



HAL
open science

Politiques au guichet, politiques du guichet

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

| Vincent Dubois. Politiques au guichet, politiques du guichet. 2010. halshs-00498010

HAL Id: halshs-00498010

<https://shs.hal.science/halshs-00498010>

Preprint submitted on 6 Jul 2010

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.

POLITIQUES AU GUICHET, POLITIQUES DU GUICHET

Vincent Dubois *

« Ce n'est plus la barricade aujourd'hui qui discerne, qui sépare en deux le bon peuple de France, les populations du royaume. C'est un beaucoup plus petit appareil, mais infiniment plus répandu, surtout aujourd'hui, qu'on nomme le *guichet*. Quelques cadres de bois, plus ou moins mobiles, un grillage métallique, plus ou moins fixé, font tous les frais d'un guichet. C'est pourtant avec cela, c'est avec ce peu que l'on gouverne la France très bien. [...] Nous n'avons plus aujourd'hui la barricade discriminante. Nous avons le guichet discriminant. Il y a celui qui est derrière le guichet, et celui qui est devant. Celui qui est assis derrière, et ceux qui sont debout devant, ceux qui défilent, devant, comme à la parade, en on ne sait quelle grotesque parade de servitude librement consentie. » (Péguy, 1907, p. 27-28).

Matérialisation des relations directes avec l'administration au travers de ses agents subalternes, le guichet constitue de longue date un symbole (souvent négatif) des rapports entre les institutions publiques et les populations qu'elles administrent. C'est ce que révèle entre beaucoup d'autres Charles Péguy lorsqu'il focalise sur ce « petit appareil » son amertume sarcastique, pour mieux dénoncer dès le début du XXe siècle le déclin de la « vraie » politique au profit d'un système où l'opportunisme démagogique des dirigeants et le matérialisme du peuple se renforceraient mutuellement. Marque de séparation en même temps que lieu de rencontre (Chevalier, 1983), c'est à travers lui que les individus perçoivent les pouvoirs publics et leur action, souvent pour en dénoncer les limites ou les tracasseries, mais aussi pour en réaliser l'utilité sociale (que l'on pense par exemple aux mobilisations contre les fermetures des services publics de proximité).

Dans sa diatribe contre le « parti du guichet », Péguy invite aussi et surtout à saisir la dimension politique de cette relation en apparence surtout fonctionnelle. C'est ce que nous proposons de faire dans cette contribution. Plus qu'un agencement physique, le guichet est un dispositif de gouvernement : « c'est avec cela que l'on gouverne la France ». Celui-ci s'avère d'autant plus efficace que les individus se placent eux-mêmes sous sa tutelle, dans une « parade de servitude librement consentie ». À l'instar de l'isoloir, qui contribue à « produire » un électeur conforme à une certaine définition du suffrage universel et du type de lien politique dont il favorise l'instauration (Garrigou, 1988), le guichet symbolise le rapport à

* Professeur à l'Institut d'études politiques de Strasbourg, membre de l'Institut universitaire de France, GSPE-PRISME, UMR CNRS 7012.

l'Etat et aux institutions publiques des individus (« administrés », « usagers », « citoyens », « ayant-droits » ou « clients ») en même temps qu'il l'organise en pratique et contribue à réguler les conduites qui le constituent. Dès lors il peut fournir, au-delà de la dénonciation facile, un bon analyseur de ce rapport et des modes de gouvernement qui lui sont associés.

Parce que comme tout dispositif, sa signification sociale change selon ses usages, ce peut être également un analyseur des changements qui les affectent. Péguy y voyait le signe d'un système républicain miné par un clientélisme d'autant plus dangereusement efficace qu'il servait les intérêts à court terme des gouvernés comme des gouvernants. Dans les représentations communes, le guichet renvoie traditionnellement à une bureaucratie anonyme appliquant des critères standardisés. Lorsqu'on observe le guichet des préfectures, des caisses de sécurité sociale ou celui des mairies et, plus généralement, les interactions avec des « petits fonctionnaires », que voit-on qui puisse révéler les manières d'organiser les administrations, de conduire des politiques publiques, de gouverner des populations aujourd'hui en France ? C'est ce qu'on voudrait montrer dans ce chapitre. Nous verrons tout d'abord comment les évolutions de l'organisation des services publics et des « *street-level bureaucracies* » (Lipsky, 1980), en plus d'enjeux internes, modifient leur place et leurs fonctions dans l'espace social. Cette modification s'articule à un changement d'une autre nature observable dans de nombreux domaines, et que l'on abordera dans un second temps. Celui-ci consiste à conférer un rôle d'appréciation croissant aux échelons subalternes, à faire peser sur eux les contradictions des politiques gouvernementales, et ce faisant à leur confier un rôle qui peut s'avérer important dans la production *in concreto* de ces politiques et de leurs effets sur les populations concernées¹.

Services publics, service du public : réformes et transformations sociales

Les échelons subalternes et les relations directes qu'ils entretiennent avec les usagers n'ont évidemment pas échappé à la sacro-sainte réforme constituée depuis plusieurs décennies en quasi-synonyme du gouvernement des administrations (Bezès, 2009). Si les changements qui les affectent leur doivent beaucoup, ils ne se limitent pas pour autant à la simple mise en œuvre des programmes de « modernisation » menés notamment au nom de la « simplification

¹ Merci à Olivier Borraz, Virginie Guiraudon et Yasmine Siblot pour leurs remarques sur une version précédente de ce texte.

administrative » ou de « l'amélioration de la qualité du service » : ils renvoient aux transformations plus générales qui touchent à l'organisation des administrations.

La relation administrative au risque de la « modernisation »

Le discours sur la nécessaire amélioration des relations avec les usagers n'est guère plus nouveau que celui de la réforme de l'Etat : on en trouve des traces dès les années 1880 (Warin, 2002a) ou dans les années 1940 (Dubois, 2003a, p. 8). Cela ne doit cependant pas faire oublier l'intensification de ce discours et des initiatives qu'il accompagne, ni l'infléchissement de son orientation, à partir du milieu des années 1980. Pour simplifier, on passerait tendanciellement depuis lors du *service public*, fondé sur l'affirmation de prérogatives et responsabilités publiques constitutives des droits de l'utilisateur, au *service des publics* visant la satisfaction d'utilisateurs considérés davantage comme des clients (Chambat, 1990).

La *Charte Marianne de l'accueil dans les services publics* en constitue un bon exemple récent. Lancée en 2005 sous l'égide du ministre de la Fonction publique et du secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, elle énonce cinq principes qui sont autant d'engagements envers les usagers : « faciliter l'accès des usagers dans les services ; accueillir de manière attentive et courtoise ; répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé ; traiter systématiquement la réclamation ; recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public ». Elle est en cela exemplaire du « client centrisme » (*Politiques et management public*, 2006) qui marque une part des politiques et administrations publiques contemporaines. Sa dénomination est bien faite pour républicaniser et franciser un modèle d'importation (la *Charter Mark*, label de qualité lancé en 1992), en provenance de Grande-Bretagne tout comme le *New Public Management* qui l'inspire (Bezès, 2009). La *Charte Marianne* a vocation à être déclinée dans les services déconcentrés et établissements de l'Etat qui accueillent du public, comme les hôpitaux ou les universités. Centrée sur l'accueil physique, elle prend place dans un vaste ensemble de réformes, procédures et innovations qui, de la simplification du langage administratif à la formation « relationnelle » des agents en contact avec le public en passant par le développement de l'e-administration, sont supposées « éviter les tracasseries administratives » et « faciliter la vie quotidienne » des usagers.

Pour liée qu'elle soit à la «réforme de l'Etat», cette politique multiforme de «modernisation» des relations avec les usagers n'est cependant pas l'apanage de l'Etat central. Elle concerne plus généralement l'ensemble des organisations publiques ou parapubliques, nationales ou locales (Warin, 1997), des caisses de sécurité sociale (Weller, 1999) à La Poste ou aux mairies (Siblot, 2006).

Le développement de l'administration électronique constitue sans doute le trait majeur de ces évolutions récentes. Au-delà de l'aspect pratique le plus souvent mis en avant, qui permet à l'utilisateur d'éviter de se déplacer, de téléphoner ou d'envoyer un courrier en utilisant l'Internet pour obtenir un document, remplir un formulaire ou sa déclaration de revenus, ce développement revêt de nombreux enjeux. En confiant à l'utilisateur-client des tâches autrefois assumées par des employés des administrations, il consiste en une externalisation d'une partie du travail qui n'est évidemment pas sans liens avec une politique de contraction des effectifs de la fonction publique. Ce transfert transforme également le rapport aux institutions d'un usager dont on attend désormais qu'il soit plus «autonome» dans ses démarches et participe plus activement à sa propre administration, suivant en cela la tendance générale à la responsabilisation individuelle vers laquelle s'orientent nombre de politiques — de l'activation en matière d'emploi aux «contrats d'intégration» pour les immigrés en passant par les dépenses de santé². À l'économie budgétaire des emplois publics se combine ainsi une économie morale fondée sur la «responsabilisation» des usagers dans la production des informations les concernant et/ou la résolution de leurs problèmes. Enfin, si les usages de l'administration électronique augmentent et se diffusent rapidement, ils ne concernent encore qu'une minorité de la population³. On manque de données précises sur ce point, mais il n'y a pas de raison de penser que leur répartition sociale soit fondamentalement différente de celle des usages de l'Internet en général, qui demeure fortement inégalitaire générationnellement mais aussi socialement (Donnat, 2009, p. 45 et suiv.). L'administration électronique pourrait bien alors contribuer indirectement à la tendance déjà repérée pour d'autres raisons d'une «spécialisation» involontaire de l'accueil physique dans le traitement des catégories les moins dotées financièrement et culturellement (Dubois, 2003a, p. 31-32 ; Siblot, 2006).

Les changements ne sont donc pas que techniques. L'évolution «commerciale» donnée à ces relations est une tendance bien connue ; elle n'est pas systématique mais néanmoins

² Sur la santé, voir la contribution d'Henri Bergeron dans cet ouvrage.

³ 40%, soit l'équivalent du commerce électronique en 2009 d'après Crédoc, 2009.

largement partagée⁴. On conçoit aisément que ce soit dans les services publics marchands qu'elle s'observe en premier lieu et le plus fortement. Elle ne se limite pas pour autant à la vente, et correspond plus largement à l'importation déjà ancienne de techniques commerciales, comment en témoignent le contenu de certaines formations aux métiers relationnels dans les services publics non marchands ou l'usage qui y est devenu courant d'« enquêtes de satisfaction » empruntées au marketing. Une autre évolution, sans doute moins connue et *a priori* contradictoire avec cette tendance « commerciale », consiste à orienter volontairement ou non les services publics qui sont directement au contact des usagers vers le traitement des populations défavorisées. On le voit par exemple aux urgences des hôpitaux, dont le travail est au moins autant « social » que strictement médical (Peneff, 1992 ; Camus et Dodier 1997). C'est là notamment un effet de la précarisation d'une fraction croissante de la population, qui vient chercher une réponse à ses difficultés dans des lieux facilement accessibles, même si ce n'est pas leur destination première (Dubois, 2003a ; Jeannot, 1996), conduisant à ce que Philippe Warin appelle le « débordement du social » (Warin, 2002b). Réforme managériale ou commerciale et « adaptation » aux « publics difficiles » ne sont pas nécessairement contradictoires, mais peuvent au contraire se compléter dans « une entreprise de redéfinition du service public tendant à sa dualisation entre des services gérés suivant des normes d'efficacité gestionnaire, voire de rentabilité, à destination de l'ensemble de la population, et des services spécifiques visant à assurer des fonctions sociales » (Siblot, 2005, p. 71).

Si elles peuvent être structurellement complémentaires, ces deux évolutions combinées conduisent cependant à des contradictions dans le fonctionnement des services et les relations avec le public. Le cas de La Poste en fournit une illustration exemplaire (Siblot, 2006, p. 233 et suiv.). Les agents d'accueil sont censés privilégier les « produits rentables », proposer des colis prêts à poster ou des placements financiers. Ils sont soumis à des injonctions comportementales singeant jusqu'à la caricature les pratiques supposées faire recette dans les relations commerciales (sourire, personnaliser les échanges, *etc.*), dont le respect est contrôlé par l'encadrement (*via* la technique dite du « client mystère »). Dans le même temps les clients des services bancaires de l'établissement qui se rendent le plus fréquemment au guichet sont parmi les plus démunis, et dans les quartiers populaires les visiteurs requièrent une écoute et une attention contraire aux impératifs de rendement. Cette fonction « sociale »,

⁴ Au point même de constituer la trame d'un roman, sur fond de « modernisation » des Assedic : Heidsieck, 2005.

très diversement appréciée des guichetiers (*ibid.*, p. 156 et suiv.), n'est pas valorisée par la hiérarchie qui y voit surtout l'occasion de coûts supplémentaires, d'engorgement du service, et un risque de dissuader la clientèle « intéressante ».

La « modernisation » des administrations n'a en outre pas que des effets positifs sur le traitement des usagers. L'administration électronique, c'est aussi l'usage plus massif que jamais des fichiers informatiques, croisés et interconnectés à des fins de contrôle (Dubois, 2003b). La « rationalisation » managériale et la mise en concurrence des agents, c'est également une pression qui se répercute sur les visiteurs, qu'il faut traiter sinon plus « efficacement » en tout cas plus rapidement (le critère de « productivité » s'accompagne parfois d'un minutage des visites), au détriment de la « qualité du service » pourtant au cœur des discours réformateurs.

Les classes populaires, l'emploi public et la conduite des politiques

Complétant les travaux classiques inspirés de la sociologie des organisations ou ceux inspirés de la sociologie interactionniste des « relations de service », plusieurs recherches récentes ont mis en rapport ce fonctionnement des administrations avec les caractéristiques sociales de leurs agents, sortant ainsi d'une vision interne des organisations bureaucratiques (*Sociétés contemporaines*, 2005b). En montrant par exemple comment les réformes affectent le recrutement social des petits fonctionnaires, on comprend mieux non seulement les résistances qui peuvent y être opposées (Schwartz, 1997), mais aussi les transformations sociales plus générales desquelles elles participent. En l'occurrence « la petite fonction publique semble aujourd'hui marquée par l'éviction progressive des catégories populaires et de leurs valeurs, à l'exception des plus diplômés des enfants d'ouvriers et d'employés » (Avril, Cartier, Siblot, 2005, p. 11). S'il ne faut ni magnifier un âge d'or perdu, ni conclure trop rapidement à la fin de toute possibilité en la matière, force est néanmoins de constater que l'accès à la fonction publique constitue de moins en moins une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires (Gollac, 2005), du fait de la diminution des possibilités de recrutement mais aussi des difficultés de progression de carrière des agents faiblement diplômés.

De tels changements touchent toutes les catégories d'agents. Ils affectent tout particulièrement les « petits fonctionnaires » en contact avec le public, qui forment des effectifs importants : ils sont bien souvent pris entre le marteau des compressions d'effectifs et de la managérialisation, et l'enclume de situations et demandes sociales de plus en plus difficiles à satisfaire (Warin, 2002b). Ainsi les agents d'exploitation des directions départementales de l'équipement, chargés du réseau routier, souvent ouvriers du privé devenus fonctionnaires, valorisaient un service public fondé sur une forte interconnaissance avec la population locale, garantie par un ancrage territorial typique des classes populaires. Les réformes de modernisation ont fortement remis en cause les fondements sociaux d'un tel service public, rendant plus difficile le recrutement d'agents issus des classes populaires et la présence territoriale au service du public (Langumier, 2005). De manière en partie comparable, l'évolution commerciale de La Poste est indissociable des transformations du recrutement social, des identités et des pratiques professionnelles des facteurs (Cartier, 2003). La modernisation managériale s'appuie ainsi sur une « nouvelle génération » de facteurs, plus diplômés, investis très différemment dans le travail relationnel, accréditant malgré eux l'idée selon laquelle le modèle du service public « classique », porté par les « vieux » facteurs d'origine populaire serait obsolète et voué à disparaître.

Dans une certaine mesure, les évolutions de l'emploi des classes populaires dans le secteur public ne font que suivre une transformation d'ensemble, bien étudiée à propos notamment des ouvriers de l'industrie (Beaud, Pialoux, 1999). Le recours aux emplois précaires contribue à réduire les différences entre secteurs privé et public. On observe aussi dans ce dernier, sous des formes en partie spécifiques toutefois, le déclin de l'identification et de l'appartenance collectives, lié entre autres à la diversification des statuts d'emploi (intérimaires, contrats aidés, *etc.*) et la diminution corrélative de la syndicalisation. Si ces évolutions sont comparables, leurs implications ne sont cependant pas identiques dans le privé et dans le public. Dans le même temps, ce sont aussi les modes d'adhésion aux valeurs constitutives de la fonction publique qui se transforment. Ni abstraction juridique, ni culture professionnelle unifiée ou mythification corporatiste, c'est sans doute la forme d'un « sens *pratique* du service public » (Siblot, 2006, p. 306) qui correspond désormais le mieux aux conditions objectives des agents relationnels du secteur public. Ce sens pratique n'est plus l'application d'un discours officiel avec lequel il peut même être en décalage ou en opposition. Le classique mot d'ordre de la « défense du service public » peut ainsi s'entendre également comme une expression de la « misère de position » de la « main gauche de l'Etat » (Bourdieu,

1993) qui, directement confrontée à des problèmes sociaux qu'elle a de plus en plus de mal à résoudre, fait ce qu'elle peut avec des moyens souvent insuffisants et dans un cadre normatif incertain (voir *infra*).

Ce sens pratique du service public rejoint ainsi le service *du* public auquel nous faisons allusion. Si, au-delà des différences statutaires et malgré la diffusion insistante d'un modèle référé au privé, ces agents relationnels n'ont pas tout à fait perdu ce qui spécifie leur activité par rapport aux exigences de service d'une activité privée strictement commerciale, c'est peut-être paradoxalement grâce à la confrontation directe aux problèmes et besoins de la population qui, en même temps qu'elle génère de la souffrance au travail, fonde également le sentiment d'une utilité sociale propre au secteur public⁵.

Les transformations *sociales* des administrations publiques affectent pareillement les pratiques des petits fonctionnaires qui, en plus de donner l'action publique à voir, la traduit en pratiques, précisément, et lui confère son contenu concret (Lipsky, 1980). Alexis Spire montre ainsi comment le tournant rigoriste des politiques d'immigration, quoique impulsé aux sommets des Etats européens (Guiraudon, 2008), repose aussi sur ceux qui les mettent en œuvre. Les employés des préfectures au guichet des étrangers, issus des fractions supérieures des classes populaires ou des fractions inférieures des classes moyennes, peuvent avoir l'impression de défendre leurs propres intérêts en termes de salaire ou de protection sociale, en œuvrant pour juguler les « abus » des étrangers. Le durcissement des politiques migratoires se nourrirait ainsi des pratiques d'agents subalternes de l'Etat dont les positions sont menacées ou en tout cas perçues comme telles (Spire, 2008, cf. *infra*). On est bien loin alors d'une recherche de la « satisfaction des usagers ».

On trouve là l'expression aiguë d'une tendance générale souvent plus diffuse. L'élévation tendancielle du recrutement social et scolaire des petits fonctionnaires s'est bien souvent combinée à la fréquente détérioration de la situation du public qu'ils accueillent pour creuser la distance sociale de part et d'autre du guichet. Ajouté aux effets des réorganisations successives, de l'individualisation du travail ou encore des réductions d'effectifs, c'est sans doute là un des principaux fondements sociaux des problèmes contemporains identifiés dans l'exercice des métiers relationnels, souvent thématiques en termes psychologiques (le malaise,

⁵ Ce dont on peut trouver un indice dans le fait que les fonctionnaires se déclarent plus volontiers « fiers de leur rôle » (Baudelot, Gollac, 2003).

le stress) ou imputés aux comportements des usagers (les incivilités, la violence)⁶. C'est sans doute là également un élément d'explication des attitudes de repli ou de rigorisme d'agents sans prédispositions ni préparation pour un travail « social » auprès de publics « difficiles »⁷.

Les effets de l'évolution des positions sociales des agents sur leurs pratiques sont cependant tout sauf univoques. La surqualification peut conduire les facteurs à désinvestir ce métier mais aussi à l'investir d'un sens politique. L'élévation de leur recrutement social peut se traduire par une mise à distance des populations défavorisées comme par la valorisation d'un rôle « social » (Cartier, 2003). De même, si le déclassement des contrôleurs des aides sociales peut s'accompagner d'une sévérité accrue à l'égard d'« assistés » qui les renvoient à leur propre déclin statutaire, l'assurance de leur supériorité sociale, associée à celle de leur compétence et à des perspectives de mobilité professionnelle peuvent au contraire fonder des attitudes plus « compréhensives » (Dubois, 2009). C'est précisément cette diversité dont on va maintenant essayer de comprendre les fondements et les enjeux.

La casuistique bureaucratique comme mode de gouvernement

Le travail de ceux qu'on appelle les agents d'exécution se réduit rarement à une simple et stricte application de règles et d'instructions au demeurant jamais suffisamment univoques pour empêcher la possibilité de réinterprétations ni suffisamment complètes pour dispenser d'adaptations aux cas singuliers. La possibilité du jeu avec les règles (Bourdieu, 1990) constitue sans doute un invariant des « dynamiques de la bureaucratie » (Blau, 1955) comme l'ont amplement montré les travaux de sociologie des organisations sur les administrations françaises (Dupuy, Thœnig, 1985). Même dans les systèmes donnés comme les plus hiérarchiquement contrôlés, des « jeux bureaucratiques » permettent l'aménagement et l'usage de marges de manœuvres (*Sociétés contemporaines*, 2005a).

Il n'en demeure pas moins que leur importance est variable. Ils se déploient habituellement d'autant plus que ceux qui « appliquent » les normes sont plus loin du regard de ceux qui les énoncent (de Barros, 2008). Ce sont également dans des contextes de faible investissement

⁶ Que l'on pense par exemple, en dehors des seules relations de guichet, au secteur éducatif. Voir Buisson-Fenet, 2008 ; Millet, Thin, 2005.

⁷ Par comparaison, voir à propos des assistantes sociales Serre, 2009.

politique et de concurrences entre institutions porteuses d'orientations différentes que les petits fonctionnaires peuvent jouer un rôle décisif dans l'orientation d'une politique, comme l'a montré Alexis Spire à propos de l'immigration dans les années 1945-1975 (Spire, 2005). Le passe-droit, l'interprétation, l'adaptation ou le zèle bureaucratique interviennent enfin tout particulièrement dans les relations directes entre usagers et agents, qui engagent leur corps physique et leur *habitus* (Dubois, 2003a) en même temps que leur « identité de papier » (Dardy, 1990), et où l'influence des logiques de situation (distanciation *vs* empathie, tension *vs* coopération, *etc.*) le disputent à la conformation aux normes de l'institution. Alors qu'on a souvent tendance à situer la « souplesse » au sommet de la hiérarchie et la « rigidité » en bas⁸, les agents de base pratiquent également « l'arrangement » et, au-delà, peuvent s'engager activement dans la définition du contenu concret des politiques publiques (Lipsky, 1980). Dans cette perspective, on peut faire l'hypothèse que les politiques publiques contemporaines laissent dans de nombreux cas une responsabilité croissante aux échelons subalternes pour apprécier les conditions et modalités de leur mise en œuvre, ce dont témoigne notamment l'importance à bien des égards inédite des relations de guichet et des jugements qui s'y opèrent.

Pouvoir discrétionnaire et ruses de la mise en œuvre

Le pouvoir discrétionnaire désigne en droit le pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal. En se fondant notamment sur la sociologie wébérienne du droit qui pose que les activités sont *orientées en fonction* de règles juridiques plus que systématiquement *déterminées par* elles (Weber, 1995, p. 11-23), on peut élargir et sociologiser cette notion pour analyser la manière dont des agents administratifs peuvent, y compris lorsqu'ils occupent des positions subalternes, décider et pas seulement exécuter (Spire, 2005, 2008, p. 63-88). Le postulat d'un pouvoir discrétionnaire, d'autant plus difficile à limiter que l'encadrement hiérarchique n'a guère de prise sur un travail qui consiste en des interactions sur le terrain ou dans le huis clos d'un guichet, est au cœur de la théorie de la *street-level bureaucracy* qui entend démontrer le rôle des petits bureaucrates dans la fabrication des politiques publiques (Lipsky, 1980). Sa portée a été abondamment débattue

⁸ A l'instar de Dupuy et Thœnig qui observaient la coexistence de « deux cultures contradictoires » au sein des préfectures, où « le préfet manie une logique de l'arrangement, les services une logique de l'égalitarisme devant la loi » (Dupuy, Thœnig, 1985, p. 49).

(Evans, Harris, 2004). Pour la saisir sérieusement, il faut se déprendre des implicites normatifs d'un tel débat, considérant la discrétion tour à tour comme un gage de souplesse et d'adaptation aux « réalités du terrain » ou comme le risque d'un arbitraire bureaucratique contraire à l'égalité de traitement des usagers voire dangereux pour leur liberté. Les usages de marges de manœuvre par les petits bureaucrates ne sont en eux-mêmes ni bons ni mauvais ; ils constituent une réalité à établir et à analyser par l'observation empirique. De la même manière, il faut se garder de donner à cette question un tour trop général et théorique, qui opposerait militants et détracteurs d'une thèse « discrétionnaire » considérée comme devant s'appliquer partout et toujours ou ne s'appliquer nulle part et jamais. Mieux vaut en faire une interrogation ouvrant à d'autres questions de recherche : à quels moments, dans quels secteurs de politiques publiques et sur quelles populations un pouvoir discrétionnaire s'exerce-t-il ou non ? Si oui selon quelles modalités et avec quels effets ?

Il paraît raisonnable dans cette perspective de faire l'hypothèse d'un développement, sinon généralisé en tout cas notable de ce pouvoir discrétionnaire dans la conduite de l'action publique contemporaine en France. Parmi d'autres, deux facteurs caractéristiques de l'évolution récente des politiques publiques, peuvent être identifiés comme sources de ce développement. D'abord l'intensification des changements institutionnels, de la décentralisation à la réforme des échelons déconcentrés en passant par les réorganisations internes, brouille la répartition des compétences et les relations hiérarchiques ce qui peut conduire des agents intermédiaires à pouvoir (ou devoir) prendre des décisions dont on ne sait plus clairement à qui elles incombent. Aux incertitudes qui résultent des changements organisationnels s'ajoutent ensuite celles qui tiennent au contenu des réformes et politiques à mettre en œuvre, dont la multiplication et parfois le flou rendent opaques les orientations officielles censées guider les petites décisions. Il serait trop simple de voir dans ces derniers éléments un simple défaut temporaire d'organisation qu'une période d'adaptation permettrait de corriger. On peut en effet y voir, sinon l'application d'un plan d'ensemble conçu comme tel, en tout cas un mode de gouvernement qui a sa part de cohérence et de logique.

Les analyses classiques mettent en évidence les décalages qui séparent les objectifs officiels d'une politique de son application concrète, l'imputant à un « déficit de mise en œuvre », qui tient à l'incapacité des dirigeants à suivre l'exécution de leurs décisions (Pressman, Wildawky, 1984). On peut pour le cas qui nous intéresse formuler une tout autre hypothèse. La question est en l'occurrence moins celle d'un décalage entre les objectifs et leur

application que la proclamation d'objectifs dont on sait la réalisation improbable, ou la réalisation d'objectifs qui ne sont pas nécessairement affichés comme tels. Dans les deux cas les insuffisances pourront être imputées aux « metteurs en œuvre » administratifs et les aspects valorisants revendiqués par les « décideurs » politiques. Plus qu'une opposition entre le haut (qui décide) et le bas (qui applique), c'est dès lors la métaphore théâtrale qui convient le mieux pour caractériser les relations entre la scène, lieu des annonces publiques et de l'affirmation des principes, et les coulisses (Spire, 2008, p. 8), lieu de l'organisation pratique, où l'on fait ce qu'on peut, mais toujours à l'abri des regards. Pour reprendre cette métaphore, la « main droite » de l'Etat (leaders politiques centraux, hauts fonctionnaires notamment des administrations financières) n'ignore pas nécessairement ce que fait « la main gauche » (les petits fonctionnaires, notamment du social au sens large, Bourdieu, 1993, p. 222). Elle la place en revanche dans une situation telle qu'elle est conduite, en plus de gérer les contradictions de la politique officielle, à en assumer les conséquences, voire à réaliser sans le vouloir des politiques que la main droite a souhaité sans le dire. Pour le résumer d'une formule, il y aurait moins un *déficit* de mise en œuvre (*implementation gap*) qu'une *ruse* de la mise en œuvre (*implementation trick*).

« L'assouplissement de la carte scolaire » au nom d'une « nouvelle mixité sociale » dont on ignore les critères et d'une « liberté de choix » impossible à satisfaire pour tous (Oberti, 2007), le transfert du RMI/RSA aux conseils généraux au nom d'une insertion plus efficace mais sans les moyens correspondants (Avenel, 2005), la réforme hospitalière faisant reporter sur le personnel la responsabilité de leur propre réorganisation (Belorgey, 2009)... Les exemples récents ne manquent pas, qui montrent que « le diable est dans la mise en œuvre », comme on dit qu'il est dans les détails, non pas au sens où des obstacles s'opposeraient à la réalisation du plan d'ensemble mais parce que c'est à ce niveau que se révèlent ses contradictions structurelles et de ses intentions déniées. Dans chaque cas, selon des modalités particulières, le personnel « de terrain » est placé dans la situation de devoir arbitrer les questions posées par les réformes sans qu'elles y apportent de réponses, ou de « décider » ce que ces réformes ne prévoient pas explicitement mais qu'elles sont bien faites pour imposer (comme la limitation du nombre de bénéficiaires du RMI). Il s'agit en bref de traiter « techniquement » ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de « fabriquer », mais sous forte contrainte, les politiques publiques.

Au guichet, et plus largement dans le traitement bureaucratique des cas individuels, on ne le voit sans doute jamais aussi bien que dans l'apparente contradiction de politiques menées au nom de la rigueur réglementaire dont la réalisation repose en fait partiellement sur un bricolage, quasiment au cas par cas. S'il y a pouvoir discrétionnaire des agents de base dans les politiques de lutte contre la fraude, par exemple, il s'exerce dans un système relationnel qui l'oriente : plutôt vers la mansuétude envers les « oublis » des gros contribuables dans le cas de la fraude fiscale (Spire, 2009), plutôt vers la sévérité à l'égard des « tricheurs » dans le cas de la fraude sociale (Dubois, 2009). Reprenons l'exemple des « guichets de l'immigration » (Spire, 2008), qui illustre parfaitement notre hypothèse d'une ruse de la mise en œuvre. Leur durcissement continu, plus particulièrement depuis 2003, conduit les politiques d'immigration à entrer en contradiction avec les normes internationales en matière d'asile et de respect des droits de l'homme que les gouvernements sont censés respecter. Ils ont résolu ces contradictions par une politique en trompe-l'œil (la « politique des guichets ») : « d'un côté ils adoptent des lois répressives qui respectent en apparence les droits fondamentaux mais, de l'autre, ils délèguent aux échelons subalternes de l'administration le soin de rendre ces droits inopérants » (Spire, 2008, p. 8). Pour ce faire, les agents subalternes des préfectures, directions du travail ou consulats sont dotés d'une forte autonomie dans leur activité professionnelle. Qu'ils mettent cette autonomie au service d'une mission de maintien de l'ordre national avec ce qu'elle peut avoir de répressif ne tient pas à d'éventuelles prédispositions autoritaires ou racistes. Cela tient bien plutôt à l'organisation de leur travail et à leur socialisation professionnelle. Plus que des règles formelles, ils apprennent ainsi des routines bureaucratiques favorisant le durcissement des attitudes et décisions à l'égard des étrangers. Or la grande majorité des agents sont « pragmatiques » : ils privilégient un traitement rapide des cas, sans état d'âme et dans un souci d'efficacité. Seule une minorité sont « réfractaires » à un traitement répressif. En porte-à-faux à la fois vis-à-vis de leurs collègues et vis-à-vis de leur entourage, ils ne résistent pas longtemps et finissent par partir ou par endosser l'orientation dominante. Celle-ci est définie par le petit groupe des « entrepreneurs de morale », des agents anciens dans la fonction, convaincus de leur mission et en phase avec les objectifs de lutte contre les « clandestins ». Ils jouent le rôle de pédagogues à l'égard des autres agents du fait de leur ancienneté et de leur compétence technique. Au total le pouvoir discrétionnaire des agents de base oriente la politique de l'immigration en un sens plus répressif que ne le prévoient les textes, non du fait d'écarts incontrôlés mais parce que les pratiques administratives viennent réaliser ce qui ne peut être officiellement prescrit. Moins un « déficit » qu'une « ruse » de la mise en œuvre, donc.

De l'Etat social à la régulation des pauvres

La valorisation de la « proximité » (Weller, 2003), la tendance à constituer les individus comme unité de l'action publique (Cantelli, Genard, 2007) ou encore la « responsabilisation » des agents administratifs (dont la LOLF est exemplaire) comme des usagers forment autant de tendances générales qui renforcent le rôle potentiel des relations de guichet. Le développement du pouvoir d'appréciation des agents de base n'est cependant pas contradictoire avec le maintien voire le renforcement d'une forte contrainte hiérarchique, *via* notamment l'usage des indicateurs de performance et des évaluations individuelles. L'augmentation conjointe de l'autonomie individuelle et du contrôle constitue du reste un trait caractéristique des évolutions contemporaines du travail. Des différences importantes séparent par ailleurs les institutions et secteurs d'action publique : si on peut observer peu ou prou toutes les politiques au guichet, cela ne revient pas à dire que ce sont toutes des « politiques du guichet », au sens où on vient de le voir à propos de l'immigration. On se focalisera ici sur un pan majeur de l'action publique, les politiques sociales et d'emploi, où de telles logiques sont particulièrement présentes.

Il faut tout d'abord rappeler l'importante évolution qu'ont connue les droits sociaux et leurs modes d'attribution, singulièrement depuis les années 1980, dans le processus de remise en cause du modèle de l'Etat-providence dit « classique » (Dubois, 2005). Pour simplifier, dans ce dernier, c'est l'acquisition d'un statut qui ouvre des droits. Le rapport à l'administration pour leur perception peut alors se limiter à un échange formel dont le déroulement n'a pas d'incidence directe sur l'octroi de la prestation. Le travail du guichetier consiste dans ce cas à vérifier la présence des documents requis pour le traitement du dossier, et à donner d'éventuelles informations complémentaires sur le calcul des droits ou le délai de leur versement. Quant à l'assuré, il doit surtout fournir les certificats et attestations demandés, éventuellement en les assortissant d'explications en cas de situation complexe. La situation est tout autre lorsque l'on passe de droits sociaux à des subsides et aides en nature versés au cas par cas, dans un modèle qui se rapproche de celui de la charité publique. La confrontation aux institutions revêt une forme plus complexe et constitue cette fois un véritable enjeu puisque les agents évaluent les situations des demandeurs et apprécient les caractéristiques qu'ils jugent devoir prendre en compte pour statuer. C'est ce que certains auteurs appellent la

« magistrature sociale » qui prévaut dans une « politique des situations » (Astier, 2000). Le demandeur doit quant à lui exposer sa situation et sa personne de manière à accréditer le bien-fondé de sa demande. Des enjeux cruciaux structurent alors l'échange : établir la véracité du récit pour décider de l'opportunité de l'aide, de sa forme et de son montant. La relation administrative forme dans cette logique une situation tendue, complexe et à proprement parler décisive dans la mesure où c'est à cette occasion que se décide l'obtention d'une aide.

S'il serait trop simple et abusif de dire que les politiques sociales en France seraient passées du premier modèle au second, force est néanmoins de constater la place croissante de politiques qui reposent sur l'évaluation des demandes individuelles. Des critères de fait (soumis à appréciation) concurrencent les critères de droit (liés à un statut), rendant plus décisif le travail de qualification des situations individuelles (Choquet, Sayn, 2000). Cette casuistique fondée sur des récits individuels produits pour des représentants institutionnels et soumis à leur appréciation est à l'œuvre dans l'attribution des minima sociaux, comme le RMI (Astier, 1996) ou la couverture maladie universelle (Leduc, 2008). Elle prévaut également pour les aides d'urgence (Fassin, 2000), et dans une large mesure pour les allocations de chômage dont l'octroi implique la reconnaissance d'une recherche active d'emploi, et donc une évaluation des démarches et de la « volonté » individuelles des demandeurs. Dans tous les cas, la complexité des situations combinée au flou des critères d'appréciation confère à la rencontre directe avec l'administration une importance inédite.

Cette confrontation directe ne se limite cependant pas à une fonction procédurale. Elle peut en effet être elle-même en mode d'action publique voire, comme on le suggérait en commençant, en mode de gouvernement. Il peut en effet s'agir de « gouverner par l'écoute » (Fassin, 2006), autrement dit de traiter les problèmes sociaux en prêtant attention aux difficultés individuelles tendanciellement appréhendées sous un angle psychologique. Ce n'est pas là le rôle exclusif des médecins, psychologues ni même des assistantes sociales : de simples agents administratifs sont également être amenés à le jouer, en raison des transformations sociales que l'on a évoqué plus haut. Il peut également s'agir d'intervenir sur les dispositions personnelles des individus à traiter. Ainsi les missions pour l'emploi des jeunes ont-elles finalement moins pour fonction de trouver un travail que d'étayer le « sens du placement » des jeunes chômeurs, en les amenant à formuler un projet « réaliste » au cours d'interactions qui tendent également à normaliser leur conduite (vestimentaire, langagière) et leur rapport au temps (ponctualité, prévision) (Zunigo, 2008). Les entretiens avec les conseillers pour

l'emploi, à l'ANPE et désormais à Pôle emploi, devenus mensuels depuis 2005, ne se limitent pas plus à un rôle de placement (Benarrosh, 2006). Quand les offres d'emploi sont rares, ils consistent davantage en un rappel des attentes institutionnelles à l'égard des chômeurs, ces derniers devant avant tout s'efforcer de montrer qu'ils les respectent. Le guichet n'est donc pas seulement le point de contact nécessaire entre les politiques et les populations qu'elles visent (les politiques au guichet). Il constitue aussi le lieu sur lequel repose le mode opératoire d'une intervention publique visant à réguler ces populations (les politiques du guichet).

Conclusion

Que voit-on lorsqu'on regarde les politiques contemporaines « au niveau du guichet » qui puisse contribuer à mieux les comprendre ? On y observe d'abord comment se combinent les effets des réformes néo-managériales des administrations publiques, les transformations du recrutement de leurs agents de base et l'intensification des demandes de la population liées aux difficultés socio-économiques pour fonder, dans les pratiques les trajectoires et les relations sociales, ce qu'il est convenu d'appeler la « crise » du service public « à la française ». Car cette crise n'est pas qu'intellectuelle ou juridique, pas plus qu'elle peut être seulement identifiée à une conséquence directe de l'intégration européenne ou de la globalisation de l'économie – ce qui ne signifie évidemment pas que tout cela soit sans importance. En plus d'être le produit des interactions entre les différents champs (politique, administratif, économique, journalistique, *etc.*) qui, au plan national, orientent plus largement la conduite des politiques, elle tient également aux tensions très concrètes qui naissent lorsqu'un « système fini » est tendanciellement révisé à la baisse alors que la « demande infinie » à laquelle il est censé faire face se maintient quand elle ne va pas croissant⁹.

On observe également des manières de conduire l'action publique qui, pour n'être pas entièrement inédites, dessinent un mode de gouvernement partiellement nouveau. La multiplication des réformes de tous ordres comme le contenu des nouvelles politiques (dans les secteurs social, de l'emploi, de l'immigration ou de l'éducation, par exemple), ont multiplié les cas dans lesquels les échelons subalternes se sont retrouvés à devoir décider sur des bases incertaines, et partant à prendre une part plus active à la définition des politiques

⁹ Pour reprendre la formule de Michel Foucault à propos de la sécurité sociale (Foucault, 2001).

qu'ils sont censés mettre en œuvre. Justifié au nom de la souplesse et de l'adaptation au terrain, ce renforcement d'un pouvoir discrétionnaire, assorti d'une obligation de résultats (évaluation, « politique du chiffre ») conduit à responsabiliser les agents à tous les niveaux, au sens de leur confier davantage de responsabilités mais aussi de les rendre responsables de l'action menée. C'est l'une des manifestations des « ruses de la mise en œuvre » dont on a fait l'hypothèse. Or cette responsabilisation touche autant sinon plus les destinataires des politiques publiques, des parents d'élèves sommés de rejoindre la « communauté éducative » aux assurés sociaux enjoins à contribuer à une meilleure gestion des dépenses de santé en passant par les « efforts d'intégration » attendus des immigrés et les « activités de recherche d'emploi » qui, en plus de leur situation, définissent les chômeurs. L'action publique porte dès lors non plus seulement sur les situations des populations concernées mais aussi sur les comportements individuels de leurs membres. Ce gouvernement individualisé des conduites s'opère au cours des interactions directes avec les *street-level bureaucrats* qui en constituent des rouages essentiels : c'est en ce sens également que l'on peut parler de politiques du guichet.

Références bibliographiques

ASTIER (I.), « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations », *Droit et société*, 44-45, 2000, p. 143-155.

AVENEL (C.), « Évaluer la décentralisation du RMI. Les enjeux et les principes », *Recherches et Prévisions*, 79, mars 2005, p. 65-81.

AVRIL (C.), CARTIER (M.), SIBLOT (Y.), « Le rapport aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de “modernisation” ? », *Sociétés contemporaines*, 58, 2005, p. 5-18.

BAUDELLOT (C.), GOLLAC (M.), *et al.*, *Travailler pour être heureux ?*, Paris, Fayard, 2003.

BEAUD (S.), PIALOUX (M.), *Retour sur la condition ouvrière*, Paris, Fayard, 1999.

BELORGEY (N.), *Réformer l'hôpital, soigner les patients. Une sociologie ethnographique du nouveau management public*, thèse de sociologie, Paris, EHESS, 2009.

BENARROSH (Y.), *Recevoir les chômeurs à l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 2006.

BEZES (P.), « Le tournant néo-managérial de l'administration française », *in* BORRAZ (O.), GUIRAUDON (V.), (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.

BEZES (P.), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

- BLAU (P.), *The Dynamics of Bureaucracy. A Study Of Interpersonal Relations in two Government Agencies*, Chicago, University of Chicago Press, 1955.
- BOURDIEU (P.), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, 81 (1), p. 86-96.
- BOURDIEU (P.), (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
- BUISSON-FENET (H.), « Usages de l'usager et distinctions professionnelles. Le cas des Conseillers principaux d'éducation », in LE BIANIC (T.) et VION (A.), (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008, p. 145-159.
- CAMUS (A.) et DODIER (N.) « L'admission des malades. Histoire et pragmatique de l'accueil à l'hôpital », *Annales*, 52 (4), 1997, p. 733-763.
- CANTELLI (F.) et GENARD (J.-L.), (dir.), *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ, 2007.
- CARTIER (M.), *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003.
- CHAMBAT (P.), « Service public et néolibéralisme », *Annales*, 45 (3), 1990, p. 615-647.
- CHEVALLIER (J.), « L'administration face au public », in CURAPP, *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, 1983, p. 21-76.
- CHOQUET (L.-H.), SAYN (I.), « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille », *Droit et société*, 44-45, 2000, p. 111-125.
- CREDOC, *La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française*, Rapport réalisé à la demande du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Paris, 2009, 220 p.
- DARDY (C.), *Identités de papier*, Paris, Lieu Commun, 1990.
- DE BARROS (F.), « Les acteurs municipaux et "leurs" étrangers (1919-1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique », *Genèses*, 72 (3), 2008, p. 42-62.
- DONNAT (O.), *Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique*, Paris, La Découverte/ministère de la Culture, 2009.
- DUBOIS (V.), *La vie au guichet*, Paris, Economica, 2003a. (3^e édition à paraître en 2010).
- DUBOIS (V.), avec la collaboration de D. Dulong, L. Chambolle et F. Buton, *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, Centre de sociologie européenne, CNAF Dossier d'études n° 48, 2003b.
- DUBOIS (V.), « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », in ION (J.), dir., *Les débats du travail social*, Paris, La Découverte, 2005, p. 205-218.
- DUBOIS (V.), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, 2009, p. 28-49.
- DUPUY (F.), THÉNIG (J.-C.), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- EVANS (T.), HARRIS (J.), « Street level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion », *British journal of social work*, 34 (6), 2004, p. 871-895.
- FASSIN (D.), « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales*, 55-5, septembre-octobre 2000, p. 955-981.

- FASSIN (D.), « Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique », *Politix*, 73 (1), 2006, p. 137-157.
- FOUCAULT (M.), « Un système fini face à une demande infinie », in *Dits et Ecrits II*, Paris, Gallimard, coll. Quarto, 2001, p. 1186-1202.
- GARRIGOU (A.), « Le secret de l'isoloir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 71-72, 1988, p. 22-45.
- GOLLAC (S.), « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *Sociétés contemporaines*, 58, 2005, p. 41-64.
- GUIRAUDON (V.), « Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration », in BORRAZ (O.), GUIRAUDON (V.), (dir.), *Politiques publiques I. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 173-194.
- HEIDSIECK (E.), *Notre aimable clientèle*, Paris, Denoël, 2005.
- JEANNOT (G.), « When Non-social Public Services Take Care », in SCHULZE (H.-J.) et WIRTH (W.), (eds.), *Who Cares? Social Service Organizations and their Users*, London, Cassel, 1996, p. 63-75.
- LANGUMIER (J.), « Des ouvriers de la fonction publique d'Etat face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, 58, 2005, p. 65-84.
- LEDUC (S.), *Les ressentiments de la société du travail. La Couverture Maladie Universelle en quête de légitimité*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris X Nanterre, 2008.
- LIPSKY (M.), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- MILLET (M.), THIN (D.), *Ruptures scolaires. L'école à l'épreuve de la question sociale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005.
- OBERTI (M.), *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- PEGUY (C.), « De la situation faite au parti intellectuel », *Cahiers de la quinzaine*, IX-1, octobre 1907.
- PENEFF (J.), *L'hôpital en urgences*, Paris, Métailié, 1992.
- POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC*, « L'action publique au risque du client ? Client centrisme et citoyenneté », 24 (4), décembre 2006.
- PRESSMAN (J.), WILDAWKY (A.), *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- SCHWARTZ (O.), « Sur la question corporative dans le mouvement social de décembre 1995 », *Sociologie du travail*, 97 (4), 1997, p. 449-471.
- SERRE (D.), *Les coulisses de l'Etat social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Paris, Raisons d'agir, 2009.
- SIBLOT (Y.), « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 2005, p. 70-87.
- SIBLOT (Y.), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

- SOCIETES CONTEMPORAINES*, « Jeux bureaucratiques en régime communiste », 57, 2005a.
- SOCIETES CONTEMPORAINES*, « Classes populaires et services publics », 58, 2005b.
- SPIRE (A.), *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.
- SPIRE (A.), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.
- SPIRE (A.), « Échapper à l'impôt ? La gestion différentielle des illégalismes fiscaux », *Politix*, 22 (3), 2009, p. 143-165.
- WARIN (Ph.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, 1997.
- WARIN (Ph.), « Les droits-créances aux usagers : rhapsodie de la réforme administrative », *Droit et société*, 51-52 (2), 2002a, p. 437-455.
- WARIN (Ph.), *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002b.
- WEBER (M.), *Economie et société 2. L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Pocket, 1995.
- WELLER (J.-M.), *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.
- WELLER (J.-M.), « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 53 (2), 2003, p. 431-458.
- ZUNIGO (X.), « L'apprentissage des possibles professionnels. Logiques et effets sociaux des Missions locales pour l'emploi des jeunes », *Sociétés contemporaines*, 70, 2008, p. 115-132.

Pour approfondir

L'ouvrage classique qui fait internationalement référence pour l'analyse du rôle des petits fonctionnaires au contact avec la population dans la conduite des politiques publiques demeure *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 1980) dont il n'existe pas d'édition française. L'une des particularités de l'ouvrage est d'offrir une synthèse d'ensemble pour le cas Etats-unien, en analysant conjointement des fonctions très différentes (policiers, enseignants, travailleurs sociaux, assistants juridiques notamment). De ce point de vue, il n'existe pas véritablement d'équivalent de ce livre pour la France. Les principaux ouvrages privilégient en effet un type d'institution ou une politique particulière, la Sécurité sociale (Dubois, 2003 ; Weller, 1999) ou l'immigration (Spire, 2008). Ces recherches plus empiriquement fouillées que celles de Lipsky n'en sont pas moins utiles au-delà des cas précis dont elles rendent compte. L'un des intérêts du travail de Yasmine Siblot (Siblot, 2006) est d'étudier, tant du point de vue des usagers que de celui des guichetiers, plusieurs types d'institutions (bureau de poste, les services réglementaires d'une municipalité, un centre social) d'un même quartier populaire, ce qui permet d'ancrer l'analyse des politiques d'accueil dans la sociologie urbaine et dans celle des classes populaires. Alors que ces différents travaux mobilisent centralement des enquêtes de type ethnographique par observation directe et entretiens sur des terrains précis, Philippe Warin s'est quant à lui fondé sur une enquête par questionnaire auprès de petits fonctionnaires d'Etat de différents secteurs pour rendre compte de leur rapport au droit et de leur sens de la justice dans un contexte de réforme managériale (Warin, 2002).