



HAL
open science

Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

Vincent Dubois. Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France. 2012. halshs-00660673

HAL Id: halshs-00660673

<https://shs.hal.science/halshs-00660673>

Preprint submitted on 17 Jan 2012

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.

Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France

Vincent Dubois

à paraître in Eymeri-Douzans (J.-M.) et Bouckaert (G.), dir., *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-De Boeck.

Les travaux sur le rôle du travail administratif des agents de base (réception des usagers, traitement de leurs demandes, instruction des dossiers, etc.) dans la conduite de l'action publique se sont fortement développés en France depuis le milieu des années 1990. On peut, schématiquement, identifier deux principales séries de raisons à ce développement¹. La première tient aux évolutions des politiques publiques. Si elle n'était pas entièrement inédite, l'attention gouvernementale portée à la « satisfaction » des usagers des services publics et à l'adaptation à leurs « besoins » a bénéficié d'une nouvelle actualité dès la fin des années 1980 et dans les années qui ont suivi. C'est en effet à cette période que s'articulent, de manière changeante, la référence au modèle républicain d'administration et l'importation des techniques du nouveau management public, dont l'association caractérise la réforme contemporaine de l'Etat à la française (Bezès, 2008). Cette préoccupation gouvernementale partiellement inédite pour les échelons subalternes des administrations et, en particulier, leurs relations avec le public, a donné lieu à de nombreuses commandes de recherches, dont certaines ont pu accompagner intellectuellement l'effort dit de « modernisation du service public » (Warin, 1997 ; Weller, 1998).

C'est également à partir de cette période que, particulièrement dans le domaine social au sens large du terme (assistance, emploi, santé, formation, etc.), la tendance à l'individualisation des politiques publiques a connu son essor en France. Cette tendance, illustrée par exemple par le recours à la contractualisation, la référence à la responsabilisation des bénéficiaires, l'exigence croissante de contreparties au versement des aides et allocations diverses, ou encore la rhétorique insistante du « projet » individuel comme base d'un traitement par les pouvoirs publics rebaptisé « accompagnement », a suscité un regain d'intérêt pour l'activité quotidienne des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Si celle-ci pouvait être tenue pour une routine bureaucratique éventuellement digne d'intérêt du point de vue d'une sociologie du travail administratif *stricto sensu* mais sans portée véritable sur la

¹ Les contributions rassemblées dans cette partie et notamment celle de Gilles Jeannot fournissent des éclairages complémentaires sur cette histoire récente.

conduite de l'action publique dans un système fondé sur l'application de règles (relativement) standardisées et (prétendument) universelles, elle requiert en revanche toute l'attention lorsque la tendance est à l'appréciation, l'évaluation voire la négociation des cas individuels. Le pouvoir discrétionnaire (*discretion*) des *street-level bureaucrats* et leur « *policy making role* » (Lipsky, 1980) devient ainsi plus que jamais d'actualité dans le cas français.

Ces évolutions des politiques publiques ont croisé celles de la recherche en sciences sociales, qui forment la deuxième série de raisons du développement des travaux sur la *street-level bureaucracy* en France. En sociologie et en science politique, l'orientation d'une proportion croissante de travaux vers des enquêtes de terrain empiriquement très fouillées et circonscrites, la valorisation de méthodes qualitatives (avec par exemple la promotion des techniques d'observation directe), ou encore le succès de courants d'analyse tels que l'interactionnisme (E. Goffman, H. Becker), la sociologie pragmatique (L. Boltanski, L. Thévenot), ou dans une moindre mesure l'ethnométhodologie, comptent au nombre des évolutions globales des sciences sociales françaises qui ont sans doute contribué à remplir les conditions favorables au développement de travaux sur l'administration au quotidien (observation des interactions de guichet, analyse des pratiques de classement, monographies d'institutions, etc.). Il faut également rappeler que l'analyse des politiques ne prend dans le cas français son plein essor qu'à partir de la seconde moitié des années 1980, et qu'il a été très rapide au cours de la décennie suivante, conduisant à une ampleur et une diversité inédites de la recherche en sciences sociales sur l'action publique. C'est dans ce contexte qu'ont pu être réinvestis des questions et des modes d'approche auparavant relativement négligés, à l'instar de la production quotidienne de l'action publique dans les administrations de base.

Ce rapide (et très partiel) rappel des conditions de développement de tels travaux donne en même temps la mesure de leur diversité, conceptuelle, disciplinaire et empirique. Les contributions réunies ici en fournissent un bon aperçu. Car s'il y a indéniablement un essor des recherches dans ce domaine en France, il serait très exagéré de prétendre à l'existence d'une « école française » un tant soit peu unifiée. Les quatre chapitres qui composent cette partie illustrent des tendances différentes, quoique complémentaires et qui se recoupent partiellement. La première est à l'œuvre dans les contributions de Gilles Jeannot et Jean-Marc Weller qui, chacune à leur manière, s'inscrivent dans une tradition de recherche focalisée sur l'activité des agents, au prisme de laquelle ils rendent compte de la conduite de l'action publique. Le chapitre de Jean-Marc Weller articule en fait différentes perspectives et,

s'appuyant sur la nouvelle sociologie des sciences et des techniques et la sociologie cognitive du travail (Weller, 1999), invite « à entrer dans la matière même du travail administratif, s'intéressant aux écrits, aux papiers, aux artefacts techniques qui le composent », ce qui est généralement plus abordé latéralement que construit comme objet de la recherche. Gilles Jeannot s'attache quant à lui à décrire ce qu'il désigne comme les « métiers flous » de l'action publique, ce qui permet de poser à nouveaux frais la question de l'encadrement des intermédiaires de l'action publique et de leur rôle dans sa fabrication. Si Marie Cartier rend elle aussi compte très précisément des activités des agents – ici le travail relationnel des facteurs – elle accorde quant à elle une place centrale à leurs origines et trajectoires sociales, dont est restituée l'inscription historique (Cartier, 2003). L'analyse de ce que font les agents et de la manière dont ils travaillent est ici, plus fondamentalement, partie prenante d'une sociologie qui met en relation les transformations des milieux sociaux – dans ce cas les classes populaires – avec celles des services publics (Avril, Cartier, Siblot, 2005 ; Serre, 2009). Dans une analyse elle aussi très attentive à l'inscription historique des pratiques, Françoise de Barros contribue enfin à une sociologie historique de l'Etat, vu au travers du travail de classification des étrangers par les *street-level bureaucrats*. Ce faisant elle ne rend pas seulement compte de leur « policy making role » mais, plus largement, de l'intrication des logiques administratives et des logiques politiques.

Par-delà leurs différences ces travaux, avec d'autres, contribuent tous à enrichir notre connaissance de la conduite de l'action publique en montrant le rôle que peuvent y jouer des catégories d'agents généralement négligées, tant dans les représentations officielles des politiques publiques que dans une partie importante de la littérature académique. C'est sur ce rôle que l'on voudrait livrer ici quelques éléments de réflexion, qui seront en même temps l'occasion d'évoquer quelques travaux français récents².

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

² Je reprends ici des éléments exposés dans Dubois, 2010b.

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*, 2005).

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 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, 2010a) 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 bas³, 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.

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

³ A l'instar de Dupuy et Thœnig qui observaient la coexistence de « deux cultures contradictoires » au sein des préfetures, où « le préfet manie une logique de l'arrangement, les services une logique de l'égalitarisme devant la loi » (Dupuy, Thœnig, 1985, p. 49).

(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 (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, 2010)... 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, 2009a). 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). 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. Le cas n'est sans doute pas généralisable mais, comme l'indiquent les exemples donnés plus haut, cette forme de défaussement sur les échelons subalternes est quant à elle suffisamment fréquemment observable pour qu'on puisse y voir une tendance aujourd'hui à l'œuvre dans la conduite des politiques publiques en France. Tendance qui justifie la poursuite de travaux tels que ceux présentés ici, et qui en garantissent en même temps les apports pour la compréhension des modes contemporains de gouvernement (Dubois, 2009b).

Références

- 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.
- BELORGEY (N.), *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte, 2010.
- 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.
- 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.
- CARTIER (M.), *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003.
- 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.
- DUBOIS (V.), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, 2009a, p. 28-49.
- DUBOIS (V.), « Towards a Critical Policy Ethnography. Lessons from Fieldwork on Welfare Control in France », *Critical Policy Studies*, 3 (2), July 2009b, 219-237.
- DUBOIS (V.), *La vie au guichet*, Paris, Economica, 2010a (3^e édition). Traduction anglaise : *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*, Aldershot, Ashgate, 2010a
- DUBOIS (V.), « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Borraz (O.), Guiraudon (V.), dir., *Politiques publiques 2. Changer la société*, Presses de Sciences-po, 2010b, p. 265-286.
- 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.
- LIPSKY (M.), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.
- OBERTI (M.), *L'école dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

PRESSMAN (J.), WILDAWKY (A.), *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984.

SERRE (D.), *Les coulisses de l'Etat social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Paris, Raisons d'agir, 2009.

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.

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.

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.), La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1896-1996). *Sociologie du travail*, 3, 1998, p. 365-92.

WELLER (J.-M.), *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.