



HAL
open science

Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics

Gilles Jeannot

► **To cite this version:**

Gilles Jeannot. Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. *Revue Française de Science Politique*, 2008, 58 (1), pp.123-140. halshs-00412191

HAL Id: halshs-00412191

<https://shs.hal.science/halshs-00412191>

Submitted on 1 Sep 2009

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.

Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics

Gilles Jeannot Latts Ecole nationale des ponts et chaussées

(Article publié dans Revue française de science politique, vol 58, n°1, février 2008, p. 123-140.)

Depuis près de vingt ans, s'est développé en France¹ un courant de recherche sociologique sur l'administration et les entreprises de service public qui repose sur une analyse fine de l'activité de leurs agents. C'est ainsi que sont apparus dans les publications des matériaux avant cela inédits comme des transcriptions de réunion de travail ou d'interactions entre guichetiers et usagers. Dans tous les cas, l'originalité de la démarche a été d'analyser l'activité elle-même (les actes accomplis par les agents publics) et à travers elle de porter l'attention sur le travail entendu, au sens étymologique, comme le traitement en situation d'une difficulté, d'un « événement » pour reprendre la formulation d'un sociologue, comme la « confrontation à ce qui résiste » pour reprendre l'expression d'un ergonome ou comme ce qui n'est pas codifié par la prescription pour un point de vue d'un gestionnaire².

Ce tournant vers l'activité, a été porté par des perspectives théoriques variées. Les différences se révèlent en particulier dans la manière de répondre à la question du lien entre micro et macro qui donne sens à un tel détour par le quotidien des agents. Cependant, à un premier inventaire des différences théoriques, on peut en opposer un second qui met en évidence des ressemblances empiriques. En effet, malgré la diversité des approches, du point de vue empirique des situations décrites, les diagnostics apportés par ces enquêtes sur le travail des fonctionnaires sont passablement convergents. Ces travaux accumulés mettent à jour de nouveaux espaces d'action relativement libres de prescription, offerts aux agents publics d'exécution et corrélés à la recherche d'efficacité. Les fonctionnaires ne doivent plus se contenter de « fonctionner » dans une bureaucratie où tous leurs actes seraient pré-définis mais doivent inventer des réponses adaptées pour que la finalité de l'action soit atteinte. Avec le sens donné précédemment au travail, et au risque de bousculer quelques solides lieux communs, ne peut-on pas dire alors que les fonctionnaires travaillent de plus en plus ?

Activités quotidiennes des agents publics et constitution de l'action publique

¹ L'article s'appuie sur le seul cas de la France, un rapprochement d'une telle ampleur entre sociologie du travail et sociologie de l'action publique semble cependant ne pas avoir d'équivalent dans d'autres pays. Deux autres lectures transversales plus anciennes de ce courant ont été données par Jean Marc Weller dans une perspective internaliste et par Philippe Warin qui a fait le lien avec des travaux plus anciens de la science politique anglo-saxonne : Weller Jean Marc, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3, 1998, p. 365-392. Warin Philippe, « Les 'ressortissants' dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol 49, n° 1, 1999, p. 103-121.

² Dejours Christophe, Molinier Pascale, « Le travail comme énigme », *Sociologie du travail*, 1994, hors série, p. 35-44. Moisson Jean Claude, "Appareils gestionnaires et travail ou de la lacune comme opportunité", *Sociologie du travail*, 1994, hors série, p. 11-19. Zarifian Philippe, *Le travail et l'événement*, Paris, L'harmattan, 1995.

L'attention portée à l'activité des agents publics est un phénomène relativement récent. Parmi les publications antérieures à 1990, seuls trois documents reposent sur une description micro d'une situation de travail d'un agent public, l'un de Nicolas Dodier (1989)³ sur les inspecteurs du travail, l'autre d'Isaac Joseph (1988)⁴ sur les guichetiers de la RATP, le troisième dans un numéro coordonné par Dominique Monjardet (1985) sur la police⁵. A cela il faut cependant ajouter des travaux précurseurs qui, s'ils ne recourent pas à la forme spécifique de la « vignette » issue d'une observation directe de l'activité d'un agent public, soulignent cependant l'importance de la prise en compte de cette activité, comme ceux de Pierre Lascoumes sur la mise en œuvre du droit⁶.

Cette valorisation d'actes banals et quotidiens a sûrement été préparée dans la tradition française par Henri Lefebvre ou Michel de Certeau⁷. Le mouvement de retour des ethnologues sur le territoire national a aussi été une manière de mettre en avant de telles pratiques avec le courant de l'ethnologie urbaine ; cependant, peu d'applications directes à l'action publique, hormis les travaux de Marc Abéles⁸, peuvent être rattachés directement à cette mouvance. C'est donc plus du côté de divers détours américains, pour reprendre l'expression de François Dosse⁹ qui a chroniqué une partie de ces échanges intellectuels, qu'il faut rechercher les sources de cette nouvelle manière d'observer l'activité des agents publics, autour de la redécouverte de l'école de Chicago, de l'héritage du pragmatisme, de l'éthnométhodologie, ou de la nouvelle sociologie des sciences.

Un parallèle peut être établi avec le courant initié deux décennies auparavant par les travaux de Michel Crozier¹⁰. On y retrouve en effet une même volonté d'aller au plus près des agents en charge de la mise en œuvre avec la conviction que c'est sur le terrain et non dans les hautes sphères de décision que les choses se jouent. Ces deux courants sont cependant bien différenciés. En première lecture la différence peut être interprétée comme un « plus » dans ce mouvement de rapprochement de la base. Encore plus bas dans la hiérarchie d'une part, en s'attachant à des exécutants de guichet. En effet si les exemples du *Phénomène bureaucratique* avaient été pris dans des fonctions d'exécution (secrétaires, ouvrières) les transcriptions à l'administration et tout particulièrement le modèle de la « régulation croisée » avait porté sur des cadres (préfets, ingénieurs de l'équipement, administrateurs des impôts).

³ Dodier Nicolas, "Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité" in : Boltanski Laurent Thévenot Laurent (eds.) *Justesse et justice dans le travail*, Paris PUF, 1989, p. 281-306.

⁴ Joseph Isaac, « La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 39, 1988, p. 43-55.

⁵ Monjardet Dominique, "A la recherche du travail policier", *Sociologie du travail*, n° 4, 1989, p. 391-407.

⁶ Lascoumes Pierre, Serverin Evelyne, "Théories et pratiques de l'effectivité du droit", *Droit et société*, n° 2, 1986, p. 127-150. Il défendra par la suite l'idée que la mobilisation des marges d'interprétation de la loi ne doit pas nécessairement être considérée comme un « détournement » mais participe de l'actualisation de l'action, ce qui est proche de l'argument développé dans la seconde partie. Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean Pierre, « "Des passes--droits" au passes du droit. La mise en oeuvre socio-juridique de l'action publique", *Droit et Société*, 1996, n°32, p. 5-73.

⁷ Lefebvre Henri, *Critique de la vie quotidienne, I. Introduction*, Paris, Grasset, 1947 ; De Certeau Michel, *L'invention du quotidien, tome I, Arts de faire*, UGE 10/18, 1980.

⁸ Ses premiers travaux ont été focalisés sur l'activité des élus, mais par la suite il a pris en compte le travail de fonctionnaires en particulier celui accompli par ceux de l'assemblée nationale pour accompagner la rédaction des textes de loi. Abéles Marc, *Jours tranquilles en 89, ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1988. Abéles Marc, *Un ethnologue à l'assemblée*, Paris, Odile Jacob, 1999.

⁹ François Dosse, *L'empire du sens. L'humanisation des sciences humaines*, Paris, La Découverte, 1995 ; Joas Hans, *Pragmatism and Social Theory*, The university of chicago press, 1993. Et aussi, sur ces courants de la sociologie française du début des années 1990 : « Sciences humaines, sens social », *Critiques*, 529-530, jui-juil 1991, p. 419-576.

¹⁰ Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

Encore plus proche par la méthode, avec le passage de l'entretien et du questionnaire à l'observation directe. Encore plus fin avec une unité d'analyse qui ne s'attache plus à des positions professionnelles type mais à des individus singuliers en situation. Mais, plus fondamentalement, la différence repose sur la prise en compte de l'activité des agents, ce qu'ils font dans le cadre de leur emploi. Si la sociologie des organisations descend très finement dans l'analyse des relations entre les différents agents et peut souvent s'intéresser aux agents sans grades, elle laisse très largement de côté le contenu même de l'activité et les objets matériels qu'elle vise : un contrôleur des impôts qui traite des dossiers financiers et un ingénieur qui fait des routes sont ainsi appréhendés de manière parallèle du fait qu'ils sont dans des positions comparables dans le partage des rôles entre élus et fonctionnaires¹¹. Le fait que l'un traite des documents comptables et l'autre s'occupe de l'organisation de chantiers, ou le fait que leur action s'appuie sur des branches différentes du droit, ne sont que très peu pris en compte. Ces éléments matériels de l'activité seront au contraire le point de départ des enquêtes du nouveau courant.

Pour une lecture de ces travaux, centrée sur leurs problématiques propres, un premier fil conducteur s'impose. En effet, passé un moment de fascination pour le quotidien, ou les « humbles »¹² qui fait contrepoids à une tendance inverse, solidement ancrée, de mise en avant des « grands corps », de la « décision » ou des « élites », se pose la question des liens entre ce qui est observé localement au niveau micro et des transformations plus macro de l'action publique. A quoi bon s'attacher aux activités banales de simples agents, si cela ne permet pas de « reconstruire »¹³ l'ensemble de l'action publique ? Quelques perspectives originales se dégagent alors, centrées sur les interactions, sur l'analyse des conditions du jugement ou sur l'articulation entre les hommes et les objets. Des approches plus classiques autour des figures de l'organisation, de l'institution et de la profession ont aussi été réinvesties en parallèle.

Les approches interactionnistes inspirées de Goffman et les analyses de conversations inspirées de l'ethnométhodologie ont trouvé en France un terrain d'application privilégié dans le décryptage d'activités particulièrement routinières et d'apparence simples comme vendre un ticket de métro, contrôler un titre de transport à la SNCF ou enregistrer une plainte dans un commissariat¹⁴. C'était là se plonger de manière volontaire dans ce qui semble le plus irréductiblement local et sans enjeu et rendre l'exercice de remontée particulièrement périlleux. Les auteurs de référence de ces courants ont bien élaboré des modalités de relation entre les sphères micro et macro. Goffman, dans *Les cadres de l'expérience*, propose une modalité de relation entre l'espace de l'interaction et d'autres niveaux de la réalité sociale à partir de la compétence d'articulation de cadres de différents niveaux¹⁵. Harold Garfinkel, le fondateur de l'ethnométhodologie, en centrant aussi sa sociologie sur le niveau micro offre les éléments d'une approche encore plus radicale dans laquelle les "membres" définissent le tout

¹¹ Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

¹² Hughes est souvent mobilisé pour justifier un tel retournement des valeurs. Hughes E.C., "The Humble and the Proud : the Comparative Study of Occupations", *The Sociological Quarterly*, 1970, vol. 9, n° 2, p. 147-156, traduit dans *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996, p. 123-135.

¹³ Philippe Corcuff a souligné, le poids du modèle de la « construction » dans la sociologie de cette époque. Corcuff Philippe, *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale*, Paris, Nathan, coll 128, 1995.

¹⁴ Joseph Isaac, Jeannot Gilles, *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS éditions, 1995.

¹⁵ Paris, Minuit, 1991. Plus tard il développera la thèse de la séparation de la sphère de l'interaction Goffman, Erving « The interaction order », *American Sociological Review*, n° 48, 1983, p. 1-17.

du social dans la manière dont ils rendent compte des situations¹⁶. Mais pour ce qui concerne les applications françaises de ces cadres théoriques à l'activité des agents de base, les liens qui ont été établis entre micro et macro ont été le plus souvent simplement métaphoriques. C'est en particulier autour de mots, et de leur double sens dans l'ordre de l'interaction et dans d'autres ordres que les liens ont été établis. C'est ainsi que la notion d'*accountability* telle qu'elle est entendue dans la sociologie de Garfinkel pour exprimer le fait que toute action est en même temps la construction d'un rendre compte à autrui a été mise en écho avec l'usage de cette notion en sciences politiques pour caractériser le fait que les fonctionnaires doivent rendre compte de leur action devant les citoyens¹⁷, que la question de l'uniforme des agents a été confrontée à l'uniformité du traitement des usagers ou que la notion urbanistique d'espace public a été mise aussi en relation avec le sens que ce terme a pris en philosophie politique après les travaux Jürgen Habermas. Et c'est finalement, dans l'expérience de recherche collaborative sur la gare du nord, sans vraiment quitter le niveau micro que des liens ont été établis entre recherche et action par le rapprochement avec les professionnels en charge du design et de l'entretien des espaces publics (architectes, éclairagistes, ...)¹⁸.

Les travaux engagés autour de Luc Boltanski, Laurent Thévenot, Nicolas Dodier et de l'économie des conventions relient pour leur part le local et le global par l'attention portée aux justifications des accords¹⁹. Claudette Lafaye à propos des règles de gestion du personnel dans une collectivité locale analyse les mises en causes du principe de l'ancienneté²⁰, François Eymard Duvernay²¹ décrypte la manière dont les employés des HLM mobilisant divers dispositifs matériels ou inscriptions et des principes de justification associés parviennent à faire tenir des accords avec des locataires (pour que les locaux communs soient laissés propres, un appartement rénové ou un retard de loyer payé). Un des apports empiriques notable de ces enquêtes est de mettre en évidence la capacité des personnes à « agir dans plusieurs mondes »²² et à composer avec plusieurs principes de montée en généralité. Ces enquêtes mettent en évidence de nombreuses situations dans lesquelles des accords sont trouvés par différentes formes de compromis ad hoc, le plus souvent fragiles et liés à la singularité locale de la situation. Eymard Duvernay conclut d'ailleurs que le local est plus propice à la création d'accords que des niveaux plus agrégés²³. La question des relations entre les conventions relevant de plusieurs niveaux dans l'organisation est bien présente dans cette réflexion et de manière explicite dans un projet collectif centré sur les relations entre le central et le local dans le cas d'innovations dans les services publics²⁴. Les membres de ce collectif se sont attachés à suivre aussi bien des cas d'appropriations locales d'initiatives nationales que d'élargissement d'initiatives locales. Les enquêtes empiriques mettent dans tous les cas en

¹⁶ Garfinkel H., *Studies in ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice hall, 1967.

¹⁷ Quéré Louis, « La justification comme accomplissement », *La relation de service dans le secteur public*, tome 1, p. 149-160, Ratp, plan urbain, DRI, 1990.

¹⁸ Joseph Issac et alii, *Gare du nord : mode d'emploi*, Editions recherches, 1995.

¹⁹ Boltanski Luc, Thevenot Laurent, *Les économies de la grandeur*, Cahiers d'études du centre de l'emploi, PUF, 1987.

²⁰ Lafaye Claudette, « Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue Française de Sociologie*, vol. 31, n° 2, avril-juin 1990, p. 199-223.

²¹ Eymard-Duvernay François, Marchal Emmanuelle, « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, n° 35, 1994, p. 5-36.

²² Dodier Nicolas, "Agir dans plusieurs mondes", *Critiques*, n° 529-530, juin-juillet 1991, p. 427-458.

²³ « Les remises en ordre effectuées par des dispositifs généraux, qui supposent de sortir des actions en cours, s'avèrent fréquemment inefficaces (...) A contrario, l'appui sur un contexte local d'interactions peut permettre de trouver des solutions qui mobilisent des données non prévisibles pour résoudre les désaccords ». Eymard-Duvernay François, Marchal Emmanuelle, *ibid.*, p. 34.

²⁴ Camus Agnès, Corcuff Philippe, Lafaye Claudette, « Entre local et national : des cas d'innovation dans les services publics », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1993, p. 17-48.

évidence des compétences des praticiens de l'administration leur permettant de se repérer dans les univers administratifs et de mobiliser diverses ressources administratives, mais aussi de « prendre sur eux » le poids des contradictions associées à l'innovation. Cependant, lorsque les auteurs de ce travail collectif s'interrogent sur la mobilisation possible de ces travaux par les responsables administratifs, ils ne proposent pas d'évaluer la part de ce qui relève de l'initiative locale ou de ce qui relève de l'appropriation des démarches descendantes. Ils aboutissent plutôt à l'idée d'une « casuistique », de toutes les formes possibles de jugements, un état des lieux des ressources offertes par tous les acteurs : « L'élaboration d'une casuistique, d'un répertoire d'analyses des cas identifiant des conditions favorables ou au contraire des obstacles aux processus d'innovation, peut constituer un instrument généralisant auquel les praticiens sont susceptibles de se référer dans l'action. On considèrera qu'il s'agit d'une autre modalité de généralisation, pour l'analyse et pour l'action ».

Une autre manière d'envisager une stabilisation de l'action est d'introduire un effet de fixation progressive à travers des objets et diverses inscriptions, perspective qui a été introduite en France en particulier autour de la sociologie des sciences de Bruno Latour²⁵. L'activité ne serait pas constamment réinventée mais se coulerait progressivement dans des cadres fixés. « Or précisément, les outils, les ordinateurs, les formulaires et les imprimés font quelque chose : en imposant des cadres prédéfinis, il modifient la structure même de l'agir et l'apparence du monde, car « c'est en changeant la nature de la performance qu'ils améliorent le niveau de performance »²⁶. Il faut alors rendre compte de l'action de « ces objets, qui requalifient les êtres, formatent l'action et déplacent l'identité des acteurs auxquels ils s'adressent »²⁷. Ce sont alors ces longues chaînes d'interaction d'acteurs et d'objets qui permettent « la mise en forme durable des demandes des usagers dans des états irréversibles et stabilisés, assurant les équivalences avec les catégories juridiques prévues par le droit ». Jean Marc Weller a illustré cette approche à propos des formulaires ou des dossiers qui circulent dans les caisses d'allocations familiales²⁸. Bruno Latour, lui-même, a abordé de manière plaisante et incidente, le poids des inscriptions dans les objets, à travers la description du casier à courrier du Conseil d'Etat dans lequel l'ordre des membres est strictement celui de leur entrée (ce qui suppose un travail non négligeable de redistribution des casiers lors de chaque départ d'un membre) « ce que ce meuble manifeste aux yeux de tous, c'est l'inamovibilité d'un corps de juges dont la carrière échappe à l'influence de quiconque »²⁹. La question qui se pose alors est : en quoi est-ce le meuble qui tient le Conseil d'Etat ou le Conseil d'Etat qui tient le meuble ? En effet comme le rapporte Valérie Boussard à propos d'une inscription moins anecdotique (les instruments de gestion dans les caisses d'allocations familiales), toutes les inscriptions n'ont pas les mêmes effets. Certains indicateurs sont plus « prégnants » et organisent l'activité des organismes alors que d'autres, qui prennent la même

²⁵ Il a abordé ces questions de manière précoce dès 1985 : Latour Bruno « Les 'Vues' de l'Esprit: une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques » in *Culture Technique*, n°14, 1985, p.4-30. Certains aspects de la réflexion de Bruno Latour ont été repris par Le Galles Patrick, Lascoumes Pierre, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses universitaires de sciences po, 2005

²⁶ Norman D. A., « Les artefacts cognitifs », in : Conein Bernard, Dodier Nicolas, Thévenot Laurent (eds.), *Les objets dans l'action, Raisons pratiques*, n° 4, 1993, p. 15-34.

²⁷ Weller Jean Marc, *L'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 (p. 79).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Latour Bruno, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'Etat*, La découverte, poche 2002, p. 121. L'enjeu du livre est cependant ailleurs, dans un effort pour comparer les approches de la véracité dans la science et dans le droit.

forme matérielle, sont simplement oubliés, ce qui conduit à une lecture plus interactive des relations entre l'inscription matérielle et les relations sociales à laquelle elle est associée³⁰.

Ainsi, ces approches ont moins proposé des manières intégrées et générales de relier le micro et le macro qu'ouvert la curiosité en multipliant les questions originales et les raisons de prendre au sérieux l'activité des agents de base. Elles ont alors été l'occasion de réactiver et de renouveler des réponses plus classiques à la même question autour des notions d'organisation, de profession ou d'institution.

Une première approche, consiste à porter l'attention aux rapports de pouvoir entre une organisation, incarnée par des agents, et ses destinataires. Pouvoir de l'agent qui peut agir avec plus ou moins de zèle, mais aussi pouvoir de l'utilisateur qui prescrit par son arrivée au guichet les tâches à accomplir. Les travaux de Michael Lipsky³¹ ont connu une importante influence en France. Celui-ci a mis en évidence, toutes les conséquences de la position spécifique des agents au contact avec le public qui sont à la fois soumis aux contradictions entre les finalités affichées favorables aux destinataires (qu'ils sont prêts à endosser) et les contraintes matérielles liées au traitement d'une trop grande masse d'utilisateurs avec trop peu de moyens. Lipsky suggère alors que leur intérêt est de se protéger et de renforcer par là les caractéristiques bureaucratiques de l'organisation. Dominique Monjardet a mis en relation, dans son analyse du travail policier, pouvoir discrétionnaire de l'agent et contraintes de l'organisation³². Si le travail policier se construit autour de la capacité de sélection des tâches, ceci n'est qu'en apparence le signe d'une autonomie du travail de l'agent. Ces « choix » sont en fait déterminés par un ensemble de contraintes externes qui s'entrecroisent autour de l'agent : pression des destinataires, demandes de l'organisation, orientation du collectif. Plus récemment, plusieurs thèses ont remis en cause le caractère socialement désincarné des approches interactionnistes et ont mis en avant le poids des caractéristiques sociales des protagonistes du « rapport social de service ». Aurélie Jeantet³³ évoque ainsi le mépris actif des clients de classes supérieures sur les agents et la manière dont ceux-ci se protègent par exemple en usant d'une politesse outrée. Marie Cartier³⁴, rappelle l'époque où les facteurs largement issus de milieux populaires étaient directement en phase avec le public des mêmes couches sociales et comment aussi cela a pu évoluer plus récemment avec l'arrivée de « surdiplômés ». Yasmine Siblot³⁵ évoque pour sa part, la manière dont des femmes employées peuvent selon les cas soit chercher à marquer une distance par rapport à des personnes de milieux très populaires en forçant le rigorisme ou faire preuve de plus de proximité et de souplesse.

Une autre forme d'agrégation de ce qui se trame au niveau local est ouverte par l'attention portée au collectif des agents, dans la perspective d'une sociologie des professions. L'attention

³⁰ Boussard Valérie « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, Volume 43, 4, 2001, p. 533-551.

³¹ Lipsky Michael, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in Public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980. Deux chapitres de cet ouvrage ont été traduits dans Joseph Isaac, Jeannot Gilles, *ibid.* p. 195-217.

³² Monjardet Dominique, *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996. En fait, il propose plus largement une interprétation robuste qui articule les trois points de vue de l'organisation, de la profession et de l'institution.

³³ « 'à votre service !'. La relation de service comme rapport social », *Sociologie du travail*, vol 45, n° 2, 2003, p. 191-209.

³⁴ *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La découverte, 2003, 330 p.

³⁵ *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de sciences Po, 2006, 348 p.

portée aux « quasi-professions » du secteur public, infirmières et médecins à l'hôpital, travailleurs sociaux, enseignants³⁶ est une tradition de la sociologie du travail. Les travaux menés ces dernières années ont permis de confirmer les effets de stratifications fines entre les différents segments professionnels dans ces secteurs. Mais pour ce qui concerne d'autres sphères, les travaux empiriques révèlent plutôt une difficulté du modèle des professions à se diffuser dans le nouveau contexte de l'action publique. Les observations ont pu montrer en particulier que les professions constituées sont restées relativement circonspectes face à ces nouvelles formes d'interventions partenariales. Ainsi par exemple les travailleurs sociaux n'ont pas vraiment investi les nouveaux postes qui s'offraient dans le champ urbain³⁷ et encore aujourd'hui ne s'engagent qu'à reculons dans les partenariats de la politique de la ville³⁸.

D'autres auteurs enfin, interprètent les complexes discussions locales aux franges des organismes publics comme une confrontation entre plusieurs définitions des règles de l'institution, celle des agents étant prise entre celles des destinataires et celle de la hiérarchie. Jean Louis Laville³⁹ pour les caisses d'allocation familiales et Philippe Warin⁴⁰ pour les organismes HLM ont observé le travail de recadrage du sens des règles dans les relations de service entre agents et usagers. Si tous deux interprètent ces recompositions dans la perspective descendante d'une modernisation institutionnelle, tous deux décrivent une activité complexe d'ajustement des nouveaux messages de l'institution dans les discussions entre agents et usagers. L'ouvrage de François Dubet, **Le déclin de l'institution**, même s'il ne participe pas du tournant méthodologique conduisant à observer les situations de travail, pousse plus loin l'argument. Dans les domaines de l'éducation et du travail social nous serions en train de vivre un déclin de l'institution, un affaiblissement des messages descendant qui laisse les agents publics, face à leurs destinataires, en position de recomposer eux-mêmes le sens de leur action. « Moins les institutions sont portées par des principes centraux homogènes, plus les acteurs sont mis en demeure de trancher entre des principes de justice inconciliables (...) Les équipes et professionnels sont tenus de réaliser des arrangements locaux entre des normes contradictoires »⁴¹. Vincent Dubois propose (à propos des caisses d'allocations familiales) une toute autre interprétation. Pour lui, la capacité de compassion et d'arrangement, que tous les observateurs des agents de base ont noté, ne serait qu'une ruse pour mieux faire passer le code de l'institution : « Ils peuvent en particulier faire alterner ce qui tient à leur personne (se montrer compréhensif, mobiliser des compétences des valeurs qui leur sont propres...) et les composantes les plus formelles de leur fonction bureaucratique (...) Une telle souplesse des apparences ou souplesse apparente est bien faite

³⁶ Par exemple : Dubar Claude, Tripiet Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998. Peneff Jean, *L'hôpital en urgence*, Métailié, 1992. Chopart Jean Noël (dir), *Les mutations du travail social, dynamique d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000. Cousin Olivier, « Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge », *Sociologie du travail*, n° 2, 1996, p. 141-161.

³⁷ Ion Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990, 172 p.

³⁸ Maillard J. de, 2002. « Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations ». *Sociologie du travail*, vol. 44, n° 2, p. 215-232. Ceci est nuancé par des observations britanniques : Laffin Martin (ed), *Beyond bureaucracy ? The professions in the public sector*, Aldershot, Ashgate, 1998.

³⁹ Laville Jean Louis, « De la sociologie des organisations à la sociologie des institutions ? : l'exemple de la modernisation du service public social », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 29, 1997, p.109-122. Gautrat Jacques, Gounouf Marie France, Laville Jean Louis, *Le service public au défi du social*, travaux sociologiques du LSCI, Iresco CNRS, n° 41, 1994.

⁴⁰ Warin Philippe, "Les relations de service comme régulations", *Revue française de sociologie*, vol 34, n° 1, 1993, p. 69-95.

⁴¹ Dubet François, *Le déclin de l'institution, l'expérience du travail sur autrui*, Paris, Seuil, 2002. (p.).

pour obtenir « en douceur », et partant de manière d'autant plus efficace, l'assentiment d'un visiteur auquel on a donné des marques de considération tout en rappelant la nécessaire soumission à la règle »⁴².

L'évolution de la place du travail dans l'action publique

Toutefois, malgré la diversité des postures, les enquêtes de terrain semblent bien parler de la même chose. Certains thèmes concentrent l'attention ; les relations entre agents et usagers dans les entreprises publiques et quelques administrations, les situations d'interprétation de la règle, ou les « nouveaux métiers » de médiateurs dans les espaces publics ou de coordonnateurs de partenariats complexes. A chaque fois, des comptes-rendus d'observation documentent le constat d'une relative autonomie des agents dans un contexte de recherche d'efficacité.

Une telle convergence ne peut être dissociée des conditions de la commande de recherche et de l'accès au terrain d'enquête nécessaire à ce type de méthode. L'équipe de prospective de la RATP, le bureau de la recherche de La poste ou le bureau de la recherche des caisses d'allocations familiales ont organisé recherches et séminaires et financés de nombreuses thèses dans des conventions CIFRE⁴³. Il y a aussi des sociabilités spécifiques aux médiateurs entre la recherche et les entreprises et administrations avec le réseau ULISSE des utilisateurs des sciences sociales en entreprise. Ainsi, si la curiosité des chercheurs a bien été nourrie de détours lointains, la convergence empirique des travaux, répond à une préoccupation des services de recherches de certaines organisations publiques, qui partageaient, à ce moment là, l'intuition qu'il se jouait quelque chose autour de l'évolution des « métiers » des agents⁴⁴. Cela conduit à rechercher ce qui pourrait expliquer cette convergence non plus autour de la posture choisie par les chercheurs et de leurs présupposés théoriques, mais autour d'une interprétation du contexte historique dans lequel sont nées ces commandes.

La gestion des dilemmes de la relation de service

L'amplitude temporelle des études consacrées à la relation de service permet aujourd'hui de dessiner une évolution des problèmes associés au travail. Les premiers travaux sur la relation de service ne sont pas le fait de sociologues mais de spécialistes de la gestion. Ceux-ci ont noté la tension entre les anciens systèmes gestionnaires traitant de manière uniforme les destinataires et les tentatives de différenciation du traitement⁴⁵. Dans ce contexte, Isaac

⁴² Dubois Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, economica, 1999, p. 6. On trouvera des interprétations comparables de la diffusion des principes de l'institution dans l'ethos des fonctionnaires de la préfecture chargés de l'accueil des étrangers de 1945 à 1975 ou dans la pratiques de celle des fonctionnaires contemporains des missions locales pour l'emploi des jeunes : Spire Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, vol 24, n° 69, p. 11-37. Beaud Stéphane, Pialoux Michel, *Violences urbaines, violence sociale : genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 2003.

⁴³ Les conventions industrielles de formations par la recherche sont cofinancées par les entreprises et le ministère de la recherche et permettent à un étudiant de faire son doctorat dans le cadre d'une entreprise.

⁴⁴ Comme le souligne Jean Claude Thoenig, l'existence d'une commande peut se composer avec la curiosité du chercheur (« Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique », in Filâtre Daniel, De Terssac Gilbert, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, p. 285-306, (p. 293). Le parcours d'Isaac Joseph, à la fois introducteur en France de l'école de Chicago en France et animateur de programmes de recherche à la RATP illustre particulièrement la possibilité de telles compositions.

⁴⁵ Hatchuel Armand et alii, *Pour un scénario cible : station 2000*, Paris, RATP, 1987. Voir aussi pour cette formalisation gestionnaire Langeard Eric, Eiglier Pierre, *Servuction : le marketing des services*, Paris, McGraw-Hill, 1987.

Joseph montrait comment les agents devaient « réparer » le décalage entre le caractère normatif de ce système gestionnaire et la diversité des situations de face à face⁴⁶. Les descriptions proposées par Claudette Lafaye, par François Eymard Duvernay ou par Philippe Warin⁴⁷ portent bien aussi sur la même tension : introduction de principes issus du privé dans la gestion du personnel des mairies pour le premier, introduction d'une gestion décentralisée orientée vers le client dans un organisme HLM pour les seconds.

Les enquêtes ethnographiques menées dix ans plus tard donnent un tableau sensiblement différent, alors que l'orientation client s'est généralisée. D'un côté ces enquêtes témoignent de la mise en place de nouveaux outils gestionnaires censés être centrés sur le client : des instruments comptables dans les caisses d'allocation familiale, des méthodes de gestion de la qualité à l'hôpital, des instruments marketing d'intéressement des chefs de bureau à la vente de produits à la poste, des outils informatiques de gestion des dossiers. Ainsi par exemple François Hochereau⁴⁸ rapporte comment plusieurs générations d'outils informatiques ont servi d'ossature à l'activité quotidienne des agents de France télécom, et permettent progressivement aux agents chargés de la relation commerciale d'avoir accès aux données techniques concernant la ligne personnelle de leur interlocuteur puis de pouvoir les activer, pour par exemple remettre en service une ligne fermée. D'un autre côté, les enquêtes témoignent d'une acceptation progressive du modèle du client (plus forte cependant⁴⁹ pour les agents au contact que pour ceux chargés de fonctions de maintenance de l'infrastructure technique).

Cependant malgré cette diffusion de l'orientation vers les « clients », toutes les observations mettent en évidence les tensions entre plusieurs manières de viser le destinataire de l'action. Le trouble se glisse entre la conception portée par l'agent de ce qu'attend le destinataire et ce qui est présupposé dans les outils de gestion, ce qui se traduit par des dilemmes pratiques. Ainsi par exemple⁵⁰, le service public est-il tenu d'accorder plus d'attention à une situation singulière (arrêter un bus pour faire monter un usager un peu en retard) ou au flux global qui concerne la moyenne des usagers ? Comment concilier des objectifs de contrôle des voyageurs de transport en commun et l'application d'une politique d'accueil et de service aux clients ? Faut-il vendre un service dont le destinataire n'a pas vraiment besoin ? Lors d'un branchement internet, faut-il se contenter de vérifier que la ligne fonctionne ou faut-il aider l'utilisateur à se connecter ? Les habitants des banlieues populaires doivent-ils faire l'objet de dispositions adaptées ou apprécient-ils justement que le service public les traite comme les autres ?⁵¹ Ces questions se posent bien sûr de manière cruciale pour les agents en contact avec

⁴⁶ Joseph Isaac, « La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 39, 1988, p. 43-55.

⁴⁷ Cf. supra

⁴⁸ Hochereau François, « L'évolution de la fonction commerciale de France télécom (1978-1998) à travers son informatisation », in : Deroche Luc, Jeannot Gilles (eds), *L'action publique au travail*, Toulouse, Octares, 2004 p. 17-24.

⁴⁹ Pour des illustrations de ce décalage dans le cas de La poste : Aubert Nicole, De Gaulejac Vincent, *Modernisation et résistance dans un grand établissement de courrier, les avatars d'un système « perdant-perdant »*, rapport effectué pour le compte de la mission de la recherche de La Poste ; octobre 1998, 58 p. Bertaux-Wiame Isabelle, Jeantet Aurélie, Linhart, Danièle., *Les temps modernes de La Poste. Vie privée, travail public et réforme managériale*, Collection de la mission de la recherche de La Poste, 1999, 135 p. Zarifian, Philippe, De Coninck, Frédéric, *Les relations entre back et front office dans la production des services financiers à La Poste*, Rapport pour la mission de la recherche de La Poste, 2001.

⁵⁰ Les exemples sont tirés de : Deroche Luc, Jeannot Gilles, *ibid.*

⁵¹ Sur ce dernier point : Siblot Yasmine, *ibid.*, chap. 7 ; Jeannot Gilles, « When Non-social Public Services Take Care » in : Wolfgang Wirth, Schulze Hans Joachim (eds.) *Who Cares ?*, Cassel, Londres, 1996, p. 63-75.

les utilisateurs mais ils se posent aussi pour ceux qui contribuent à la production. Ainsi, dans un centre de tri du courrier, faut-il faire une recherche pour un courrier dont l'adresse est peu compréhensible, plutôt que privilégier le traitement de la caisse de courrier en attente, ou dans une laverie d'hôpital, la propreté d'un drap est-elle définie par des critères biologique ou par son apparence ? Face à ces dilemmes pratiques, les catégories du « commercial » ou du « service du client » et celles du « service public » s'entremêlent et ne dessinent pas des lignes tranchées qui permettraient à chacun de choisir clairement son camp. Les agents bricolent alors des solutions singulières. Le bricolage est tout d'abord symbolique. Le terme de « client » qui devrait témoigner d'une nouvelle approche est réapproprié dans des catégories anciennes : « le service public, c'est bien servir le client ». Mais le bricolage est aussi pratique. Ils doivent trancher en situation en s'efforçant de mêler qualité, adaptation et aide aux plus défavorisés aux contraintes de productivité qui s'imposent à eux. Un guichetier pourra prendre un peu plus de temps pour traiter la demande d'une personne âgée. Mais ces arbitrages ne sont pas dénués de tensions (prendre le temps pour une personne particulière, c'est faire attendre les suivantes) ou de difficultés de définition (le plus offert est-il un « geste commercial » ou du « service public » ?). Les options prises ne sont pas nécessairement les mêmes et peuvent être l'objet de débats au sein des organisations. Et souvent, ni les organisations qui refusent de prendre en compte le caractère irréductible de ces dilemmes en le niant ou en se contentant d'édicter de nouvelles règles⁵², ni les collectifs professionnels souvent trop faiblement structurés, ne suffisent à soutenir des agents isolés face à ces dilemmes.

Ces analyses ont surtout porté sur les entreprises publiques, mais, pour les administrations, Philippe Warin développe une analyse comparable des doutes des « petits fonctionnaires » confrontés aux injonctions de qualité et d'efficacité : « Le comportement des petits fonctionnaires (...) est exemplaire de leur méfiance sinon de leur défiance à l'égard de cette évolution managériale. (...) D'une part on leur en demande toujours plus, sans tenir compte des difficultés qu'ils rencontrent ni des efforts qu'ils déploient face aux usagers. Mais surtout les mesures en question répondent à des exigences d'efficacité qui leur paraissent inspirées par une représentation quelque peu idéale des usagers »⁵³. Ces tensions sont exacerbées pour les agents des administrations qui travaillent dans les quartiers difficiles⁵⁴. Ainsi, passé le débat initial opposant un traitement égalitaire des destinataires à un traitement différencié, il reste une indétermination sur les critères de différenciation pertinents.

Le travail de qualification juridique

Lorsque dans le même déplacement du regard vers les agents au contact du public, les chercheurs ont été confrontés non plus à de la prestation de service mais à l'application du droit, ils ont aussi été amenés à poser la question de l'ajustement à la situation en termes de qualification juridique. Dans le domaine de l'attribution individuelle des aides familiales, Isabelle Sayn et Luc Henri Choquet ont décrit la complication du travail lorsque la conditionnalité de l'aide passe d'un critère lié à la qualité juridique de l'intéressé (par ex : être célibataire) à un critère lié à une situation sociale (par ex. vivre seul)⁵⁵. Isabelle Astier à

⁵² La multiplication des règles conduit aussi à multiplier les contradictions, ce qui génère de nouvelles nécessités d'ajustements.

⁵³ Warin Philippe, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002, p. 119.

⁵⁴ Mager Annie, Berthet Jean-Marc, *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, Paris, La documentation française, 1997.

⁵⁵ Enfants à charge et parents isolés ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait, CNAF, 1996.

travers ses observations des Commissions locales d'insertion dans l'application de la loi sur le RMI a montré comment les membres de cette commission doivent interpréter la volonté d'insertion des bénéficiaires qui doivent « exposer leur personne » pour pouvoir en faire la preuve⁵⁶.

En amont de cette complication du travail des agents, se dessine en effet, une évolution dans la formulation du droit. Cette formulation ne porte plus sur des caractères déjà codés juridiquement (le statut marital, le relevé des impôts), mais sur la réalité empirique que vise la loi (l'isolement, l'insertion). Antoine Garapon note ainsi pour le droit social que la loi demande de « se prononcer sur la personne au-delà de la personnalité juridique »⁵⁷. Dans ces exemples, ce n'est pas la mise en avant d'une marge d'interprétation du droit au niveau des fonctionnaires d'exécution qui est singulière⁵⁸, mais la fonction de cette marge d'interprétation. L'espace d'interprétation associé au moment de la qualification des faits (et non de l'application de la règle, un fois les faits qualifiés) doit justement permettre de traiter au plus près le problème dont le texte de loi vise la résolution.

Cet effort de qualification des situations réelles se retrouve dans d'autres domaines. Jean Marc Weller pour l'agriculture a décortiqué les conséquences de nouvelles règles européennes qui proposent de remplacer le codage traditionnel des parcelles à travers leurs références cadastrales par un nouveau codage, lié à des caractéristiques physiques du terrain, qui puisse permettre la télédétection, ou celles de la mise en œuvre d'un principe de « traçabilité » pour la viande bovine. Dans les deux cas, la volonté de coller à la réalité, affiché dans des règles, conduit à mettre en place des instrumentations nouvelles de suivi mais aussi tout un travail humain pour accompagner le bon fonctionnement de ces dispositifs (que fait-on quand une vache a perdu la boucle accrochée à son oreille et qui permet de la « tracer » ?)⁵⁹. Jean Pierre Galland⁶⁰ souligne en matière de risque industriel que la loi Bachelot qui impose dans les Plans de Prévention des Risques Technologiques une comparaison entre la solution "réduction du risque à la source (chez l'industriel)" et "réduction de la vulnérabilité des populations riveraines (en les déplaçant, ou en agissant sur le bâti)", oblige l'inspection des installations classées et les DDE à recueillir, traiter et confronter de nouvelles informations pour caractériser la nature de la situation à traiter. Ce dernier exemple peut être rapproché d'analyses de Pierre Lascoumes qui rappelle le caractère progressif de cette évolution du droit⁶¹ qui part d'une forme symbolique avec la loi de 1810 qui « fixe des cadres généraux d'action sans prendre en compte les modalités de sa réalisation », pour aller vers une forme axiologique qui incite à de nouveaux comportements avec la loi de 1917 et aboutir finalement

⁵⁶ Astier Isabelle, "Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations", *Droit et société*, 44-45, 2000, p. 143-155. Astier Isabelle, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

⁵⁷ Garapon Antoine, « Le sujet de droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 31, 1993.

⁵⁸ On la retrouve à tous les moments de l'histoire comme l'illustrent deux livraisons récentes de la revue *Le mouvement social* : « relations de services », n° 216 (2006/3) et « L'empire (des fonctionnaires) du milieu », n° 218, 207/1.

⁵⁹ Weller Jean-Marc (2006), « Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif », *Politiques et management public*, vol. 24, n° 3, sept 2006, p. 109-122. Joly Nathalie, Weller Jean-Marc, « traçabilité et pratiques administratives dans le milieu de l'élevage », *Communication au IIIe congrès de l'association française de sociologie* ; 5-8 sept. 2006.

⁶⁰ ("Vers un renouvellement de l'action public étatique à l'occasion de la mise en oeuvre de la loi "Bachelot"?") au colloque du LERASS, Risque Industriels Majeurs, Sciences humaines et sociales, Toulouse, 6, 7 décembre 2007.

⁶¹ Lascoumes Pierre, "La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement", *Sociologie du travail*, n° 3, 1989, p. 315-333.

à une forme instrumentale qui passe par une réorganisation des services administratifs et la création de nombreux postes d'inspecteurs des installations classées qui deviennent des « magistrats techniques » pesant les différents intérêts sur la base d'une étude d'impact.

Ces enrichissements de la fonction de qualification juridique des situations, s'inscrivent dans le mouvement de « managérialisation du droit »⁶² qui place la visée d'efficacité dans l'écriture même du droit. Si le droit, prend dans son écriture même la visée de modifier substantiellement la réalité, alors les agents qui ont en charge sa mise en œuvre se trouvent enjoins de prendre en charge les singularités irréductibles de cette réalité.

Les médiateurs dans les espaces publics

Les emplois peu qualifiés dit de « médiation » qui ont été multipliés avec le dispositif « nouveaux services, emplois jeunes » ont aussi été l'objet d'une attention particulière des chercheurs et de nombreuses observations en situation⁶³. Ces emplois ont été rattachés aux organismes de transport urbains, aux municipalités, aux associations concernées par la vie quotidienne dans les banlieues. L'éducation nationale (« aides éducateurs ») et la police (« agents locaux de médiation sociale ») ont aussi recruté un nombre conséquent de ces emplois jeunes.

Les évaluations globales sont très contrastées, certains soulignent la capacité de ces agents à générer des formes originales d'intervention publique d'autres au contraire dénoncent leur caractère purement « occupationnel » ou contradictoire de leur position. Ainsi par exemple, pour des fonctions comparables de « présence sociale » dans des espaces publics de transport, Damien Collard explicite comment les agents de médiation de la gare d'Ivry apprennent à développer des formes de communication selon les publics qu'ils ont eux-mêmes typifié, alors que Sophie Beauquier dans le cas de la ligne automatique de métro parisien décrit le désarroi des agents recrutés dans des fonctions ambiguë entre contrôle et animation⁶⁴.

Mais ces jugements contradictoires s'appuient sur un même diagnostic : ces agents ont été très largement livrés à eux-mêmes, condamnés à inventer une activité, plongés en situation, à partir d'une simple injonction très ouverte à la médiation et de la mobilisation de leurs ressources personnelles. L'ouvrage d'Isabelle Astier⁶⁵ permet avec le recul de dresser un tableau de l'activité de ces agents. Ces agents sont amenés à mobiliser des ressources extra professionnelles, comme l'ethnicité (« les beurs avec les beurs, les turcs avec les turcs »⁶⁶), leur connaissance personnelle des individus pour les encourager (passer au domicile d'un élève absentéiste) ou les décourager « leur seule présence décourage les petits dealers et racketteurs (...) parce que ces personnes connaissent très bien leurs activités »⁶⁷, ou la proximité de leur parcours scolaires avec celle de leur public. Ces ressources leur permettent alors proposer des interventions originales parfois décalées par rapport à la demande. Les

⁶² Cf. le numéro spécial de *Politiques et management public* consacré à l'intrication du management et du droit (1993, n° 4).

⁶³ Par exemple : Dubet François *Ibid.* Charlot Bernard, Emin Laurent, de Peretti Olivier, Une gestion communautaire de la violence scolaire, Paris, Anthropos, 2002. De Wenden Catherine, Vuddamalay Vasoodeven ? (dir.), « Existe-t-il des métiers ethniques ? », *Panoramiques*, 4^e trimestre 2003, n° 65

⁶⁴ Borzeix Annie., Collard Damien, « La gestion des gares de banlieue est-elle une compétence ? », *Education permanente*, n°141, janvier 2000. Beauquier Sophie, « A la recherche d'une convivialité entre agents et clients, la ligne 14 du métro parisien », in Deroche Luc, Jeannot Gilles, *ibid.* p. 79-86.

⁶⁵ Astier Isabelle, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, 2007, 200 p.

⁶⁶ *Ibid.* p. 99

⁶⁷ *Ibid.* p. 71

médiateurs proposent et la hiérarchie dispose et stabilise certains savoir faire⁶⁸. D'ailleurs, un rapport produit par l'institution, confirme indirectement ce diagnostic en traitant la question de la nécessaire professionnalisation de ces agents après avoir pris acte de leur capacité d'inventer de nouvelles fonctions⁶⁹.

Cette manière de laisser les individus se débrouiller face un objet épineux a été démultipliée par le dispositif emploi jeune dont le premier objectif était la création d'emplois et l'activation des bénéficiaires, la production d'utilité publique venant en sus⁷⁰. Mais il est plus ancien, s'applique à des fonctions hors de ce dispositif comme les adultes relais⁷¹ et, surtout, certaines de ses caractéristiques semblent s'étendre à des métiers plus traditionnels. Ainsi Jean-marc Stébé, dans son ouvrage au titre décalé mais significatif⁷², décrit-il comment les gardiens d'immeubles HLM, ex « concierges » sont aujourd'hui appelés par leur organisation à accomplir des fonctions de médiation proches de celles accomplies par ces emplois jeunes.

Les intermédiaires de l'action publique territorialisée

Un quatrième ensemble de travaux est consacré à la mise en avant de nouvelles fonctions ou de nouveaux métiers associés à la mise en œuvre de politiques partenariales sur le territoire. Il s'agit cette fois d'emplois de cadres dont la fonction première est celle de la coordination. Ce sont tout d'abord les chefs de projets de la politique de la ville qui ont attiré l'attention des chercheurs⁷³, mais des caractéristiques comparables ont été observées pour d'autres aspects de la politique de la ville (les délégués ministériels de la politique de la ville⁷⁴, les animateurs

⁶⁸ « Ce qui est frappant c'est la manière dont les compétences des médiateurs sont tour à tour reconnues et déniées par leur chef de service » *Ibid.*, p. 97

⁶⁹ Brévan Claude, Picard Paul, *Une ambition pour les villes de nouvelles frontières pour les métiers, rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la ville*, septembre 2000. Cette posture pragmatique fait contraste avec celle, plus rationnelle, d'un rapport britannique contemporain, qui va de la formation vers l'action et non l'inverse : Egan John, *Skills for sustainable communities, The Egan Review, Office of the deputy prime minister*, 2004.

⁷⁰ Ravon Bertrand (2001), « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », *VEI enjeux*, n° 124, p. 68-80. Demazière Didier, « Médiation et médiateurs sociaux. Entre nomination et professionnalisation », *Formation Emploi*, n° 86, 2004, p. 13-25.

⁷¹ Ce dispositif a été en particulier étudié par l'association « profession banlieue ».

⁷² Stébé Jean-Marc, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, PUF, 2005.

⁷³ Rapporté à sa taille, le groupe professionnel des chefs de projet est sûrement l'un de ceux qui a été le plus étudié par les sciences sociales : Lae Jean-François (1989), « La mission d'équité urbaine et ses référents, l'évaluation des politiques incitatives », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 44-45, p. 49-58. Estèbe Philippe (1991), « Les états d'âmes d'un chef de projet », in Donzelot Jacques (dir) *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, p. 41-57. Profession banlieue (1993), *La place du chef de projet et de son équipe dans la mise en œuvre du contrat de ville*. Péraldi Michel (1995), Le cycle du fusible, Pour une histoire sociale du DSU à Marseille », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 68-79. Pasquier Elisabeth, Petitot Jean-Yves (1995), « Itinéraire d'un chef de projet dans son quartier », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 80-92. Behar Daniel, Estèbe Philippe (1996), « Le chef de projet et le sous-préfet à la ville entre norme et projet », *Espace et société*. Bonetti Michel (1997), *Les compétences du chef de projet de développement : du promoteur d'action à l'organisateur social et institutionnel*, Paris, CSTB. De Maillard Jacques (2000), « Les chefs de projet et les recompositions des l'action publique, un nouveau métier urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 88, p. 7-18. Blanc M., Sipp J. F., *Les métiers de la ville et du développement social urbain*, rapport pour la délégation interministérielle à la ville, mars 2000, 34 p Rémezy-Nicol Nathalie (2000), « itinéraires de chefs de projet », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 88, p. 25-29

⁷⁴ Maillard Jacques de, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'Etat », in : Nay Olivier, Smith Andy, *Le gouvernement du compromis, Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 87-110.

des actions de territorialisation de la sécurité et de la justice⁷⁵) ou pour diverses fonctions associées au développement et à l'emploi⁷⁶ : les agents de développement en milieu rural⁷⁷, les animateurs des politiques de reconversion industrielle⁷⁸, les promoteurs de l'innovation locale des entreprises⁷⁹, les coordinateurs des politiques d'insertion dans l'emploi⁸⁰.

L'analyse de l'activité de ces agents de coordination révèle une capacité d'adaptation pragmatique⁸¹ aux caractéristiques locales du problème et de prise en compte des contraintes de chacune des parties, une capacité à déplacer les rapports de force en donnant la parole à des acteurs qui étaient hors du jeu, une capacité à changer de registre pour être en relation à la fois avec la population ou les entreprises et avec les diverses organisations publiques concernées, une capacité aussi à maîtriser techniquement ou juridiquement ce qui relève de chacune des politiques publiques engagées. Olivier Nay et Andy Smith⁸² opposent ainsi à la figure ancienne du courtier (qui porte un intérêt dans une instance) celle du généraliste qui traduit ce qui se joue dans différentes sphères. En nommant ainsi les médiateurs évoqués ici ils portent l'attention sur un caractère important de ces agents publics, l'efficacité de leur intervention dépend non seulement de leur capacité à faire du liant mais aussi à maîtriser ce qui relève de chacune des sphères d'action qu'ils mettent en relation. Les accords qu'ils contribuent à produire sont alors indissociables de la production d'« objets intermédiaires » (premiers projets de conception, chartes, études, matérialité de l'objet visé) autour desquels les acteurs recomposent leurs liens⁸³.

Ici aussi, ces observations peuvent être rapportées aux évolutions de la constitution de l'action publique territorialisée, de nombreux auteurs soulignent en effet, en des termes différents, le caractère désormais ouvert du jeu et les constructions singulières des accords autour de la résolution des problèmes⁸⁴. Les recompositions des modalités de production de l'accord local suggèrent ainsi que souvent ces agents ont constitué le chaînon manquant qui a permis d'actualiser une convergence des acteurs et une prise en charge effective et non plus seulement formelle des problèmes visés.

⁷⁵Dourens Christine, Vidal-Naquet Pierre-A., *L'autorité comme prestation : la justice et la police dans la politique de la ville*, Aix-en-Provence, CERPE, 1993. Wyvekens Anne, "Le souci du territoire, les groupes locaux de traitement de la délinquance", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, 1999, p. 81-88.

⁷⁶Cette mise en avant généralisée des figures du réseau, du projet et de l'autonomie font écho à des transformations plus générales du discours sur la gestion des entreprises cf. : Boltanski Luc, Chiapello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

⁷⁷Jeannot Gilles, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°1, 2005, p.17-35.

⁷⁸Pallez F., Aggeri F., 2002. *Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles*. Cahiers du CGS, 20.

⁷⁹Catlla Michel, *Le travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007, 222 p.

⁸⁰Baron Cécile, Nivolle Patrick, (2005) « L'inventivité au quotidien des missions locales et PAIO », *Dares, Premières informations et premières synthèses*, août, n° 34.1

⁸¹Dourens Christine, "le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui", *Les Annales des ponts et chaussées*, n° 75, 1995, p. 25-32.

⁸²Nay Olivier, Smith Andy, *Ibid.*

⁸³Jeantet Alain, « Les objets intermédiaires dans les processus de conception des produits », *Sociologie du travail*, 1998, vol. 40, n°3, p. 291-316. Leroux Bertrand, « Une étude sur les zones inondables, construction d'un objet intermédiaire entre élus et techniciens », in Filâtre Daniel, De Terssac Gilbert, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octares, 2005, p. 189-200. Micoud André, Péroni, Michel (eds), *Ce qui nous relie*, La tour d'Aigues, l'Aube, 2000.

⁸⁴Lorrain Dominique, "Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 3, 1993, p. 285-307. Duran Patrice, Thoënis Jean-Claude, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol 46, n° 4, 1996, p. 580-623. Padioleau, Jean-Gustave, "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et management public*, vol 17, n° 4, décembre 1999, p. 85-127. Gaudin, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Plus de travail dans l'action publique

Ces recherches nous donnent ainsi un tableau par tâches, accumulant ici et là les observations sur des phénomènes qui peuvent sembler disparates et partiellement représentatifs. En première lecture, c'est la diversité des questions posées qui semble s'imposer (ajustement du service, gestion de conflits, interprétation du droit, coordination d'actions complexes) et par ailleurs d'autres observations menées dans une perspective d'appréciation de l'évolution des conditions de travail, donnent à voir des pans importants de l'activité administrative qui restent très largement bureaucratiques et éloignés des orientations évoquées ici⁸⁵. En outre certaines situations étudiées concernent des agents aux marges de la fonction publique (emplois aidés, contractuels ou agents recrutés par des associations) et qui ne peuvent être considérés comme « fonctionnaires » que par extension de ce terme, même si paradoxalement leur contribution active à la définition de l'action publique peut être plus forte que celle de fonctionnaires statutaires occupés à des fonctions support⁸⁶.

Un thème commun s'insinue cependant qui mêle quête d'efficacité de l'action publique et marges de manœuvre accordées au niveau de l'exécution. La lecture centrée sur les résultats empiriques conduit à esquisser une hypothèse de nature historique et non plus méthodologique. Ces comptes rendus mettent en évidence d'une part une liberté d'action des agents d'exécution (fait en soi peu nouveau) et d'autre part le fait que l'existence de ces marges de manœuvre est associée à la quête d'efficacité de l'action engagée. Au sein d'un mouvement de montée de la préoccupation d'efficacité qui va au-delà de telle ou telle mode managériale, ce qui est touché du doigt par ces observations, c'est la prise en compte au moins implicite du fait que l'efficacité ne passe pas seulement par de nouveaux principes et de nouveaux outils mais aussi par les capacités d'ajustement et d'invention des fonctionnaires : le travail est nécessaire pour mieux coller à la réalité visée⁸⁷. La qualité de service, l'adaptation du droit aux personnes ou aux situations problématiques, la proximité des populations ou la transversalité des actions territoriales ne sont actualisées que par une capacité locale d'interprétation, d'ajustement ou même de proposition.

Les transformations de l'action publique se traduisent ainsi dans un certain nombre de situations par plus de travail au sens commun du terme⁸⁸ : tout simplement plus de choses à

⁸⁵ Grimault Solveig, Pernot Jean-Marie, Ughetto Pascal, « Travailler au changement, travailler dans le changement, trois directions du ministère des finances de l'économie et de l'industrie », *La revue de l'Ires*, 2005, n° 48, p. 129-195. Linhart Danièle (ed.), *Les différentes visages de la modernisation du service public. Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la Fonction publique du Nord*, La documentation française, 2006.

⁸⁶ Ce paradoxe n'est pas dénué de conséquences, en effet le principe de réserver le statut de fonctionnaire aux agents porteurs de l'autorité tendant à se diffuser comme effet de débordement de la politique européenne de mobilité. Sur ce point cf. Lemoyne Deforges Jean Michel, *L'adaptation de la fonction publique au droit communautaire*, Dalloz, 2003.

⁸⁷ Cette évolution ne se fait pas sans soubresauts comme le montre la transformation en une décennie du débat sur la relation de service ou les allers retours sur les « nouveaux métiers » de la médiation régulièrement remis en cause mais tout aussi régulièrement réinventés.

⁸⁸ Il faut noter au passage de cette allusion au sens commun, à quel point le débat récurrent dans le monde politique et journalistique sur les « trop ou trop peu de fonctionnaires » repose sur une représentation extrêmement pauvre des changements dans l'activité de ces fonctionnaires, les seules mutations évoquées étant des suppressions évidentes de mission (les douaniers), des mutations technologiques (l'informatisation du ministère des finances) ou des oppositions générales entre les « fonctionnaires de papier » (occupés par définition à ennuyer les citoyens) et les fonctionnaires au service des usagers (les infirmières). Voir par

faire. Permettre au consommateur de savoir d'où vient le steak qu'il a dans son assiette, c'est mettre en place une chaîne technique de contrôle mais aussi le suivi humain de tous les dérapages possibles. Viser la personne et non la personnalité juridique, demande plus de temps de collecte d'information et une discussion plus compliquée entre les différentes administrations concernées par un même individu. Mettre en cause les découpage thématiques promouvoir une approche transversale mieux adaptée aux territoires ou aux individus, c'est générer un nombre conséquent de réunions. Et, les nouveaux métiers de médiation, dont une part non négligeable a franchi le tri lié à la fin des financements d'emplois jeunes, ce sont aussi de nouveaux emplois publics. Mais plus fondamentalement, ce qui change c'est que le travail, entendu comme acte d'ajustement irréductible à la prescription, n'occupe plus une place marginale mais centrale dans la quête d'efficacité. C'est en ce double sens que l'on peut dire que dans ces domaines, il y a plus de travail dans l'action publique ou, pour faire image, que les fonctionnaires ou quasi fonctionnaires travaillent de plus en plus.

Bibliographie

- Abèles Marc, *Jours tranquilles en 89, ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1988. Abelès Marc, *Un ethnologue à l'assemblée*, Paris, Odile Jacob, 1999.
- Astier Isabelle, "Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations", *Droit et société*, 44-45, 2000, p. 143-155.
- Astier Isabelle, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, 2007, 200 p.
- Astier Isabelle, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- Aubert Nicole, De Gaulejac Vincent, *Modernisation et résistance dans un grand établissement de courrier, les avatars d'un système « perdant-perdant »*, rapport effectué pour le compte de la mission de la recherche de La Poste ; octobre 1998, 58 p.
- Baron Cécile, Nivolle Patrick, (2005) « L'inventivité au quotidien des missions locales et PAIO », *Dares, Premières informations et premières synthèses*, août, n° 34.1
- Beaud Stéphane, Pialoux Michel, *Violences urbaines, violence sociale : genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard, 2003.
- Beauquier Sophie, « A la recherche d'une convivialité entre agents et clients, la ligne 14 du métro parisien », in Deroche Luc, Jeannot Gilles, *ibid.* p. 79-86.
- Behar Daniel, Estèbe Philippe (1996), « Le chef de projet et le sous-préfet à la ville entre norme et projet », *Espace et société*.
- Bertaux-Wiame Isabelle, Jeantet Aurélie, Linhart, Danièle., *Les temps modernes de La Poste. Vie privée, travail public et réforme managériale*, Collection de la mission de la recherche de La Poste, 1999, 135 p.
- Blanc M., Sipp J. F., *Les métiers de la ville et du développement social urbain*, rapport pour la délégation interministérielle à la ville, mars 2000, 34 p
- Boltanski Luc, Chiapello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Boltanski Luc, Thevenot Laurent, *Les économies de la grandeur*, Cahiers d'études du centre de l'emploi, PUF, 1987.
- Bonetti Michel (1997), *Les compétences du chef de projet de développement : du promoteur d'action à l'organisateur social et institutionnel*, Paris, CSTB.
- Borzeix Annie., Collard Damien, « La gestion des gares de banlieue est-elle une compétence ? », *Education permanente*, n°141, janvier 2000.
- Boussard Valérie « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du Travail*, Volume 43, 4, 2001, p. 533-551.

exemple : « Trop de fonctionnaires ? », *Le nouvel observateur*, n ° 2236, jeudi 13 sept. 2007 et « Trop de fonctionnaires ? », *Alternatives économiques*, n° 262, octobre 2007.

Brévan Claude, Picard Paul, *Une ambition pour les villes de nouvelles frontières pour les métiers, rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la ville*, septembre 2000.

Camus Agnès, Corcuff Philippe, Lafaye Claudette, « Entre local et national : des cas d'innovation dans les services publics », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet-septembre 1993, p. 17-48.

Cartier Marie, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La découverte, 2003, 330 p.

Catlla Michel, *Le travail public régional*, Toulouse, Octares, 2007, 222 p.

Charlot Bernard, Emin Laurent, de Peretti Olivier, *Une gestion communautaire de la violence scolaire*, Paris, Anthropos, 2002.

Chopart Jean Noel (dir), *Les mutations du travail social, dynamique d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.

Corcuff Philippe, *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale*, Paris, Nathan, coll 128, 1995.

Cousin Olivier, « Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge », *Sociologie du travail*, n° 2, 1996, p. 141-161.

Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

De Wenden Catherine, Vuddamalay Vasoodeven ? (dir.), « Existe-t-il des métiers ethniques ? », *Panoramiques*, 4^e trimestre 2003, n° 65

Dejours Christophe, Molinier Pascale, « Le travail comme énigme », *Sociologie du travail*, 1994, hors série, p. 35-44.

Dodier Nicolas, "Agir dans plusieurs mondes", *Critiques*, n° 529-530, juin-juillet 1991, p. 427-458.

Dodier Nicolas, "Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité" in : Boltanski Laurent Thévenot Laurent (eds.) *Justesse et justice dans le travail*, Paris PUF, 1989, p. 281-306.

Doullens Christine, "le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui", *Les Annales des ponts et chaussées*, n° 75, 1995, p. 25-32.

Doullens Christine, Vidal-Naquet Pierre-A., *L'autorité comme prestation : la justice et la police dans la politique de la ville*, Aix-en-Provence, CERPE, 1993.

Dubar Claude, Tripiet Pierre, *Sociologie des professions*, Paris, Armand colin, 1998. Peneff Jean, *L'hôpital en urgence*, Métailié, 1992.

Dubet François, *Le déclin de l'institution, l'expérience du travail sur autrui*, Paris, Seuil, 2002. (p.).

Dubois Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, economica, 1999, p. 6.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol 46, n° 4, 1996, p. 580-623.

Estèbe Philippe (1991), « Les états d'âmes d'un chef de projet », in Donzelot Jacques (dir) *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, p. 41-57.

Eymard-Duvernay François, Marchal Emmanuelle, « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, n° 35, 1994, p. 5-36.

Filâtre Daniel, De Terssac Gilbert, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, p. 285-306

François Dosse, *L'empire du sens. L'humanisation des sciences humaines*, Paris, La Découverte, 1995 ;

Galland Jean-Pierre, "Vers un renouvellement de l'action public étatique à l'occasion de la mise en oeuvre de la loi "Bachelot"?) au colloque du LERASS, Risque Industriels Majeurs, Sciences humaines et sociales, Toulouse, 6, 7 décembre 2007.

- Garapon Antoine, « Le sujet de droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 31, 1993.
- Garfinkel H., *Studies in ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice hall, 1967.
- Gaudin, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Gautrat Jacques, Gounouf Marie France, Laville Jean Louis, *Le service public au défi du social*, travaux sociologiques du LSCI, Iresco CNRS, n° 41, 1994.
- Goffman, Erving « The interaction order », *American Sociological Review* , n° 48, 1983, p. 1-17.
- Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.
- Grimault Solveig, Pernot Jean-Marie, Ughetto Pascal, « Travailler au changement, travailler dans le changement, trois directions du ministère des finances de l'économie et de l'industrie », *La revue de l'Ires*, 2005, n° 48, p. 129-195.
- Hatchuel Armand et alii, *Pour un scénario cible : station 2000*, Paris, RATP, 1987.
- Hochereau François, « L'évolution de la fonction commerciale de France télécom (1978-1998) à travers son informatisation », in : Deroche Luc, Jeannot Gilles (eds), *L'action publique au travail*, Toulouse, Octares, 2004 p. 17-24.
- Hughes E.C., "The Humble and the Proud : the Comparative Study of Occupations", *The Sociological Quarterly*, 1970, vol. 9, n° 2, p. 147-156, traduit dans *Le regard sociologique*, Paris, EHESS, 1996, p. 123-135.
- Ion Jacques, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Privat, 1990, 172 p.
- Jeannot Gilles, « When Non-social Public Services Take Care » in : Wolfgang Wirth, Schulze Hans Joachim (eds.) *Who Cares ?*, Cassel, Londres, 1996, p. 63-75.
- Jeannot Gilles, « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°1, 2005, p.17-35.
- Jeantet Alain, « Les objets intermédiaires dans les processus de conception des produits », *Sociologie du travail*, 1998, vol. 40, n°3, p. 291-316.
- Jeantet Aurélie, « 'à votre service !'. La relation de service comme rapport social », *Sociologie du travail*, vol 45, n° 2, 2003, p. 191-209.
- Joas Hans, *Pragmatism and Social Theory*, The university of chicago press, 1993.
- Joly Nathalie, Weller Jean-Marc, « traçabilité et pratiques administratives dans le milieu de l'élevage », Communication au IIIe congrès de l'association française de sociologie ; 5-8 sept. 2006.
- Joseph Isaac, « La relation de service, les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 39, 1988, p. 43-55.
- Joseph Isaac, Jeannot Gilles, *Métiers du public, les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, CNRS éditions, 1995.
- Joseph Issac et alii, *Gare du nord : mode d'emploi*, Editions recherches, 1995.
- Lae Jean-François (1989), « La mission d'équité urbaine et ses référents, l'évaluation des politiques incitatives », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 44-45, p. 49-58.
- Lafaye Claudette, « Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue Française de Sociologie*, vol. 31, n°. 2, avril-juin 1990, p. 199-223.
- Laffin Martin (ed), *Beyond bureaucracy ? The professions in the public sector*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- Langeard Eric, Eiglier Pierre, *Servuction : le marketing des services*, Paris, McGraw-Hill, 1987.
- Lascombes Pierre, "La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement", *Sociologie du travail*, n° 3, 1989, p. 315-333.

Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean Pierre, « "Des passes--droits" au passes du droit. La mise en oeuvre socio-juridique de l'action publique", *Droit et Société*, 1996, n°32, p. 5-73.

Lascoumes Pierre, Serverin Evelyne, "Théories et pratiques de l'effectivité du droit", *Droit et société*, n° 2, 1986, p. 127-150.

Latour Bruno, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'Etat*, La découverte, poche 2002, p. 121.

Laville Jean Louis, « De la sociologie des organisations à la sociologie des institutions ? : l'exemple de la modernisation du service public social », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n° 29, 1997, p.109-122.

Le Galles Patrick, Lascoumes Pierre, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses universitaires de sciences po, 2005

Lefebvre Henri, *Critique de la vie quotidienne, I. Introduction*, Paris, Grasset, 1947 ; De Certeau Michel, *L'invention du quotidien, tome 1, Arts de faire*, UGE 10/18, 1980.

Lemoyne Deforges Jean Michel, *L'adaptation de la fonction publique au droit communautaire*, Dalloz, 2003.

Leroux Bertrand, « Une étude sur les zones inondables, construction d'un objet intermédiaire entre élus et techniciens », in Filâtre Daniel, De Terssac Gilbert, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Toulouse, Octares, 2005, p. 189-200.

Linhart Danièle (ed.), *Les différents visages de la modernisation du service public, Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la Fonction publique du Nord*, La documentation française, 2006.

Lipsky Michael, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in Public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980. Deux chapitres de cet ouvrage ont été traduits dans Joseph Isaac, Jeannot Gilles, *ibid.* p. 195-217.

Lorrain Dominique, "Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 3, 1993, p. 285-307.

Mager Annie, Berthet Jean-Marc, *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, Paris, La documentation française, 1997.

Maillard Jacques de (2000), « Les chefs de projet et les recompositions des l'action publique, un nouveau métier urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 88, p. 7-18.

Maillard Jacques de, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'Etat », in : Nay Olivier, Smith Andy, *Le gouvernement du compromis, Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 87-110.

Maillard Jacques de, 2002. « Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations ». *Sociologie du travail*, vol. 44, n° 2, p. 215-232.

Micoud André, Péroni, Michel (eds), *Ce qui nous relie*, La tour d'Aigues, l'Aube, 2000.

Moison Jean Claude, "Appareils gestionnaires et travail ou de la lacune comme opportunité", *Sociologie du travail*, 1994, hors série, p. 11-19.

Monjardet Dominique, "A la recherche du travail policier", *Sociologie du travail*, n° 4, 1989, p. 391-407.

Monjardet Dominique, *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996.

Norman D. A., « Les artefacts cognitifs », in : Conein Bernard, Dodier Nicolas, Thévenot Laurent (eds.), *Les objets dans l'action, Raisons pratiques*, n° 4, 1993, p. 15-34.

Padioleau, Jean-Gustave, "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", *Politiques et management public*, vol 17, n° 4, décembre 1999, p. 85-127.

Pallez F., Aggeri F., 2002. *Les nouvelles figures de l'Etat dans les mutations industrielles*. Cahiers du CGS, 20.

Pasquier Elisabeth, Petitot Jean-Yves (1995), « Itinéraire d'un chef de projet dans son quartier », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 80-92.

Péraldi Michel (1995), Le cycle du fusible, Pour une histoire sociale du DSU à Marseille », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 68-79.

Profession banlieue (1993), *La place du chef de projet et de son équipe dans la mise en œuvre du contrat de ville*.

Quéré Louis, « La justification comme accomplissement », *La relation de service dans le secteur public*, tome 1, p. 149-160, Ratp, plan urbain, DRI, 1990.

Ravon Bertrand (2001), « Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine », *VEI enjeux*, n° 124, p. 68-80. Demazière Didier, « Médiation et médiateurs sociaux. Entre nomination et professionnalisation », *Formation Emploi*, n° 86, 2004, p. 13-25.

Rémezy-Nicol Nathalie (2000) , « itinéraires de chefs de projet », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 88, p. 25-29

Spire Alexis, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, vol 24, n° 69, p. 11-37.

Stébé Jean-Marc, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, PUF, 2005.

Syblot Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de sciences Po, 2006, 348 p.

Warin Philippe, "Les relations de service comme régulations", *Revue française de sociologie*, vol 34, n° 1, 1993, p. 69-95.

Warin Philippe, « Les 'ressortissants' dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol 49, n° 1, 1999, p. 103-121.

Warin Philippe, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002, p. 119.

Weller Jean Marc, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3, 1998, p. 365-392.

Weller Jean Marc, *L'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 (p. 79).

Weller Jean-Marc (2006), « Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif », *Politiques et management public*, vol. 24, n° 3, sept 2006, p. 109-122.

Wyvekens Anne, "Le souci du territoire, les groupes locaux de traitement de la délinquance", *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, 1999, p. 81-88.

Zarifian Philippe, *Le travail et l'événement*, Paris, L'harmattan, 1995.

Zarifian, Philippe, De Coninck, Frédéric, *Les relations entre back et front office dans la production des services financiers à La Poste*, Rapport pour la mission de la recherche de La Poste, 2001.

Résumé

L'article propose deux lectures successives des travaux de recherche sociologique sur l'administration et les entreprises publique qui depuis la fin des années 1980, en France, ont introduit l'analyse fine de l'activité des agents publics. La première lecture, s'attache à la manière dont ces travaux ont tenté de relier des descriptions micro de l'activité des agents et une vision plus macro de l'intervention publique et met en évidence la diversité des approches. La seconde lecture met, en contrepoint, l'accent la convergence empirique des observations menées. Celles-ci document dans plusieurs domaines (la relation de service, la qualification des situations juridiques, la médiation dans les banlieues et la coordination de l'action publique territoriale) une autonomie de ces agents corrélée directement à la recherche d'efficacité. Ceci conduit à formuler l'hypothèse historique d'un déplacement, à cette époque,

de la place accordée au travail, entendu comme acte d'ajustement irréductible à la prescription, dans l'action publique.