HAL
open science

L'Administration, visite d'atelier

Frédérique Pallez

To cite this version:

Frédérique Pallez. L'Administration, visite d'atelier. Gérer et Comprendre. Annales des Mines, 2019, N°138 (4), pp.63-64. 10.3917/geco1.138.0063 . hal-02444144

HAL Id: hal-02444144

https://minesparis-psl.hal.science/hal-02444144

Submitted on 17 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Frédérique Pallez

L'Administration, visite d'atelier

À propos de l'ouvrage de Jean-Marc WELLER, *Fabriquer des actes d'État. Une ethnographie du travail administratif*, Economica, coll. « Etudes sociologiques », 2018

à paraître dans *Gérer & Comprendre*, 2019/4

Comment l'État fait-il pour agir ? Plus précisément, comment les différents documents administratifs (jugements, notifications, arrêtés…) sont-ils fabriqués et s'imposent-ils comme des décisions légitimes ? Cette question, au premier abord, conduit à des réponses parfaitement connues depuis Max Weber : le droit garantit la légitimité des actes, et une bureaucratie rationnelle garantit l'objectivité de leur mise en œuvre. Toutefois, de multiples recherches, adoptant des démarches ethnographiques, ont montré une réalité nettement plus compliquée. Qui plus est, le processus souvent tortueux et peu prédictible par lequel on arrive à un « acte d'État », processus qu'on appelle couramment le « travail de bureau » a été, jusqu'ici, selon le sociologue Jean Marc Weller, auteur de l'ouvrage, insuffisamment décrit et analysé dans ses composantes élémentaires et matérielles : en effet, peu de chercheurs se sont intéressés en profondeur aux dossiers, aux classeurs, aux calculs, aux étagères, aux ordinateurs et à l'agencement des pièces, des guichets et des couloirs. C'est pourtant ce monde grisâtre des bureaux qui passionne depuis longtemps Jean Marc Weller [1][1]Cf. son ouvrage L'État au guichet. Sociologie cognitive du…, et qui constitue l'objet d'enquête qu'il nous restitue dans le présent ouvrage. Pourquoi cet intérêt ? Entre autres, parce que l'auteur estime que la recherche s'est beaucoup penchée sur les acteurs, au détriment des outils et des objets qu'ils manipulent ; et que, par voie de conséquence, la mise en avant de la dimension sociale du travail bureaucratique a occulté sa dimension technique, largement minorée. Or, on a affaire là à ce que l'auteur appelle des « infrastructures du droit », qui équipent le raisonnement juridique, mais qui deviennent aussi invisibles pour leurs utilisateurs qu'une route pour un automobiliste, alors que, dans les deux cas, la configuration de ces infrastructures est lourde de conséquences sur le résultat final de l'action.

2L'enquête, réalisée sur des terrains variés – juges de proximité, caisses de Sécurité sociale, services déconcentrés du ministère de l'Agriculture –, s'attache donc à deux objets emblématiques de l'action bureaucratique, les dossiers et les bureaux, dont l'étude structure l'ouvrage en deux parties. Les dossiers sont en effet la matérialisation des activités d'écriture et de calcul qui contribuent à fabriquer des preuves, à qualifier juridiquement une situation, à construire des raisonnements et à justifier les décisions. Les bureaux, quant à eux, ordonnent le travail d'écriture, et contribuent à la production de ces actes d'État, par la division du travail, par la circulation des informations et la mise en œuvre des instruments de « gouvernement à distance » (informatiques notamment), qu'ils organisent.

3Que nous apprend cette plongée dans la fabrication de la « paperasserie » ? Dans la première partie, « les dossiers », Jean Marc Weller oppose le travail solitaire du juge de proximité confronté à de petites affaires pénales comme des troubles de voisinage, au travail plus collectif de l'agent du ministère de l'Agriculture. Dans le premier cas, le travail du juge consiste à « mettre en récit » l'affaire, en « attachant » ensemble les faits rapportés et les textes juridiques, de manière à produire une histoire cohérente, argumentée, qui conduira au jugement. Vrai travail que ce travail juridique dont l'auteur, à travers un exemple, nous

restitue les incertitudes, les cheminements inattendus, et au final l'inventivité nécessaire pour parvenir au résultat. Dans le deuxième cas, l'attribution de primes à l'abattage par les services du ministère de l'Agriculture passe également par la mise en cohérence et l'agrégation d'un certain nombre de faits hétérogènes (l'âge de l'animal, sa race, son poids…) et de textes réglementaires. Mais cette opération se fait maintenant par le biais d'un calcul réalisé automatiquement par un ordinateur. Toutefois, un certain nombre d'épreuves (problème de codage de parcelle ou de catégorisation du bovin par exemple) se présenteront à l'agent, qui aura à les réparer. On découvre ainsi que, même si le travail administratif passe maintenant par une interaction intense avec une machine, l'exercice du droit n'est pas plus mécanique que chez les juges, et qu'un travail invisible mais d'une grande technicité est nécessaire pour conduire à la décision finale.

4La deuxième partie, consacrée aux bureaux, permet d'élargir le regard en considérant l'agencement sociotechnique dans lequel se construit et évolue le dossier. L'auteur nous en fait explorer les formes et les effets sur les deux terrains déjà évoqués, auxquels s'adjoignent maintenant les caisses de Sécurité sociale. Il nous propose d'en aborder la description selon trois perspectives très différentes, traitées dans trois chapitres distincts :

- *L'histoire* – qui permet de qualifier la transformation des bureaux à travers l'évolution des rapports entre fichiers, textes juridiques et usagers au fil du temps ;
- *Le travail* – qui met en lumière la variété des agencements et les conséquences de cette variété ;
- *Le pouvoir discrétionnaire*, enfin, qui permet à l'auteur de montrer l'influence des formes matérielles d'aménagement sur ce que les agents perçoivent du réel qu'ils ont à traiter, et, *in fine*, sur les processus de décision qui en découlent.

5Nous nous attarderons plus particulièrement sur le deuxième thème, le travail, et sur la comparaison fort éclairante que fait l'auteur entre deux formes de bureau, pourtant dépendants de la même administration, le ministère de l'Agriculture, et appliquant les mêmes textes réglementaires, mais situés dans deux aires géographiques différentes. En effet, à ses yeux, le Service des Plaines et le Service des Montagnes (ainsi poétiquement anonymisés), à travers l'agencement matériel différent qu'ils offrent au regard, traduisent une conception de l'action publique et un sens de l'État contrastés. Le Service des Plaines, à travers une spécialisation fonctionnelle de ses bureaux, une circulation matérielle des dossiers entre les locaux et un renvoi des dossiers difficiles aux échelons supérieurs, manifeste un souci d'accroître l'expertise juridique des agents, de garantir la traçabilité des décisions, de se prémunir contre les risques judiciaires, face aux cabinets spécialisés mobilisés par les gros agriculteurs auxquels il a affaire, et aux contrôles bruxellois. A l'inverse, le Service des Montagnes présente un agencement en apparence plus désordonné qui permet en contrepartie un traitement plus global et plus coopératif des dossiers par des agents qui se coordonnent informellement dans les couloirs. L'enjeu est là essentiellement d'accompagner des agriculteurs, dont beaucoup sont en situation précaire. A la conception d'un État « transparent » déployé par le service des Plaines, c'est ici la conception d'un État « réparateur » qui transparaît dans l'agencement matériel des bureaux. Est-ce à dire que l'organisation des bureaux influe sur le travail bureaucratique ? L'auteur examine cette question sur l'activité des juges de proximité, et en conclut, avec honnêteté, que cette activité est avant tout déterminée par des éléments extérieurs comme la politique du Parquet ou la trajectoire professionnelle des magistrats. En d'autres termes, le message subtil que veut nous transmettre l'auteur, semble-t-il, est qu'il serait absurde d'ignorer des facteurs liés, plus classiquement, aux acteurs qui interviennent sur le système organisationnel considéré, mais

que la configuration des bureaux fournit aux bureaucrates directement impliqués des ressources pour agir, au sens où, par exemple, elle favorise une attention, une empathie, ou au contraire, produit de la distance et de l'indifférence. Elle produit également des visions particulières des situations, au sens presque optique du terme, comme cela est développé dans le chapitre suivant sur le pouvoir discrétionnaire. Il n'y a donc pas de relation entièrement déterministe entre un type d'agencement et une forme de travail, mais cet agencement n'est pas neutre. A ce stade évidemment, on peut être un peu frustré de ne pas comprendre dans quels buts et par qui ont été conçus ces agencements. Car cette « organisation » cache à coup sûr des « organisateurs »…

6En conclusion, l'auteur met en lumière quelques résultats importants de son travail dont nous retiendrons particulièrement les suivants : d'abord, il nous montre le caractère simpliste des caricatures du travail bureaucratique popularisées à l'envi, et nous invite à les dépasser en nous dévoilant les tensions incessantes dont ce dernier est traversé et l'inventivité de ceux qui l'effectuent. Ensuite, il nous fournit une vision nuancée des transformations des services publics. Ceux-ci, loin d'être ossifiés, évoluent au fil du temps, par exemple sous l'effet de politiques managériales impulsées par « le haut », mais montrent aussi une capacité étonnante à trouver, sur le terrain, des agencements diversifiés, porteurs de modes spécifiques de fabrication des décisions. Enfin, l'auteur rappelle l'attention croissante portée aux instruments, thématique largement développée par les sciences de gestion [2][2]Cf. Du mode d'existence des outils de gestion, sous la…, et la sociologie de l'action publique [3][3]Cf. Gouverner par les instruments, sous la direction de Pierre…. C'est dans la même perspective, qui affirme l'importance des artefacts matériels qui équipent l'action, que se place son travail, ce qui le conduit à réaffirmer l'importance de s'intéresser à « ce qui circule dans les tuyauteries administratives ». On aurait d'ailleurs envie, au passage, de commander dès maintenant à l'auteur le tome 2, consacré aux transformations de ces tuyauteries quand le numérique aura plus largement envahi les administrations et rendra peut-être moins visibles les fameux dossiers…

7En tout cas, cet ouvrage réussit, pour qui s'intéresse à l'action publique, à nous entraîner dans les « ateliers » de fabrication de ces actes d'État et à nous montrer dans le détail la matérialité des *process* qui s'y déroulent. Pour ce faire, le texte s'appuie sur de nombreuses photos, schémas, dessins… Mais Jean Marc Weller a le souci de ne pas en rester à la description : il cherche également à quantifier et à classifier, en construisant des nomenclatures étayées par ses observations et par ses mesures, par exemple sur les types d'agencement de bureau observés. Par ses modélisations, et la discussion incessante de son matériau qu'il combine avec différents courants de littérature en sciences sociales, il en organise la théorisation avec virtuosité.

8Livre savant mais jamais ennuyeux, cet ouvrage restitue l'épaisseur et la complexité d'une activité méconnue exercée par des professionnels qui sont tout sauf des ronds-de-cuir, et fabriquent quotidiennement notre État de droit.