouvant donner lieu à une narration à partir de laquelle une décision sera prise. Ainsi, dans le cas d'un conflit lié au bruit causé par une occupante d'un immeuble, c'est le travail de mise en cohérence effectué par le juge qui importe pour expliquer la sanction finale.

Jean-Marc Weller accorde également une très grande importance aux bureaux et aux agencements de l'espace matériel. À partir de l'exploitation d'archives mises en ligne par l'Institut National de l'Audiovisuel (INA), il restitue l'histoire des images associées à la Sécurité sociale et à ses agents, puis retrace la genèse de la séparation entre *front office* et *back office*. Il revient ensuite sur le processus de mécanisation, la politique d'automatisation du travail et tous les renouvellements d'équipements qui ont contribué à instaurer une chaîne du travail bureaucratique. Le lecteur découvre ainsi qu'émergent dès les années 1970, des dispositifs calculatoires et des formes de numérisation du droit, ainsi que la mécanisation des tâches et un contrôle méthodique des activités par l'autorité hiérarchique. Contre toute vision manichéenne qui opposerait une ancienne administration de services publics à une nouvelle bureaucratie managériale, il souligne la permanence de tensions entre rationalisation gestionnaire et prise en compte de l'usager. Weller s'intéresse assez peu à la conjoncture économique ou au contexte politique : il entend démontrer que la configuration du bureau, les modes de rangement ou les infrastructures informatiques influent davantage et très directement sur les décisions prises par les agents ; l'accès plus ou moins facile aux données, le niveau de coordination entre le juge et le greffe ou l'isolement du magistrat au sein du tribunal, sont pour lui autant d'aspects déterminants dans la production de l'action de l'État.

S'appuyant sur la théorie de l'acteur réseau qui accorde la prépondérance aux entités produites par les sciences et les techniques, Weller construit une bonne part de son raisonnement sur une analogie entre la place occupée par le bureau dans la production des faits juridiques et celle du laboratoire dans la fabrication des faits scientifiques. Tandis que beaucoup de sociologues soulignent le rôle des acteurs, Weller préfère suivre le parcours des dossiers, dans les méandres des chemises cartonnées et des logiciels informatiques. Dans le prolongement de l'étude de Bruno Latour sur le Conseil d'État³, il considère l'application du droit comme le produit de chaînes techniques et de dispositifs juridiques et met lui aussi en scène les hésitations des magistrats, sans jamais mentionner leurs propriétés sociales et leurs préférences. Weller s'attache ainsi à rendre compte de la mise en œuvre des politiques publiques à partir de configurations organisationnelles et indépendamment des trajectoires des acteurs.

³ Bruno Latour, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002.

L'éthique des agents

En apparence, la perspective adoptée par Bernardo Zacka est diamétralement opposée puisqu'il entend centrer son attention sur les choix moraux des agents de guichet et restituer ainsi leur éthique politique. Il commence par récuser les thèses académiques selon lesquelles le pouvoir discrétionnaire de la *street-level bureaucracy* aurait été remplacé par la gestion générique d'une *screen-level bureaucracy*⁴ : le traitement individuel des dossiers est loin d'avoir été supplanté par un réseau d'agents s'en remettant à des programmes d'ordinateur et à des algorithmes. Pour ce spécialiste de théorie politique, les réformes managériales auraient même eu plutôt pour effet d'accroître la marge de manœuvre des agents de première ligne. Partant de son expérience d'observation participante, il décrit d'abord la tension qu'il a éprouvée en tant que guichetier lorsqu'il a eu à traiter la requête d'une vieille femme afro-américaine à laquelle il ne pouvait pas répondre. Il raconte également comment il s'est senti submergé par la proximité physique de « clients » parlant fort dans leur téléphone et se montrant vindicatifs pour obtenir des chèques énergie pour l'hiver, des coupons de nourritures ou des bons d'accès aux soins. Attentif à la façon dont les guichetiers vivent leur travail au quotidien il rappelle que les agents ne se contentent pas de prendre des décisions ; ils doivent aussi se conformer à des impératifs de transparence, de courtoisie et de respect, autant d'exigences qui prennent du temps et qui peuvent s'avérer incompatibles avec la volonté de répondre rapidement au plus grand nombre possible de demandes. Confrontés à des personnes qui pour les trois quarts sont afro-américaines ou hispaniques, les *street-level bureaucrats* des administrations sociales sont, aux États-Unis comme en France, tiraillés entre l'ampleur de la tâche qui leur est assignée et la petitesse des moyens dont ils disposent pour y répondre. Les agents de guichet sont ainsi condamnés à être les témoins impuissants de la détresse sociale. En formulant un tel résultat, Zacka rejoint en partie, sans le mentionner, le constat dressé par Weller : l'environnement technocratique conditionne en partie les représentations et les dilemmes des agents. Il insiste lui aussi sur l'idée que la distance physique qui sépare les bureaucrates des usagers est centrale pour expliquer la plus ou moins grande sympathie avec laquelle sont traitées les demandes : un agent qui instruit un dossier seul dans son bureau sera beaucoup moins compréhensif que s'il est au contact direct du demandeur venu présenter sa requête. Ce résultat déjà énoncé dans d'autres travaux sur les politiques d'immigration⁵ prend tout son sens à l'heure où les pouvoirs publics sont en passe de généraliser l'administration sans guichet et la visioconférence pour les personnes détenues ou les étrangers faisant valoir leur droit à rester sur le territoire.

Il n'en reste pas moins que les règles et les dispositifs ne sont jamais de pures contraintes : Bernardo Zacka rappelle que les agents peuvent les utiliser de façon sélective selon le jugement porté sur le « client » et le mérite qui lui est associé. L'une des originalités de son ouvrage est de présenter de façon positive la notion de pouvoir discrétionnaire, trop souvent associée à

⁴ Mark Bovens, Stavros Zouridis, « From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control », *Public administration review*, 62(2), 2002, p. 174-184.

⁵ Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

l'arbitraire et au risque de corruption. Pour lui, c'est aussi ce qui rend possible un traitement plus humain et plus juste des dossiers. La marge de manœuvre des agents par rapport au droit dépend d'abord de leurs dispositions morales et affectives vis-à-vis de la demande qui leur est soumise. Lorsqu'un demandeur rate un rendez-vous, l'agent doit le reprogrammer mais cette reprogrammation peut intervenir plus ou moins rapidement selon ses dispositions. La décision prise peut aussi dépendre du déroulement de l'interaction, des manières de parler et du langage corporel de celui ou celle qui la formule. Avec le temps, cette alchimie singulière peut laisser la place à des routines qui sont le fruit de dispositions morales et qui conduisent les street-level bureaucrates à endosser des postures et des pratiques professionnelles relativement stables. Il distingue ainsi trois façons d'investir le pouvoir discrétionnaire : le bon (*the caregiver*), la brute (*the enforcer*) et l'indifférent (*the indifferent*). Ces trois figures dessinent en creux trois types de rôles, sans qu'on sache si le genre de l'agent intervient dans cette distribution. Les *caregivers* sont celles et ceux qui sont attentifs aux particularités individuelles, qui tiennent compte des circonstances et qui entendent conférer une dimension humaine aux institutions pour lesquelles ils interviennent. Les *enforcers* sont soucieux de protéger le système des abus et s'efforcent donc de distinguer quelques demandes légitimes de toutes les autres, de façon à préserver les ressources à allouer. Enfin, les « *indifferents* », plus rapides et efficaces que leurs collègues, s'abstiennent de s'impliquer personnellement : ils refusent de se laisser dépasser par le nombre de demandes, n'hésitant pas à interrompre les demandeurs lorsque leur récit est trop long. Ces trois figures peuvent paraître réductrices mais elles permettent à l'auteur de se réapproprier la théorie de la dissonance cognitive développée par Leon Festinger⁶ en l'adaptant à la bureaucratie. Ici, la dissonance n'est pas causée par des savoirs contradictoires mais par des postures comportementales susceptibles de compromettre l'image de soi. Les agents de première ligne sont en permanence confrontés à des injonctions contradictoires : encourager un usager qui peine à développer un récit individuel poignant ou abrégé l'interaction, car la salle d'attente est pleine à craquer ; faire preuve d'humanité ou coller aux objectifs imposés par la hiérarchie. Ces dilemmes conduisent les agents à développer une gymnastique du soi (*gymnastic of the self*, p. 140) qui consiste à inventer des réponses adaptées aux moyens disponibles. Néanmoins cette tension permanente n'est pas toujours supportable : les *burn-out* sont fréquents dans les services qui accueillent du public, tout comme dans la police, l'éducation et les services sociaux.

Par rapport aux nombreux ouvrages consacrés à la mise en œuvre des politiques publiques, l'originalité du travail de Zacka est de montrer que les normes morales utilisées à Norville sont collectives. Alors qu'il s'attendait à observer des délibérations individuelles et des dilemmes moraux d'agents, il constate, après plusieurs semaines de travail au guichet que les bureaucrates agissent et décident en réalité sous l'influence de leurs collègues qui leur transmettent implicitement des manières de se tenir, d'écouter et de parler aux requérants. Reprenant la notion de culture organisationnelle développée par Michel Piore⁷, Zacka montre

⁶ Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Evanston IL: Row, Peterson, 1957.

⁷ Michael Piore, "Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector", *Regulation & Governance*, 5(1), 2011, p. 145-164

que les échanges horizontaux véhiculent des normes informelles qui structurent les perceptions morales des agents et jouent un rôle central dans le fonctionnement quotidien des bureaucraties. Si les agents ont le sentiment de prendre leur décision de façon spontanée, voire instinctive, ils suivent en réalité une casuistique quotidienne (*everyday casuistry*) érigeant quelques cas paradigmatiques en boussoles de leur action. Les décisions sont prises en fonction de raisonnements analogiques et peuvent varier sans que l'édifice juridique ou réglementaire soit modifié. Cette magistrature qui se développe à l'ombre des guichets reste néanmoins difficilement accessible, à la fois pour les « clients » et pour les supérieurs (*supervisors*) soupçonnés par les agents de ne pas connaître les contraintes qui sont les leurs.

L'oubli du politique

Dans des styles assez différents, ces deux ouvrages mettent en lumière des aspects méconnus de l'action de l'État mais négligent la dimension politique de ce pouvoir. Weller restitue l'importance des infrastructures matérielles à partir desquelles les décisions sont prises. Pour lui, les contraintes liées aux activités d'écriture et aux traitements informatiques peuvent par exemple conduire un agent à remettre en cause la solution qu'il envisageait d'adopter. Pourtant, lorsqu'un juge de proximité doit se prononcer sur le passé pénal d'un prévenu, sa décision ne dépend pas seulement de la structure du casier judiciaire qui retrace les condamnations et les indices qui peuvent en être retirés pour nourrir un débat contradictoire ; elle découle aussi de ses catégories de perception et de ses représentations des actes commis par comparaison à d'autres délits. En focalisant l'attention sur le lien qui existe entre la configuration du bureau et la manière de percevoir le réel, Weller perd de vue les usages politiques et sociaux des infrastructures qu'il prend soin de décrire. Sa volonté de s'en tenir à une description clinique de l'activité bureaucratique peut certes se comprendre si on isole des décisions singulières qui, à l'instar de l'attribution d'une prime à l'abattage, sont en apparence dépourvues de tout enjeu politique. Mais chaque type d'interaction au guichet doit aussi être pensé en relation à d'autres formes d'échange bureaucratique, de façon à être replacé dans le champ du pouvoir. Le mode d'organisation de chaque bureau peut alors être considéré comme un révélateur des priorités de l'action de l'État, surtout si l'on intègre dans l'analyse les caractéristiques sociales des publics ciblés. Le pilotage de l'administration par les contraintes organisationnelles peut ainsi être un moyen d'accroître les inégalités en préservant les apparences d'un service public accessible à tous. L'ouvrage de Zacka accorde davantage d'importance à la dimension politique du pouvoir des guichets mais reste également relativement flou quant aux caractéristiques sociales qui composent ces collectifs hétérogènes (« *organized heterogeneity* »). Les deux auteurs ont en commun d'analyser les hésitations des agents comme des dilemmes intérieurs et s'abstiennent de prendre en compte la trajectoire sociale, le genre, l'ancienneté dans le service ou le poids des

socialisations familiales et conjugales⁸. Pour Weller, les agents s'arrangent en fonction de ce que leur bureau rend possible comme décision. Pour Zacka, ils négocient avec leur conscience morale. À force d'insister sur la singularité des configurations matérielles et morales, les auteurs perdent de vue la dimension politique de la domination étatique pour la ramener systématiquement à la matérialité des infrastructures ou à des dilemmes individuels. Leurs deux ouvrages mettent en scène l'action de l'administration en passant sous silence son impact sur les gouvernés qui en font l'objet. Au terme de cette lecture, on en sait beaucoup plus sur les méandres de la machine bureaucratique mais il reste encore beaucoup de zones d'ombre quant aux effets politiques et sociaux des transformations de l'État.

Publié dans lavedesidees.fr le 6 mai 2019

⁸ Pour une présentation argumentée d'une approche sociologique du travail bureaucratique, voir Silvain Laurens, Delphine Serre, « Des agents de l'État interchangeables ? », *Politix*, (3), 2016, p. 155-177.