



Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif

Jean-Marc Weller

► To cite this version:

Jean-Marc Weller. Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif. Jean-Michel Eymeri-Douzans, Geert Bouckaert. La France et ses administrations. Un état des savoirs, Bruylant, pp.211-236, 2013, 9782802740476. <http://fr.bruylant.larciergroup.com/titres/129006_2/la-france-et-ses-administrations-un-etat-des-savoirs.html>. <halshs-01361238>

HAL Id: halshs-01361238

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01361238>

Submitted on 6 Sep 2016

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.

Enquêter sur l'administration ou l'énigme du travail administratif

Jean-Marc Weller
LATTS-Université Paris Est

jean-marc.weller@latts.enpc.fr

Parmi les multiples manières d'étudier l'administration, une perspective parmi les recherches françaises s'est imposée depuis une vingtaine d'années : elle consiste à observer les bureaucrates au travail (1). Les situations mises en lumière sont naturellement diverses : interactions de part et d'autre d'un comptoir, visites au domicile des usagers ou dans les entreprises, audition en commissions, etc. C'est en quelque sorte une « stratégie du guichet » qu'on trouve déployée dans un nombre croissant d'enquêtes, invitant à mettre au devant de la scène les personnels de l'administration directement confrontés au public et à la complexité du monde social. Certes, l'idée d'approcher l'administration en décrivant les agents d'exécution qui peuplent le bas de l'échelle de ses organigrammes n'est pas, en soi, une idée radicalement nouvelle. Alors que la science politique ou la science administrative ont, par proximité avec le droit public, exploré l'Etat depuis ses fondements et ses élites, la sociologie s'est penchée depuis longtemps sur le cas des petits fonctionnaires, notamment avec les travaux de Michel Crozier. Mais les recherches récentes n'en apportent pas moins un regard original. D'une part, elles reposent bien souvent sur une démarche inédite, où l'enquêteur séjourne parmi les bureaucrates et partage avec eux le quotidien, de sorte que ses descriptions gagnent indéniablement en épaisseur, s'efforçant de rendre pleinement compte de toutes les dimensions politiques, économiques et sociale de leur action. D'autre part, elles inspirent d'une réflexion sur des objets spécifiques qui n'avaient peut-être pas reçu toute l'attention qu'ils méritent, ouvrant de nouveaux chantiers possibles pour décrire et analyser les évolutions de la « basse administration ». L'étude des bureaucrates au travail est de ceux là.

Une telle perspective a inspiré bon nombre de travaux ethnographiques, étudiant des groupes de fonctionnaires précis, observant tour à tour leurs positions, leurs itinéraires, leurs identité professionnelle et leurs pratiques, en intégrant même parfois une perspective historique ou socio-historique à même de compléter l'analyse. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire des disciplines et à la configuration des différents champs académiques, cette stratégie a pu constituer, en France, une innovation contribuant à un certain « renouveau » des études administratives (2). Parmi les multiples approches qui ont été proposées, c'est la lecture d'un sociologue du travail que j'aimerais ici proposer. Car, au-delà de ce constat général d'une

1.- Une version plus longue, centrée sur les possibles stratégies d'enquête ethnographique dans l'étude des administrations, a été soumise à la *Revue française de sociologie* à partir d'une version antérieure de ce papier.

2.- Parmi la masse de travaux existants et leur recension possible, voir Bezès, Ph. et Join-Lambert, O. « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, vol. 52, n°2, avril 2010, pp.133-150.

renouvellement bien évidemment réjouissant des recherches sur la bureaucratie, une énigme demeure : elle concerne la place et le contenu du travail accompli par les fonctionnaires, leurs activités concrètes, leurs raisonnements et leurs techniques faites de dossiers à fabriquer, de papiers à traiter, d'informations à saisir. Hélas, ce labeur n'est pas toujours regardé avec toute l'attention qu'il mérite. Ainsi, l'ethnographe accompagne parfois des heures durant un guichetier, un inspecteur, un gestionnaire, et plus largement un bureaucrate, sans s'intéresser aux papiers administratifs qui l'occupent pourtant durant sa journée de travail, sans jeter un seul regard du côté de l'informatique qu'il ne cesse néanmoins de manipuler, comme si cette matière réputée grise et compliquée pouvait être délaissée.

Notre propos ici consiste à envisager l'inverse. Il s'agit plus largement de tirer partie de l'éclairage d'un certain nombre de développements récents intervenus en sociologie — on pense à la nouvelle sociologie des sciences, à la théorie de la cognition distribuée ou aux *workplace studies* (3), qui ont en commun d'inviter à entrer dans la matière même du travail administratif, s'intéressant aux écrits, aux papiers, aux artefacts techniques qui le composent. A partir du cas concret d'une organisation bureaucratique inattendue au regard de ce qu'on a coutume de considérer comme le « modèle administratif français » que nous avons étudiée récemment, et qui concerne les contrôles réglementaires des agriculteurs (4) (**section 1**), nous montrerons comment une première famille de travaux ethnographiques, centrés sur l'étude des groupes professionnels, permet de dégager un certain nombre d'éléments susceptibles d'éclairer les raisons d'un tel décalage (**section 2**). Puis, nous montrerons comment une seconde famille de travaux, centrés sur l'analyse des activités de travail, apporte une lumière différente à ce même problème (**section 3**). Nous envisagerons alors, au terme de cette double perspective, une description — qu'on souhaite mieux ajustée à la réalité — de l'organisation du travail administratif et de ses configurations possibles (**section 4**).

Section 1.- Le contrôleur et la fraude : le cas des subventions agricoles

Plutôt que de demeurer abstrait et trop général, prenons donc une question très concrète et emblématique d'une des fonctions régaliennes de l'Etat : le contrôle des fonds publics. Quel intérêt y aurait-il, en la matière, à vouloir explorer l'administration du point de vue de ce qui s'y fait, aux plus bas niveaux de l'échelle bureaucratique ? Pour le savoir, considérons un cas

3.- Pour une présentation de ces travaux, voir Licoppe, C., « Dans le « carré de l'activité » : perspectives internationales sur le travail et l'activité », *Sociologie du travail*, vol.50, n°3, 2008, pp. 287-302. Pour une illustration de ces approches sur l'analyse du travail des magistrats en prise avec leurs dossiers, voir Weller, J.-M., « Comment décrire ce qu'on ne voit pas. Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du travail*, n°3, 2011.

4.- Les données sur lesquelles s'appuie ce papier sont issues de trois enquêtes distinctes. La première (2003-2005), portait sur le travail des agents des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture en charge d'évaluer l'éligibilité des exploitants agricoles à l'obtention des aides économiques définies réglementairement par la politique agricole commune (PAC). Le contrôle des exploitations a constitué, dans ce cadre, une des scènes du terrain d'observation. Il a été approfondi par une deuxième enquête, menée en 2006, qui s'est intéressé plus spécifiquement aux activités des contrôleurs. Enfin, une troisième enquête — actuellement en cours — concerne la gestion de la traçabilité aussi bien sanitaire, réglementaire qu'économique (labels, certification, primes PAC, etc.) chez les éleveurs laitiers français et anglais, gestion impliquant notamment l'intervention d'agents de contrôle (Agence de Service de Paiement/ Rural Payments Agency). Ces trois opérations de recherche ont été menées en collaboration avec respectivement Aurélie Jeantet, Nathalie Joly et Laura Sayre. Toutes ont reposé sur une démarche d'accompagnement des visites des agents contrôleurs (plus d'une vingtaine de tournées au total).

plus précis encore, comme celui des politiques publiques agricoles auxquelles je m'intéresse et, dans ce cadre, au cas des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture en charge d'attribuer les subventions économiques aux agriculteurs. Définies dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), les montants financiers en jeu sont considérables : la France, premier Etat bénéficiaire de cette politique, reçoit chaque année près de 10 milliards d'euros. Redistribués sous forme d'aides directement versées aux exploitants agricoles, ces paiements sont aujourd'hui l'objet de profondes discussions. La survenue de crises sanitaires récentes, les tensions que soulève régulièrement le budget agricole dans le cadre d'une Union Européenne élargie ou la progressive mise sur l'agenda politique des questions relatives à l'environnement contribuent à réinterroger la place, le sens et l'efficacité de l'actuelle PAC. Mais la question n'est pas là. Le fait est que ce contexte d'interrogations sur la légitimité de la politique agricole et de difficultés budgétaires exacerbe les tensions et conduit l'Etat à se rappeler la tâche hautement régalienne de contrôle du bon usage de l'argent public qui lui incombe. Cette rhétorique, qui semble dire en substance « le droit, tout le droit et rien que le droit », est à mettre en parallèle avec la montée des irrégularités observées depuis que la réforme de la PAC a remplacé, en 1992, l'ancienne politique d'intervention sur les marchés (figure n°1) (5). Et ces irrégularités concernent notamment la France : en témoignent les refus d'apurement dont elle fait régulièrement l'objet, qui obèrent chaque année le budget national (6). Cette rhétorique rigoriste en matière réglementaire renvoie, de ce point de vue, à l'enjeu, pour l'administration, de se prémunir des critiques éventuelles et à garantir une parfaite et stricte application des textes.

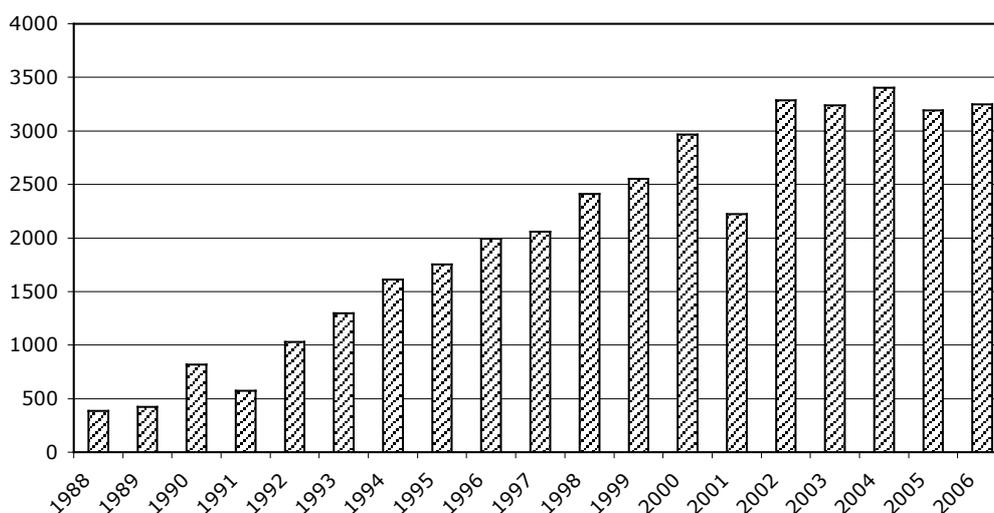


Figure n°1.- Nombre de cas d'irrégularités déclarés par les Etats membres, dont le montant en jeu dépasse 4000 euros. Source : *rappports annuels*, Rapport de la commission au Parlement et au Conseil, OLAF European Anti-Fraud Office, 1988-2006

Mais que vaut-elle, lorsqu'on s'intéresse aux acteurs en charge de contrôler leur respect par les bénéficiaires des aides ? Car, lorsqu'on enquête très concrètement dans les services administratifs dédiés au contrôle des agriculteurs, les bureaucrates de base qu'on rencontre

5.- Les irrégularités sont ici entendues comme des versements non conformes à la réglementation européenne. La fraude, qui désigne des irrégularités intentionnelles, n'en constitue qu'une partie.

6.- Les refus d'apurement concernent les aides directes que la Commission estime avoir été indûment versées au regard de la réglementation. Leur montant annuel est de 116 millions d'euros en moyenne pour la France, et sont alors à la seule charge du budget national. Voir *Rapport d'information*, Commission des finances du Sénat, n°93, novembre, 2008.

ont une particularité : leur précarité. En effet, ce sont des vacataires qui, la plupart du temps, se rendent sur place, dans les fermes, pour vérifier que les exploitants ont correctement déclaré leurs animaux ou leurs parcelles à propos desquels ils demandent une subvention. D'où ma question : comment l'Etat peut-il confier une tâche aussi régaliennne que le contrôle des fonds publics à des intermittents, embauchés pour quelques mois ? Comment les agents peuvent-ils faire valoir, dans le cadre des inspections qu'ils réalisent, la mission qu'ils incarnent quand leur statut paraît si bancal ? Pour le dire autrement, si l'agent public a bien deux corps — pour reprendre ici l'analogie que Vincent Dubois (7) avait esquissée à propos du guichetier des CAF et la figure du souverain dans l'œuvre de Kantorowicz, quelle probabilité y'a-t-il à ce que se maintienne durablement cette fiction d'un souci permanent de l'« intérêt général » incarné par l'Etat, au-delà des personnes physiques qu'il emploie, quand il les emploie aussi mal ? Et quoi penser, dans ce cas, du fameux « modèle administratif français », quand on sait que cet intérêt lui sert formellement de légitimité et constitue encore une de ses marques originales (8)

Section 2.- Observer les bureaucrates en action, ou « suivre les acteurs »

En s'intéressant aux petits bureaucrates des administrations de proximité, toute une gamme de recherches récentes ont indéniablement apporté quelque chose de nouveau que la sociologie de l'action organisée, l'analyse des politiques publiques, la sociologie du travail ou la sociologie des groupes professionnels n'avaient pas regardé spontanément ou avec autant de minutie (9). Ces nouvelles explorations du monde administratif « par le bas » ont porté sur des terrains variés (transport public, Sécurité sociale, Poste, éducation, préfectures, police, justice, etc.) et présentent d'emblée un certain nombre de points communs : un goût pour les scènes d'interaction entre agents et usagers comme poste privilégié d'analyse de la complexité des rapports entre institutions et leurs publics ; le choix de l'observation comme méthodologie d'enquête, supposant une longue immersion sur le terrain ; une perspective monographique, dont les données accumulées nourrissent une réflexion plus large sur l'action publique et le lien de l'Etat à la société (10).

Fort de cette démarche privilégiant la description fine et attentive du terrain, enquêter auprès des services d'économie agricole (SEA) des DDAF — devenues aujourd'hui DDT (11) —

7.- Dubois, V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris, 1999.

8.- Sur l'intérêt général comme fiction juridique et sa place dans les différents services publics européens, voir Bodiguel, J-L., Garbar, C-A. et Supiot, A., *Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique*, coll. « Les voies du droit », Paris, Puf, 2000.

9.- Notons toutefois que cette exploration de la vie de tous les jours des services publics et des fonctionnaires de proximité est devenue un éclairage supplémentaire à leurs analyses. On en veut pour prendre l'adjonction de notes ou de chapitres que nous avons consacrés aux agents administratifs ou au « quotidien » de l'administration dans plusieurs ouvrages récents de science politique ou de sociologie. Voir Dreyfus, F. et Eymeri, J-M., (eds), *Science politique de l'administration*, coll. études politiques, Paris : Economica, 2006 ; Cohen, A., Lacroix, B. et Riutort, Ph., (eds), *Manuel de science politique*, coll. « Grands repères », Paris, La Découverte, 2009 ; Didier Demazières, D. et Gadéa, C., (eds), *Sociologie des groupes professionnels*, coll. « Grands repères », Paris, La Découverte, 2009

10.- Pour une présentation récente et une discussion de ces travaux, voir Jeannot, G., « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? », *Revue française de science politique*, vol.58, n°1, 2008, pp.123-140.

11.- Les Directions Départementales des Territoires (DDT) résultent de la fusion introduite en 2010 des anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et des directions départementales de l'équipement (DDE), dans le cadre de la réforme de l'Etat. Elles mettent en œuvre les politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires.

c'est tomber sur un premier constat général : ces services occupent une position de relégation. Les agents eux-mêmes argumentent dans ce sens, et ce pour deux raisons. La première, d'ordre matériel, tient aux conditions concrètes de travail : les agents des SEA doivent traiter une masse considérable de dossiers au regard de leurs collègues des autres services. La seconde, d'ordre symbolique, tient à la réputation du travail qu'on y exerce, à savoir une activité administrative de « gratte-papier », sans intérêt au regard des missions techniques, considérées plus nobles que gèrent les autres personnels comme le conseil ou l'expertise en matière d'équipement ou d'environnement. Pour ces deux raisons, le service d'économie agricole apparaît peu attractif au regard des autres sous-directions. Les personnels y sont, de manière globale, moins qualifiés, plus féminisés et plus précaires qu'ailleurs. Cette dernière caractéristique, liée notamment aux variations de l'activité qu'impose la réglementation dans le cours d'une année (12), peut conduire certains services départementaux à embaucher plus de la moitié de leurs effectifs sur des contrats de courte durée (13). Dans ce contexte, l'activité de contrôle des exploitants agricoles est particulièrement révélatrice. En effet, s'il s'agit le plus souvent de personnels qualifiés (niveau BTS), ils sont, dans leur écrasante majorité, embauchés pour une courte durée de quelques mois, bien que régulièrement renouvelés. Ce phénomène n'a pas échappé aux critiques adressées à l'administration (14). Il n'en demeure pas moins inchangé, et perdure toujours aujourd'hui.

La gestion du sale boulot

L'observation fine du quotidien des services bureaucratiques de l'Etat montre, en premier lieu, que ces contrôles sont particulièrement redoutés par les exploitants. De manière générale, ils peuvent porter sur différents éléments de l'activité agricole — l'exploitation des parcelles cultivées, la gestion des troupeaux, l'entretien des installations, etc. — qui sont autant de points faisant l'objet d'enregistrements réglementaires et de versements de subventions (15). Dès lors, le travail du contrôleur consiste à se rendre sur place pour vérifier la conformité des déclarations. L'enjeu n'est pas mince puisqu'en constatant des anomalies, le contrôleur peut conduire au calcul de pénalités et au retrait partiel voire total des primes. Son pouvoir de sanction est donc indéniable, quand on sait que ces subventions constituent près de la moitié du revenu de l'agriculteur. Et son intervention est d'autant plus crainte qu'elle concerne un

12.- La demande de subventions par les agriculteurs repose sur un calendrier annuel précis, qui définit des « campagnes » au cours desquelles la période de dépôt des demandes occasionne une activité plus intense de saisie et d'instruction des dossiers. Le recours à l'emploi vacataire y est alors plus élevé.

13.- La moyenne nationale, dans les services d'économie agricole, se situe autour de 35% d'emploi temporaire en équivalent temps plein (enquête missions Ministère de l'Agriculture, 2001 et 2003). Au moment de l'enquête menée en 2005, la part respective des deux services enquêtés était de 64% et de 51%

14.- La Cour des comptes relevait déjà, en 2001, que « l'existence d'un nombre élevé de vacataires pour effectuer des tâches administratives délicates n'est pas sans poser des problèmes. Leur recrutement est limité à moins de 112 jours, parce qu'une durée supérieure leur donnerait le droit de percevoir l'allocation pour perte d'emploi, qui devrait être payée sur les crédits destinés à leur recrutement. Cette pratique, peu conforme à l'intérêt du service et à celui des vacataires, entraîne un fort taux de rotation des agents chargés des contrôles sur place et l'augmentation de la charge et du coût de leur formation. L'encadrement de ces personnels s'en trouve également rendu plus difficile », in *rapport annuel 2001*, p.269.

15.- Il faudrait ici ajouter que ces différents objets de contrôle, qui concernent aussi bien les végétaux, les animaux que les bâtiments, ont été organisés jusqu'à une date récente de manière relativement compliquée, dans la mesure où ils faisaient intervenir les compétences propres aux différentes administrations concernées par le versement des aides (DDSV, DDAF, CNASEA, ONIC, etc.). Nous n'entrerons toutefois pas ici dans le détail de ces spécialisations institutionnelles, sachant que les réformes en cours de l'Etat ont conduit aujourd'hui à la centralisation de ces contrôles par une institution unique, l'Agence de Service des Paiement (ASP), récemment créée. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

travail administratif fait de papiers ou de documents électroniques à compléter et à conserver avec lequel l'agriculteur peut culturellement demeurer éloigné. Dès lors, le travail des contrôleurs paraît caractérisé par la présence de tensions relationnelles fortes, dont témoignent les récits qu'ils font de leurs tournées.

Lors des premières enquêtes que nous avons menées, ce sont les contrôles bovins qui cristallisaient la plupart des tensions, le dispositif de traçabilité animal mis en place en 1999 faisant intervenir une gestion complexe des données d'identification des animaux avec laquelle les éleveurs n'étaient pas tous accoutumés. Aujourd'hui, c'est la traçabilité des matières organiques et chimiques épandues sur les parcelles qui constitue un objet fortement redouté. Mais peu importe. Les contrôleurs évoquent, à ces occasions, les intimidations, les insultes, et même parfois des séquestrations auxquels ils ont été confrontés, personnellement ou indirectement quand elles concernaient des collègues proches. Ces difficultés, qui ont eu une visibilité publique funeste avec le meurtre d'inspecteurs du travail en 2004 au cours d'une visite d'un exploitant agricole, font l'objet d'une reconnaissance discutée par le Ministère. Depuis, les agents doivent attribuer une note d'ambiance à chacune de leur visite, la confrontation à de fortes tensions valant légalement comme motif pour arrêter l'inspection au titre de « refus de contrôle ».

Une première réponse à notre interrogation — pourquoi une mission aussi régaliennne que le contrôle des fonds publics est-elle confiée des intermittents ? — s'impose alors : c'est parce que, parmi la vaste étendue des tâches administratives des agents des services d'économie agricole, les activités de contrôle font figure de « sale boulot », au sens du *dirty job* analysé par les sociologues (16). Et, pour cette raison, elles ne sont qu'exceptionnellement assumées par des fonctionnaires statutaires (17).

La gestion de la distance et le rapport à la règle

L'observation fine des interventions de contrôle montre néanmoins que ces difficultés relationnelles sont aussi l'objet d'un savoir faire, de ficelles de métier que les agents apprennent, sur le tas, à force de vacations renouvelées. Elles permettent de désamorcer les conflits, d'amoindrir les tensions et de transformer la méfiance ou l'opposition en coopération (18). Au-delà des procédés langagiers détaillés par les approches interactionnistes — rituels de politesse, menus propos, blagues, stratégies d'euphémisation (19) — c'est ici la proximité culturelle qui pourra être soulignée avec raison : elle repose sur une connaissance partagée du monde agricole. En effet, la plupart des contrôleurs sont des jeunes diplômés titulaires d'un BTS agricole et bien souvent issus de familles d'exploitants. Ils connaissent le travail des agriculteurs, savent distinguer les différentes cultures céréalières ou les races bovines d'un

16.- Voir Hughes, E., *Le regard sociologique*, Paris, Éditions EHESS, 1996.

17.- Le constat rappelle singulièrement d'autres études qui, face au risque industriel dans des entreprises publiques, montrent combien les emplois les plus exposés sont confiés à des intermittents aux conditions de travail passablement dégradées. A la manière des vacataires du nucléaire qui supportent les doses d'irradiation les plus élevées (voir Doniol Shaw, G., Huez, D. et Sandret, N., *Les intermittents du nucléaire*, Toulouse, Octarès, 1995 ; Thébaud Mony, A., *L'industrie nucléaire. Sous-traitance et servitude*, Paris, Inserm/Sèvres, EDK, 2000), ce sont les interimaire qui sont ici confrontés de manière massive aux risques du travail administratif. Incontestablement, quoique de manière paradoxale, le statut protège bel et bien !

18.- Ces stratégies sont généralement bien mises en évidence dans les enquêtes sur les agents publics intervenant auprès d'usagers potentiellement hostiles. Par exemple, à propos des huissiers, voir Mathieu-Fritz, A., « La compétence relationnelle dans l'application des décisions judiciaires. Eléments pour une sociologie de l'action des huissiers de justice dans le cadre du recouvrement de créances », *Réseaux*, n°121, 2003

19.- Sur le caractère heureux ou malheureux des paroles échangées et de l'importance des rituels d'accès, des marques de politesse, des salutations, des ressources conversationnelles sans danger telles que menus propos, commérage ou météo, voir Goffman, E., *Mise en scène de la vie quotidienne, les relations en publics*, Paris, Minuit, 1973.

seul coup d'œil. Ils s'efforcent ainsi de trouver une légitimité auprès de l'exploitant en parlant la langue du métier, évoquant tour à tour l'aménagement des parcs, l'état des machines parquées dans la grange, l'évolution du foncier ou la qualité des remèdes à administrer aux bovins en cas de telle ou telle maladie : « il faut savoir détendre le truc, parler du métier, lui montrer qu'on n'est pas des fonctionnaires qui n'y connaissent rien, parce que ça, ça ne passe pas ». Cette gestion délicate de la relation prolonge, plus largement, une capacité des agents à marquer une distance avec la réglementation et, plutôt qu'à mobiliser des textes en se limitant à la définition formelle de ce qu'est une anomalie, à interpréter ce qu'il constate, à l'évaluer et à faire preuve tantôt d'une stricte application de la règle, tantôt d'une plus grande souplesse d'interprétation.

Faut-il considérer que cette prairie naturelle couverte de chardons et d'herbes folles constitue un défaut d'entretien, parfaitement prévu par les textes, ou faut-il écouter l'exploitant quand il dit qu'il a prévu utiliser le broyeur la semaine prochaine, comme il le fait une fois l'an en conformité avec les exigences de la réglementation ? Faut-il mentionner que l'éleveur dispose d'une pince agrée lui servant à poser les marques auriculaires sur ses animaux qui est défectueuse ? Faut-il « fermer les yeux » ou retenir comme anomalie patentée le fait que cet exploitant a omis de déclarer la bordure herbeuse qui longe son champ de colza, mais dont la seule fonction est de lui permettre d'y accéder ? Et que faire de ce bovin qui, bien qu'il n'appartienne pas formellement à l'éleveur, a été « mis en pension » provisoirement par un voisin ? Les exemples de ce genre de dilemmes pratiques sont innombrables, et renvoient très largement à ce qui a déjà pu être décrit à propos du travail des agents publics confrontés à l'usager. L'intérêt principal est ici de montrer que la description du travail réglementaire en situation exige toujours une part d'interprétation, quand bien même les éléments à prendre en compte dans la décision reçoivent une définition formelle très stricte.

Cette variabilité du travail d'appréciation des agents de contrôle renvoie, plus largement, à ses connaissances du terrain et à son propre rapport à la règle. En effet, le surgissement de tensions dans le cours de l'inspection est, pour une part, lié au décalage entre la construction réglementaire des « anomalies » d'un côté, et l'appréciation du réel de l'autre, un réel facétieux par nature qui ne manque jamais de singularité et d'imprévisibilité. A ces épreuves que rencontre n'importe quel professionnel du droit, il faut ajouter l'existence de dilemmes liés à la lecture proprement professionnelle du travail de l'agriculteur que l'agent ne manque pas de faire, quand il en a l'expérience. Il repère ainsi, parmi les fermes qu'il visite, les « belles exploitations » et celles qui, de son point de vue, le sont moins. Les questions de propreté (il y a les parcelles « propres » et les parcelles « sales », il y a les cours « bien rangés » et celles qui ne le sont pas) ou d'amour (il y a ceux qui ont « le goût des bêtes » et ceux qui ne savent s'en occuper) ne sont pas oubliées, bien qu'elles ne reçoivent pas toujours une reconnaissance juridique : il arrive que le contrôleur soit ainsi conduit à identifier des anomalies qui, de son point de vue, n'en sont pas nécessairement ou, à l'inverse, de passer sous silence des manquements graves qui ne trouvent aucune définition légale. Ces décalages, dont résultent l'invitation à fermer ou à ouvrir les yeux, sont à mettre en perspective avec les trajectoires biographiques des agents et, notamment, leur degré de proximité avec le monde agricole. Dans certains cas, nous avons rencontré des vacataires qui étaient de jeunes diplômés agricoles ayant le projet de s'installer à plus ou moins court terme, trouvant ainsi une source transitoire de revenu. Dans d'autres cas, il s'agissait d'agents plus expérimentés au contrôle, faisant succéder les contrats de travail auprès des différentes institutions publiques qui les emploient, pour réaliser ici du contrôle animal, là du contrôle des surfaces, de sorte qu'ils font figure de « vacataire permanents » en attente d'obtenir un concours administratif. Les premiers plaident volontiers en faveur des agriculteurs auprès desquels ils se pensent comme des intermédiaires : « le chef, on nous l'a bien dit : vous êtes là pour constater. Normalement, dans un cas pareil [évoque une information qu'il a notée sur le compte rendu de contrôle permettant de nuancer l'anomalie relevée], on aurait même dû rien mettre... Mais on est entre les deux, on défend le point de vue de l'agriculteur ! ». Les seconds ont la

conviction d'accomplir un boulot de fonctionnaire, bien qu'ils n'en aient pas le statut, et insistent plus volontiers sur les règles dont ils mesurent le sens en matière de sécurité ou d'environnement, et les ruses des exploitants qu'ils n'ignorent pas.

Une deuxième réponse à notre interrogation — pourquoi une mission comme le contrôle est-elle confiée des vacataires ? — pourrait alors être envisagée : c'est parce que l'administration, en raison même du statut précaire de ces agents, trouve là une ressource pour s'ajuster aux exploitants, ajustement que l'existence d'un corps de fonctionnaires patentés permettrait plus difficilement. Cette hypothèse est à mettre en parallèle avec l'importance des enjeux que revêt localement l'organisation des inspections par l'administration dans ses relations avec les organisations professionnelles agricoles. En effet, il n'est pas rare que les visites de contrôle, formellement inopinées et impliquant la gestion d'une paperasserie florissante de la part des exploitants, fassent l'objet de vives contestations syndicales, voire de manifestations publiques spectaculaires (20). Dès lors, les contrôles agricoles se couvrent d'un enjeu de paix sociale. Ils renvoient au fameux modèle de la « cogestion » décrit par la sociologie politique en matière agricole (21) et trouveraient là, à propos du recours à du personnel vacataire, une forme locale de régulation possible. Preuve en est la variabilité des recrutements et, par extension, des pratiques possibles de ces personnels dédiés aux visites sur place en fonction des colorations syndicales et de leur pouvoir local dans les différents départements où nous avons pu enquêter (22). Bien sûr, cette hypothèse demeurerait à vérifier plus solidement — nous ne l'avons pas fait — mais elle révèle, en clair, tout l'intérêt qu'il y a à enquêter auprès des *street level bureaucrats* pour mieux saisir les logiques et les tensions propres à l'action publique, sachant que l'information des visites de contrôle auprès des exploitants, le nombre maximal de contrôles dans l'année ou les modalités de recours ont pu, localement, constituer des enjeux de négociation.

Il demeure toutefois une question à laquelle il importe de répondre : la variabilité des rapports à la règle et au milieu agricole, et la diversité des pratiques d'ajustement auxquelles elle donne lieu possiblement en situation, ont-elles une incidence sur la décision finale prise par l'administration en matière de sanction ? A vrai dire, nous n'en savons rien. A ce stade de l'exposé, la seule reconnaissance de l'existence de marges d'arrangement repérables lorsqu'on suit les contrôleurs au cours de leur visite, n'épuise peut-être pas, à elle seule, la compréhension de la politique de contrôle par les services de l'Etat. Pour en avoir le cœur net, envisageons alors une autre perspective d'enquête : elle consiste à ne plus suivre les agents eux-mêmes mais, cette fois-ci, les dossiers qu'ils traitent.

20.- Qu'il s'agisse de la mise en place des contrôles en matière de traçabilité bovine ou des contrôles liées à la conditionnalité introduite par la dernière réforme de la PAC, ces contestations prennent des formes diverses et parfois spectaculaires. Visites de délégations syndicales à l'administration destinées à exprimer la colère des agriculteurs contre les « pinailages » de l'administration, défilés publics en masse, autodafés de dossiers administratifs sur le seuil des préfectures, etc. Rappelons ici, sans plus de détail, que ces manifestations s'inscrivent dans une histoire longue. Voir Duclos, N., *Les violences paysannes sous la Vème République*, Paris, Economica, 1998.

21.- Jobert, B. et Muller, P., *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

22.- Ainsi, c'est là où le département est largement représenté par la FNSEA et dominé par les céréaliers que la proximité des contrôleurs avec le milieu agricole était la plus grande (100% des contrôleurs issus du milieu agricole, une majorité des contrôleurs ayant un projet d'installation et une minorité étant eux-mêmes des exploitants agricoles). A l'inverse, là où le département témoignait d'un paysage syndical plus éclaté, la proximité avec le milieu était moins grande (80% des contrôleurs issus du milieu agricole, une majorité des contrôleurs ayant tenté des concours administratifs ou envisageant de le faire). Notons ici, sans pouvoir entrer dans les détails, que ces différences impliquent aussi le genre : la population des contrôleurs est, dans le premier cas, beaucoup plus masculine que dans le second.

Section 2.- Observer la bureaucratie en action, ou suivre les dossiers

Une manière d'explorer l'administration consiste à décrire le travail accompli concrètement par ses agents, avec ses dimensions cognitives et matérielles. Cette perspective, bien que moins spontanément adoptée, concerne aussi bien les bureaucraties de proximité (23) que les institutions les plus prestigieuses comme le Conseil d'Etat avec l'enquête de Bruno Latour (24) : des échelons les plus inférieurs de la hiérarchie administrative aux plus élevés, c'est le travail administratif qui est décrit, au guichet comme au bureau, avec ce qu'il engage comme activités d'écriture, de calcul, de signature, de manipulation experte de papiers et de fichiers. L'enjeu n'est pas tant ici de saisir la rencontre entre des agents et des usagers « au niveau de la rue » que de suivre le cours d'une décision publique, depuis la lente et patiente confection des dossiers. Comment attribue-t-on une aide légale ? Comment évalue-t-on la production d'une exploitation agricole ? Pour le savoir, le suivi des dossiers devient majeur, obligeant le chercheur à circuler parmi le dédale des services et des bureaux qui jalonnent le cours de la décision.

Le travail de réparation et ses débordements

Le travail des agents des services d'économie agricole ressemble à celui de beaucoup de petits bureaucrates : tamponner, inscrire, saisir, biffer, lister, recopier, signer. Il décrit une « chaîne d'écriture », procédant par étapes, suivant un déroulement relativement prévisible au cours duquel des « demandes » de primes sont progressivement traduites en virements bancaires. Pour ce faire, il faut pouvoir attacher ensemble, et de manière durable, des entités aussi hétérogènes que des textes de loi, des animaux, des parcelles, des modes de production, des personnes morales et de l'argent. Ce travail de « mise en droit » des situations suppose l'existence de longues chaînes continues de traces et d'inscriptions : cartes du parcellaire, passeports bovins, carnets sanitaires, autorisation d'exploitation, marques auriculaires, bons de livraison, tickets de pesée, tatouages, etc. Car c'est au moyen de ces intermédiaires — qui dessinent un véritable réseau métrologique — que prennent sens, pour l'administration, l'activité agricole (25). Et c'est ce réseau métrologique que le contrôleur arpente au cours de ces visites, pour éprouver sa consistance et au besoin le réparer (26).

L'immense intérêt de cette description de l'activité administrative est de contrevenir au sens commun de ce qui est réel *a priori*. Car il suffit, pour le bureaucrate, qu'une bizarrerie s'introduise dans les réseaux pour que l'existence des entités dont personne ne doute pourtant

23.- Voir Weller, J-M., *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, coll. sociologie économique, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 ;. Munoz, J., *L'accident du travail : de la prise en charge au processus de reconnaissance*, Rennes, PUR, 2002 ou Hanique, F., *Le sens du travail, Chronique de la modernisation au guichet*. Éditions Érès, Ramonville-Saint-Agne, 2004

24.- Latour, B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002

25.- La sociologie des sciences, avec les travaux de Bruno Latour et Michel Callon, a notamment proposé d'explorer ces réseaux socio-techniques qui contribuent à performer le réel et à cadrer l'activité des scientifiques, des juristes ou des entreprises.

26.- Voir Joly, N. et Weller, J-M., « En chair et en chiffres. La vache, l'éleveur et le contrôleur », *Terrain*, n°53, 2009, pp.140-153

de la matérialité, s'évanouisse : les vaches laitières, les prairies herbeuses, les champs d'orge ou de colza supposent, pour exister, de disposer de coordonnées stables dans le réseau technico-administratif qui les rendent visibles et saisissables du point de vue du droit. Et si ces coordonnées disparaissent, ou s'avèrent troublées, c'est l'existence même des êtres qu'elles désignent qui est en danger (27).

Tel est le cas de cet agent qui se rend sur une terre déclarée en gel, mais sur laquelle il constate la présence de crottins de cheval, traduisant par la même une activité d'élevage l'obligeant à requalifier le champ d'herbe en prairie — ce qui, comme chacun sait, n'a rien à voir ! Seulement voilà, l'agriculteur n'a pas de chevaux et insiste sur le fait de n'y avoir mené aucune activité agricole. Comment faudra-t-il, dans ce cas, déclarer la parcelle sachant qu'un défaut de respect des conditions légales du gel constitue une faute réglementaire ? Ou encore, le cas de ces contrôleuses qui, confrontées à une vache dont elle ne retrouve pas la trace administrative, se trouvent désemparées. Elles ont beau chercher parmi les documents de l'éleveur, fouiller de fond en comble les papiers qu'il leur a confiés, l'animal ne semble disposer d'aucune marque. Elles l'ont pourtant bien vu, en chair et en os, dans l'enclos du bâtiment principal. Elles savent que l'agriculteur la nourrit et en prend soin. Mais ses numéros d'enregistrement semblent erronés, de sorte qu'il faudra possiblement procéder à sa destruction physique : du point de vue de la réglementation, cette vache n'existe pas !

Les épreuves du travail administratif rappellent que ce dernier n'a rien d'un long fleuve tranquille. Les opérations de performance du réel, au contraire, ne s'accomplissent pas sans heurs, et c'est naturellement tout l'intérêt d'observer le travail accompli par l'agent, dans la mesure où il s'avère frontalement exposé à la violence des cadrages et de leur débordement. Le fait que les contrôleurs soient ici des vacataires n'est sûrement pas innocent, et l'idée qu'il s'agit là d'un moment de l'activité administrative particulièrement tendu est largement confirmée. Non seulement parce que la menace de la sanction rend les formes de coopération difficiles — les tensions relationnelles ont déjà été évoquées plus haut — mais parce que la confrontation des réseaux bureaucratiques achoppe toujours au réel de l'activité agricole. Il faut apprécier la violence des cadrages administratifs à leur juste mesure : le contrôleur doit accomplir un travail délicat non pour corriger les réseaux pour l'excessif résumé qu'ils donnent à voir du monde, mais bien pour réaménager le réel lui-même de manière à le conformer à la prescription. En d'autres termes, il intervient comme le porte-parole d'une théorie qu'il sait pouvoir ne pas toujours être juste, mais dont il conclue que c'est, dans ce cas, le réel qui est faux.

Le rêve automatique

Au-delà des seuls agents de contrôle, le suivi des affaires invite à s'intéresser également à l'amont et à l'aval de leur intervention, c'est-à-dire aux modes de sélection des dossiers devant faire l'objet d'une inspection et au processus de décision concourant à confirmer l'existence des anomalies relevées et, possiblement, à attribuer une pénalité. Ce processus repose sur des règles précises, qui indiquent la procédure à respecter (les délais d'information, le nombre de contrôle à mener par exploitation, le relevé des anomalies,), les modalités de calcul (le montant des pénalités en fonction de l'importance des irrégularités, etc.), les conditions de recours (les modes de conciliation, les recours judiciaires, etc.) ainsi que les volumes et les types de dossiers à sélectionner dans l'année. Il est, par ailleurs, très largement équipé de tout un ensemble d'outils informatiques et bureaucratiques. C'est le cas du système

27.- Voir Weller, J-M., « La disparition des deux bœufs du Père Verdon. Travail administratif et statut de la qualification », *Droit et Société*, n°67, 2007, pp.713-735

d'identification et d'enregistrement des bovins qui, depuis les boucles qu'on suspend aux oreilles de chaque vache européenne jusqu'aux bases de données qui servent au Ministère à dresser chaque année l'état du cheptel national, équipe la gestion des troupeaux d'outils — passeports, certificats, livrets, logiciels de gestion — et permet de suivre la carrière d'un animal depuis les bureaux de l'administration. C'est encore le cas des dispositifs de télédétection qui, depuis la surveillance satellitaire de zones aléatoires du territoire jusqu'au répertoire parcellaire graphique inventoriant l'ensemble des ilots de culture, permet aux agents un suivi des cycles végétatifs et de contempler, depuis les écrans d'ordinateur, ce que les exploitants déclarent cultiver. C'est enfin le cas du progiciel de gestion intégrée imposée par la réglementation européenne qui, par programmation, permet d'évaluer périodiquement la cohérence de l'ensemble des données d'une même exploitation.

Ces différents outils techniques, qu'on rencontre inmanquablement dès lors qu'on entre dans l'épaisseur du travail administratif des services, rappellent que la sélection des exploitations, l'identification des anomalies et le calcul des pénalités sont très largement automatisés. L'identification des classes de risque, la détermination des montants des sanctions, la mesure des surfaces ou l'observation des cultures sont massivement gérées par des machines. Aucun contrôle n'y échappe (28). La question que nous posions en introduction — pourquoi une mission comme le contrôle des fonds publics est-elle confiée à des vacataires ? — trouve ici une réponse inédite : elle ne l'est pas ! Non seulement les agents de contrôle n'effectuent qu'une part mineure des contrôles à mener, mais ils n'interviennent jamais sans un équipement qui contribue très largement à définir et à organiser le travail : « avant il fallait systématiquement se rendre sur le terrain, mesurer la surface avec le topofil. Maintenant, on ne le fait que lorsqu'on a un doute, qu'on n'est pas bien sûr parce que il y a parfois de l'ombre ou du feuillage sur les photos aériennes qui nous empêche de voir... parce que c'est vrai que là, sur l'écran, on voit presque tout... ».

La fiction du constat et le design institutionnel

Le suivi des affaires invite, par ailleurs, à remarquer qu'il est rare qu'une seule catégorie d'agents intervienne sur leur traitement. Au contraire, les dossiers ne cessent de passer de mains en mains de sorte que, s'ils se trouvent à un moment donné dans la sacoche du contrôleur, ils n'y restent pas. D'autres services, d'autres instruments, d'autres agents les ont manipulés ou les manipuleront. C'est le cas du responsable de cellule qui, sur la base des codes d'anomalie et des indications manuscrites portées par les agents sur les procès-verbaux, saisit l'information à l'ordinateur qui calcule le montant des pénalités et rédige automatiquement le courrier à adresser à l'exploitant. Dans certains cas plus compliqués, notamment lorsque l'agriculteur conteste le relevé formel des problèmes constatés, des échanges supplémentaires peuvent survenir. Lors de nos enquêtes, les services d'économie agricole pouvaient, sur ce point, connaître des organisations différentes. Dans certains départements, les dossiers litigieux étaient lus comme des risques judiciaires possibles, les agriculteurs — parfois à la tête de grosses exploitations céréalières — n'hésitant pas dénoncer par voie de droit la décision administrative. Les affaires progressaient alors rapidement le long de la ligne hiérarchique. Dans d'autres départements, les mêmes dossiers impliquaient

28.- Ainsi, les surfaces végétales — qui font l'objet de la plus grande part des aides directes — sont à 80% contrôlées par télédétection. Sur l'usage et les limites de la télédétection depuis le travail de mise en droit (voir Weller, J-M., « Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 24, n°3, septembre, 2006.

davantage les fonctionnaires de base, forts de leur connaissance de leur public. C'est que les anomalies relevées étaient surtout problématisées en termes de risques sociaux, mettaient en jeu des agriculteurs en difficulté que l'isolement social a conduit à des pratiques périlleuses (maltraitance animale, accidents du travail, etc.). Dans tous les cas, quelque soit la manière dont circulent ces dossiers, il est utile d'indiquer que les contrôleurs proprement dits n'ont qu'une prise relative sur la décision finale : en suivant les dossiers depuis la visite sur l'exploitation à la prise finale de décision, la plus grosse part des affaires traitées ne leur laissent pas aisément voir quelle issue l'emportera vraiment en cas d'anomalies. Et ce pour trois raisons. La première tient aux poids des instruments qu'on a déjà évoqués plus haut, qui décrivent une mathématisation de la décision sur la base d'équations suffisamment compliquées pour qu'on ne puisse jamais déduire, d'irrégularités qu'on constate, le montant des pénalités (29). La deuxième renvoie à la construction même des comptes-rendus qui ne laissent pas toujours la même place ni la même importance aux commentaires manuscrits permettant aux agents de nuancer les éléments factuels qu'ils relèvent (30). Du reste, les observations qu'ils ont pu, par souci de relativiser un constat ou de faire valoir le point de vue des usagers, sont — de leur propre aveu — rarement lues car effacées par le traitement informatique proprement dit. Enfin, une troisième raison concerne la fiction qui organise l'intervention des contrôleurs : ils sont là pour constater des faits, et rien d'autres. Leur action est pensée comme strictement neutre et objective, sans nécessité autre chose que la seule manipulation de documents et l'observation physique des champs ou des animaux.

Ces éléments, qui rappellent que le contrôle repose aussi sur une organisation, apportent un nouvel éclairage à notre question de départ. En effet, si la mission de contrôle sur place peut être confiée à des vacataires, c'est parce qu'elle est précisément organisée et pensée comme une simple opération de relevé d'anomalies. A la limite, ce sont là des tâches administratives parfaitement externalisables, qui pourraient être confiées à des tiers moyennant un cahier des charges précis. C'est, d'ailleurs, ce qui est advenu en partie aujourd'hui : depuis 2010, les services d'économie agricole des DDT n'ont plus compétence pour la réalisation ces contrôles, désormais confiés à une institution indépendante nouvelle, l'Agence des Services de Paiement (ASP), qui n'accède pas au traitement des dossiers. Ces transformations des

29.- L'activité agricole est l'objet d'une quantification depuis la fin du XIXe, notamment par le biais des disciplines scientifiques — agronomie, zootechnie, biologie, etc. — qui l'étudie et contribue à la performer. Mais c'est aussi une rationalisation qui inspire le législateur et peuple les ordinateurs de l'administration, dès lors qu'il faut vérifier la densité, le chargement ou le degré de spécialisation d'une exploitation. Ainsi, chaque culture végétale peut être traduite en surfaces et en divers ratios relatifs à leur rendement et à leur exploitation. Chaque animal d'élevage, qu'il soit vache, génisse, veau, cheval, brebis, chèvre, autruche, bison, lama ou simple biche, est converti en une même unité — l'Unité Gros Bétail (UGB) — pour permettre toute une série de calculs spécifiques. Ce détour par les mathématiques, qui a notamment servi lors de la dernière réforme de la PAC pour attribuer aux exploitants des droits à paiement unique (DPU), pourrait ici être mis en parallèle avec d'autres réformes. Qu'on songe par exemple à l'histoire de l'informatisation dans les caisses de Sécurité sociale et la production des RMO (Références Médicales Opposables) assurant une évaluation quantifiée des prescriptions des médecins conduisant à transformer le travail de l'agent des caisses primaires de Sécurité Sociale. Voir Ogien, A., « La volonté de quantifier. Conceptions de la mesure de l'activité médicale », *Annales*, 2, 2000, p. 283-312.

30.- Ainsi, certains contrôles comme ceux relatifs à l'identification des bovins, peuvent se réduire à l'établissement d'une série de codes d'anomalies constatées dans des tableaux préconstruits, sans autres appréciations manuscrites. D'autres, au contraire, comme ceux concernant l'épandage des engrais ou du lisier, supposent des descriptions littérales plus amples. Ces variations des formats d'écriture qui guident la main de l'agent contrôleur, renvoient à l'existence préalable de rationalisations existantes dans la profession, et plus largement à la nature et à la distribution des savoirs agricoles sur les pratiques ou les objets à contrôler. Par ailleurs, il y a une évolution des formats des comptes-rendus eux-mêmes en fonction de l'ancienneté des contrôles et des luttes qu'ils cristallisent parmi les acteurs des politiques agricoles, les plus répandus et les plus anciens pouvant faire plus aisément l'objet d'une standardisation.

cadres institutionnels de la *street level bureaucracy* ne sont pas innocentes : elles contribuent à repenser la responsabilité de l'administration en matière d'attribution des subventions. En effet, les textes communautaires se réfèrent principalement au modèle de l'Agence pour décrire la responsabilité de l'Etat en la matière, en distinguant d'un côté, le mandataire — les « organismes payeurs » — en charge de l'exécution du service (instruire les demandes et verser les subventions) et, de l'autre, le mandant — les « services de l'Etat » — en charge de son contrôle (31). Cette séparation, qui veut que l'on ne peut être juge et partie à la fois, n'était pas de mise puisque, jusqu'à une date récente, ce sont les services administratifs d'économie agricole qui instruisaient et contrôlaient les dossiers (32)

Ces éléments relatifs à l'équipement matériel, à l'organisation et plus largement à l'agencement institutionnel qui encadrent l'activité de contrôle rappellent tout l'intérêt qu'il y a à enquêter auprès des *street level bureaucracies*, et plus précisément encore auprès du travail concret de ses agents, car ce détour par la gestion des dossiers et les modes de prises de décision éclaire indiscutablement les logiques et les tensions propres à l'action publique.

Section 4.- Quatre configurations du travail administratif et du contrôle public

Les perspectives ethnographiques, à n'en pas douter, constituent une veine féconde pour la connaissance et la réflexion sur les services publics. Par la finesse du grain de leurs descriptions, l'on pourra se féliciter de la plus-value qu'elles apportent sur les transformations et les problèmes qui se posent, dans les guichets ou les bureaux de la « basse administration ». Le risque, c'est toutefois de n'y voir qu'un enrichissement microsociologique, sous prétexte que les méthodologies qu'elles empruntent — l'observation des scènes de travail — n'alimenteraient qu'une connaissance locale, invitant à explorer l'Etat depuis ses cales. Or, que l'on choisisse d'étudier l'administration depuis les pratiques et le vécu de ses agents, ou que l'on préfère explorer le travail administratif et ses agencements, le fait est que l'opposition convenue micro/macro semble peu appropriée. Accompagner les agents de contrôle comme nous l'avons esquissé dans la première partie, depuis une analyse des pratiques et des trajectoires, c'est rapidement tomber sur des questions classiquement étudiées par la science politique comme celle des modes de régulation de l'action publique. Suivre les dossiers et leur traitement comme nous l'avons imaginé dans la seconde partie, c'est tôt ou tard s'interroger sur la cohérence et les transformations de l'agencement organisationnel, analysées par la sociologie des organisations ou la science administrative.

Mais si les démarches ethnographiques nous paraissent stimulantes, c'est surtout parce qu'elles ne sont pas toutes identiques, et reposent sur des postulats implicites qui font qu'elles ont un domaine de validité nécessairement limité, ce qu'elles mettent en lumière ne pouvant jamais se faire qu'au prix de zones d'ombres. Ainsi, les deux perspectives que nous avons tracées — l'une axée sur les *street level bureaucrats*, l'autre centrée sur la *street level bureaucracy* — ne reviennent pas exactement au même, selon qu'on choisit de mettre le professionnel au cœur de la réflexion ou qu'on préfère focaliser l'attention sur son travail. En

31.- Sur l'organisation du paiement des aides européennes, voir le règlement du 7 juillet 1995 (CE)n°1669/95.

32.- En fait, le paiement effectif des aides a été longtemps assuré par les Offices agricoles qui en sont les responsables formels. Mais l'instruction des demandes et le suivi des dossiers leur échappaient, puisque ce sont les services d'économie agricole des DDAF qui les réalisaient. Ce trouble, qui nuit à la clarté des responsabilités, n'a pas échappé aux critiques d'un certain nombre de rapports publics (Cour des comptes, rapport public annuel, 1995 ; 2001).

fait, elles reposent chacune sur un présupposé : pour la première, c'est le contrôleur, le technicien, le bureaucrate qui s'avère l'acteur par excellence de la décision réglementaire ; pour la seconde, c'est l'agencement, l'organisation, le collectif composé de ressources hétérogènes d'humains et de non humains qui en demeure le véritable auteur. Cette distinction est loin d'être anodine et inspire, aussi bien le sociologue engagé dans l'analyse du travail que les acteurs eux-mêmes, dès lors qu'ils doivent eux aussi décrire le travail accompli (33).

Rationalisation professionnelle et rationalisation industrielle

L'approche consistant à mettre la focale sur le professionnel apparaît, de manière générale, bien ajustée au travail des contrôleurs dans la mesure où, pour éprouver le bienfondé des décisions réglementaires et s'assurer de la réduction des fraudes, ce dernier repose le plus souvent sur une organisation spécifique voulant que les agents publics en charge d'une telle mission jouissent d'un statut spécifique, composé de droits et d'obligations attachés à la fonction, destinés à leur assurer l'autonomie et l'objectivité qu'exige la rationalité de type légal-rationnel. C'est le modèle de l'inspection (34). Le contrôleur apparaît, dans ce cas, comme un fonctionnaire qualifié et maîtrisant le processus de décision en toute indépendance. La précarité de la main d'œuvre dédiée au contrôle des aides directes versées aux agriculteurs apparaît, de ce point de vue, comme une étrangeté au regard d'un modèle professionnel, qui demeure la norme en matière d'inspections publiques. Les négociations, les stratégies d'ajustement décrites par le sociologue, qui s'éclairent du point de vue de la fragilité de leur emploi, et qui renvoient notamment au parcours biographique propre aux agents, dépeignent une situation à bien des égards surprenante. Elles invitent, dès lors, à relativiser la consistance et l'enjeu de la rhétorique rigoriste tenu par l'Etat en matière de contrôle, et prolongent les analyses critiques relatives aux pratiques des contrôleurs (35). Seulement voilà. Dans le cas où ce sont les cours des affaires que l'on examine patiemment, la même précarité des agents n'apparaît jamais que comme une variable de gestion parmi d'autres, considérant que le contrôle est ici moins l'affaire de professionnels patentés que d'une organisation, dotée d'instruments puissants. Les ruses et autres arrangements dont font montre les vacataires en

33.- Ainsi, à propos des accidents du travail dont les acteurs doivent faire la description, Nicolas Dodier oppose la lecture du juriste — qui focalise son attention sur le rôle joué par les personnes, dans le cadre de l'analyse des situations, pour éprouver leur implication selon un principe de responsabilité — et l'approche de l'ingénieur — qui examine les mêmes situations en veillant à la cohérence des dispositifs techniques et des collectifs humains, sans distinguer les uns des autres, l'ensemble étant appréhendé selon un principe de fiabilité. Voir Dodier, N., « Causes et mises en cause. Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents de travail », *Revue française de sociologie*, vol.35, 1994, pp.251-281. Cette double lecture concerne plus largement les enquêtes ethnographiques sur le monde du travail. Pour ne prendre qu'un exemple, on pourra songer ici au cas du travail du chirurgien, analysé de manière singulièrement différente selon qu'on en explore les pratiques depuis l'idée que c'est le professionnel qui opère (voir ici Peneff, J., « Le travail du chirurgien : les opérations à cœur ouvert », *Sociologie du travail*, vol.39., n°3, 1997, pp.265-296) ou selon qu'on décrit son action depuis l'agencement de la salle d'opération (Callon, M. et Rabeharisoa, V., « De la sociologie du travail appliquée à l'opération chirurgicale : ou comment faire disparaître la personne du patient ? », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°2, 1999, pp.143-162).

34.- C'est depuis ce modèle qu'est réglée l'intervention des inspecteurs du travail dont le statut remonte à plus d'un siècle, des techniciens du contrôle sanitaire (santé animale et hygiène des aliments) ou plus récemment des installations classées (environnement et sécurité industrielle). Avec l'Inspection générale de l'agriculture (IGA), qui est le corps le plus ancien, et ses trois corps techniques — le Conseil général de l'agronomie (CGA), le Conseil général du génie rural des eaux et des forêts (CGGREF) et le Contrôle général vétérinaire (CGV) — le Ministère de l'Agriculture n'échappe pas à ce modèle général.

35.- Voir Dubois V., « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 178, 2009, p. 28-49.

situation de face-à-face avec les contrôlés prennent sens depuis l'agencement plus global du processus de fabrication des décisions, qui en relativise la place et en problématise l'enjeu.

La description du travail depuis l'agencement socio-technique éclaire différemment le problème posé au départ relatif à l'organisation des contrôles. Elle invite à reconsidérer les formes de rationalisation du contrôle public selon que ce dernier prend une version professionnelle, conformément au modèle de l'inspection, ou — comme ici — une version industrielle (36) à propos de laquelle une lecture professionnelle centrée sur les seuls acteurs apparaît limitée dès lors qu'on entend dire quelque chose du contrôle public, au-delà de l'expérience ou de l'identité des contrôleurs eux-mêmes.

Plus largement, la confrontation des deux approches — l'une centrée sur les acteurs, l'autre sur les agencements — peut permettre de distinguer plusieurs configurations possibles du travail administratif.

Quatre configurations du travail administratif

En considérant que le travail administratif décrit un ensemble d'activités accomplies par des personnels indissociablement liés à un environnement matériel et technique, deux éléments — qu'on vient d'évoquer — apparaissent centraux. Un premier concerne centralement les employés dédiés au contrôle : s'agit-il de professionnels, régulés par un corps spécifique et un statut conformément au modèle de l'inspection ou simplement des agents d'exécution, sans qualification particulière, voire sans statut ? Un second concerne l'organisation de leurs activités : renvoie-t-elle à une régulation par des normes professionnelles, définies par les pairs qui gardent la maîtrise de leur définition et de l'évaluation ou procède-t-elle avant tout par voie hiérarchique ? La considération de ces deux éléments invite à distinguer quatre configurations possibles du travail administratif, dès lors qu'on enquête auprès de la « basse administration » (figure n°2).

		Qualité de l'agencement	
		Régulation professionnelle	Normes industrielles
Qualité des personnels	Statut spécifique	① <i>Modèle de l'inspection</i>	④ <i>Modèle hybride</i>
	Pas de statut spécifique	③ <i>Modèle hybride</i>	② <i>Modèle de l'automate</i>

Figure n°2.- Quatre configurations du travail administratif dans le cadre du contrôle réglementaire

Une première configuration résulte de la double rencontre entre des personnels qualifiés et reconnus dans un statut d'un côté, et une régulation de leur activité proprement professionnelle de l'autre. C'est le *modèle de l'inspection*, idéal-type d'extériorité et

36.- Au sens où, à propos des services, Jean Gadrey oppose la rationalisation professionnelle et la rationalisation industrielle. Voir Gadrey, J., « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? », *Revue française de sociologie*, 35, n°2, 1994, p.163-195.

d'indépendance dont l'analyse sociologique a pu analyser les transformations (37). Une deuxième configuration repose sur la double référence à des normes industrielles avec, d'un côté, des agents qualifiés ou pas, mais dans tous les cas subordonnés par voie hiérarchique, qui ne disposent pas de la pleine maîtrise des décisions réglementaires, et dont la confection est très largement médiée par des technologies informatiques dont ils ne maîtrisent ni la définition, ni la totalité du traitement. C'est d'une certaine manière le *modèle de l'automate*, idéal-type d'une objectivité et d'une distance procurées par la machine, et dont l'analyse sociologique a également interrogé les limites (38). A mi-chemin entre ces figures, on trouve plusieurs configurations hybrides : l'une dotant les agents de contrôle d'un statut et d'une autonomie mais dont la régulation repose sur un agencement professionnel possiblement dégradé, entrant en tension avec la coordination hiérarchique à laquelle elle demeure soumise (39) ; l'autre s'efforçant de trouver une régulation parmi des agents d'exécution sans véritable indépendance selon un modèle local de jurisprudence professionnelle, mais dont le risque est de ne pas véritablement aboutir, laissant dès lors l'agent seul aux prises avec ses propres doutes, mais aussi ses propres préjugés (40).

*

Le regain d'intérêt, qu'on observe depuis quelques années, pour les « petits bureaucrates » au travail est indéniable. Toute en prolongeant une solide tradition française en sociologie des organisations avec les travaux de Michel Crozier, ces recherches rejoignent l'invitation d'un Michael Lipsky à mieux considérer l'importance du pouvoir discrétionnaire des *street level bureaucrats*, rouage que l'on s'accorde désormais à considérer comme incontournable du processus même de fabrication des politiques publiques (41). A cet égard, le cas des contrôleurs agricoles auquel nous nous sommes intéressés ici, suggère un éclairage complémentaire sur la nature, l'ampleur et l'impact réel d'un tel pouvoir. Au-delà de ses particularités empiriques dont nous venons de faire état dans ce papier, il conduit à poser deux questions plus générales susceptibles d'interroger l'accumulation déjà impressionnante des recherches sur la « basse administration ».

Première question : qu'étudie-t-on vraiment lorsqu'on s'intéresse aux *street level bureaucrats* ? Lorsque Lipsky s'intéresse aux petits bureaucrates, c'est sur le cas des enseignants, des policiers ou des travailleurs sociaux qu'il se penche centralement (42). Et,

37.- On pense, par exemple, au cas des inspecteurs du travail analysé par Nicolas Dodier, *Les hommes et les machines*, Paris, Métailié, 1995 ou par Vincent Tiano, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques, Une profession sous tension*, Thèse de doctorat, Université Aix Marseille II, 2003

38.- La place des technologies informatiques et des systèmes expert tiennent ici une place centrale dans la réflexion. Sur leur impact sur la fabrique de la décision réglementaire, voir Bourcier, D., *La décision artificielle*, coll. les voies du droit, Paris, PUF, 1995

39.- On pourra penser à certains contrôleurs — comme les agents de contrôle analysés par Dubois, *art.cit.*, qui jouissent d'un statut spécifique, mais n'en demeurent pas moins aux prises avec l'organisation. Sur ces tensions dans les caisses de Sécurité Sociale, voir Weller, J-M, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n°158, 2010

40.- Une description sociologique des situations de guichet caractérisées par l'absence de normes bureaucratiques stables a été proposée par Alexis Spire à propos du travail administratif dans les services aux étrangers des préfectures in *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

41.- Voir Lipsky, M., *Street Level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

42.- L'auteur évoque tour à tour « teachers, police officers and other law enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health worker », à partir desquels il désigne plus largement

plus largement, lorsque politistes et sociologues dissèquent les pratiques des agents de base qui peuplent les guichets ou les bureaux des administrations, c'est le plus souvent à propos des facteurs, des assistantes sociales, des éducateurs, des infirmières, des machinistes de la RATP, des techniciens de Sécurité sociale qu'ils enquêtent, c'est-à-dire des populations d'agents publics qualifiés, pouvant se référer à un métier qu'ils ont appris dans des écoles spécialisées, jouissant d'un statut, et dont la carrière et l'évaluation renvoient à des normes qui leur sont propres. En d'autres termes, c'est depuis un prisme « professionnel » que leur travail est décrit, considérant les agents étudiés comme un groupe autonome et cohérent dont on s'efforce de comprendre les pratiques en les suivant : « l'acteur » est la totalité depuis laquelle sont rapportées le travail, et plus largement les représentations et l'expérience qui lui sont associées. L'immense intérêt d'une telle perspective n'est plus à démontrer dès lors qu'on entend s'intéresser, au-delà du seul cas des populations étudiées, à l'action publique : elle invite à replacer les interactions entre fonctionnaires et usagers depuis les « rapports sociaux » qui sont plus largement à l'œuvre, conduisant le chercheur à interroger le statut et le rôle de ces petits bureaucrates (43). Le cas du contrôle qu'on a exploré ici apparaît de ce point de vue signifiant : les pratiques des agents dédiés aux visites des fermes renvoient à la fois aux normes qui encadrent leur intervention et à leurs propres représentations liées à des itinéraires personnels témoignant bien souvent d'une forte proximité avec le milieu agricole. L'ambiguïté de cette position vis-à-vis des populations qu'ils sont en charge de contrôler paraît flagrante. Mais quoi conclure sur l'action de l'administration proprement dite ? Faut-il déduire de ces tensions, et des stratégies que les contrôleurs déploient pour s'en ajuster, un authentique pouvoir discrétionnaire ? Oui, si l'on suit Lipsky et que l'on considère avec lui qu'ils agissent comme des professionnels, compte tenu de l'indétermination inévitable des normes et de leur capacité à asseoir leurs interprétations et leurs décisions sur la base d'une indéniable autonomie. Mais ce n'est pas le cas ici. Les agents que nous avons suivis n'ont pas l'indépendance dont jouissent des professionnels : il s'agit de vacataires, et les constats qu'ils réalisent au cours de leurs tournées sont manipulés, traités, reconsidérés par d'autres qu'eux, de sorte qu'au final, personne ne peut dire vraiment ce qu'il en découlera. Or, n'est-ce pas là le cas, plus général, de nombreux agents d'exécution de l'Etat dont le travail ne découle pas nécessairement de l'appartenance à un métier ni d'une autonomie suffisante pour maîtriser l'ensemble du processus de décision (44) ? A quelles conditions le prisme « professionnel », qui conduit à mettre la focale sur le travailleur et ses interactions, est-il véritablement opérant pour dire quelque chose de l'action publique qui en découle ? Pour le dire autrement, ce qui est pertinent, et heuristique, pour penser le travail des professionnels de l'Etat l'est-il toujours quand les agents concernés ne sont plus des professionnels, ni même des fonctionnaires ? A quelles conditions le prisme « professionnel », qui invite à mettre au cœur de l'analyse le travailleur lui-même, peut-il être maintenu ?

Une deuxième question reprend cette même interrogation, mais différemment. Elle concerne le travail : que regarde t-on vraiment lorsqu'on s'efforce de décrire le travail administratif ? Pendant longtemps, le sociologue a pu considérer que le réel du travail renvoyait au travailleur, à ses « pratiques » et à ses « représentations ». C'était par lui que le sociologue a

« many other public employees who grant access to government programs and provide services within them », *op.cit.*, p.3

43.- Sur cette invitation, en critique avec des approches jugées trop locales de la relations de service, voir Cartier, M., « Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold », *Le Mouvement social*, 211, 2005, p.37-49

44.- La plus-value qu'il y aurait à les considérer malgré tout comme un groupe professionnel ne va pas de soi. A propos des agents de catégorie C de la fonction publique, Dubar et Tripier pointaient déjà cette « question difficile » in Dubar, C. et Tripier, P., *Sociologie des professions*, coll. »U », Paris, Armand Colin, 1998, p.161

notamment pu espérer accéder à une compréhension de la société et de ses transformations (45). Le « prisme professionnel » apparaît, de ce point de vue, patent. Ce n'est toutefois pas le cas des analyses plus récentes, qui se sont développées en France à partir du milieu des années quatre vingt dix. A partir des traditions interactionnistes, phénoménologiques et pragmatistes, mais aussi des sciences cognitives, des développements de la sociologie des sciences ou de l'ergonomie, un vaste mouvement de recherches s'efforce de prendre en compte l'acte de travail, non plus rapporté au travailleur, mais à la « situation ». La nuance est de taille. Car cette dernière, quoique malencontreusement « négligée » pour reprendre la formulation de Goffman (46), oblige le chercheur à regarder de près l'action réellement accomplie par les personnels au moment même où elle se réalise, avec ses actes de langage, ses opérations matérielles et cognitives, en les replaçant dans leur moment et leur environnement immédiat. Cette invitation est apparue particulièrement féconde pour rendre compte des activités bureaucratiques. Car, au lieu de rapporter le travail administratif à ses acteurs et à leurs relations, il s'agit cette fois-ci de considérer sa matérialité, sa technicité, de comprendre vraiment ce que recouvre la production d'écrits, de saisir comment on le fait, avec quels outils, quelles ressources, et pourquoi. Compter, classer, saisir, signer deviennent des « activités » que l'enquêteur suit pas à pas, pour en décrire les multiples configurations possibles, présentes ou même passées, avec leurs technologies (47). Si l'analyse examine finement ce que font les agents publics en charge de recevoir le public, de qualifier les affaires ou de décider en droit, elle entre avec beaucoup plus de précision dans le design des dossiers, dans la conception des outils ou dans l'aménagement des bureaux. Ce n'est plus le *street level bureaucrat* qui est au cœur de son attention, mais bien la *street level bureaucracy* dont découle la fabrique même de l'Etat. Pour le dire autrement, c'est « l'agencement » qui constitue la totalité depuis laquelle sont rapportés le travail administratif, et plus largement l'expérience de ceux qui l'accomplissent et les effets qu'il produit. Cette attention portée à ce qu'il est péjorativement convenu d'appeler la « paperasse », aux dossiers, aux instruments n'est pas sans intérêt pour décrire le pouvoir discrétionnaire des agents frontalement exposés au public. Appliquée au cas des contrôleurs agricoles que nous avons décrit ici, cette perspective permet de montrer que le pouvoir discrétionnaire qu'on aurait cru pouvoir attribuer aux agents — et dont la thèse pessimiste de Lipsky montre l'ampleur — est bien plutôt de nature distribuée, repose sur des configurations variables et n'a pas nécessairement l'influence qu'on lui prête. Entre le modèle de l'inspection, qui dédie la totalité des contrôles réglementaires et la prise de décision à des professionnels patentés, et le modèle de l'automate, qui confie les tâches de détection des irrégularités et des calculs des pénalités à des machines, il y a sans doute toute une gamme de combinaisons possibles. En fait, tout dépend de l'organisation concrète du travail administratif. Le suivi des affaires que les bureaucrates traitent en continu, apparaît, de ce point de vue, comme une piste d'exploration possiblement féconde. Elle évite, en tout état de cause, à faire du travail administratif un problème de relation, réduit à une opposition entre d'un côté, l'intervention d'un agent public

45.- Sur l'histoire et la place de ce prisme qui constitue la toile de fond d'un champ comme la sociologie du travail, voir Bidet, A., « Retour sur la sociologie du travail : un impensé technique ? », *Revue de l'IRES*, 44, n°1, 2004, pp.157-169.

46.- Goffman, E., « La situation négligée » in Winkin, Y./Goffman, E., *Les moments et leurs hommes*, Paris, Le Seuil, 1988, pp.143-148.

47.- Nos propres travaux explorant cette question, voir Weller, J-M., « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux* (à paraître). Sur une perspective historique des techniques d'écriture, voir par exemple la genèse de la signature comme gestion politique, technique d'authentification, et question d'Etat, voir les travaux de Béatrice Fraenkel (in *La signature, genèse d'un signe*, Paris, Gallimard, 1992). Ou sur l'invention du « bureau moderne », la révolution administrative et les techniques de production d'écrits, Gardey, D., *Ecrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La découverte, 2008

et, de l'autre, les stratégies et les ressources d'un usager. Le risque d'une telle polarisation est, en effet, de ne plus voir la place et l'impact de l'agencement organisationnel qui médiatise leurs relations et contribue largement à configurer les conditions de leurs propres engagements.

Références bibliographiques

- Bezès, Ph. et Join-Lambert, O. « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, vol. 52, n°2, avril 2010, pp.133-150.
- Bidet, A., « Retour sur la sociologie du travail : un impensé technique ? », *Revue de l'IREES*, 44, n°1, 2004, pp.157-169
- Bodiguel, J-L., Garbar, C-A. et Supiot, A., *Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique*, coll. « Les voies du droit », Paris, Puf, 2000.
- Bourcier, D., *La décision artificielle*, coll. les voies du droit, Paris, PUF, 1995
- Callon, M. et Rabeharisoa, V., « De la sociologie du travail appliquée à l'opération chirurgicale : ou comment faire disparaître la personne du patient ? », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°2, 1999, pp.143-162).
- Cohen, A., Lacroix, B. et Riutort, Ph., (eds), *Manuel de science politique*, coll. « Grands repères », Paris, La Découverte, 2009
- Demazières, D. et Gadéa, C., (eds), *Sociologie des groupes professionnels*, coll. « Grands repères », Paris, La Découverte, 2009
- Dodier, N., « Causes et mises en cause. Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents de travail », *Revue française de sociologie*, vol.35, 1994, pp.251-281.
- Dodier, N., *Les hommes et les machines*, Paris, Métailié, 1995
- Doniol Shaw, G., Huez, D. et Sandret, N., *Les intermittents du nucléaire*, Toulouse, Octarès, 1995
- Dreyfus, F. et Eymeri, J-M., (eds), *Science politique de l'administration*, coll. études politiques, Paris : Economica, 2006
- Dubar, C. et Tripiet, P., *Sociologie des professions*, coll. »U », Paris, Armand Colin, 1998
- Dubois V., « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 178, 2009, p. 28-49.
- Dubois, V., *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris, 1999.
- Duclos, N., *Les violences paysannes sous la Vème République*, Paris, Economica, 1998.
- Fraenkel, B., *La signature, genèse d'un signe*, Paris, Gallimard, 1992
- Gadrey, J., « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? », *Revue française de sociologie*, 35, n°2, 1994, p.163-195.
- Gardey, D., *Ecrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La découverte, 2008
- Goffman, E., *Mise en scène de la vie quotidienne, les relations en publics*, Paris, Minuit, 1973.
- Hanique, F., *Le sens du travail, Chronique de la modernisation au guichet*. Éditions Érès, Ramonville-Saint-Agne, 2004
- Hughes, E., *Le regard sociologique*, Paris, Éditions EHESS, 1996.
- Jeannot, G., « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? », *Revue française de science politique*, vol.58, n°1, 2008, pp.123-140.
- Jobert, B. et Muller, P., *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

- Joly, N. et Weller, J-M., « En chair et en chiffres. La vache, l'éleveur et le contrôleur », *Terrain*, n°53, 2009, pp.140-153
- Latour, B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002
- Licoppe, C., « Dans le « carré de l'activité » : perspectives internationales sur le travail et l'activité », *Sociologie du travail*, vol.50, n°3, 2008, pp. 287-302.
- Lipsky, M., *Street Level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980
- Mathieu-Fritz, A., « La compétence relationnelle dans l'application des décisions judiciaires. Eléments pour une sociologie de l'action des huissiers de justice dans le cadre du recouvrement de créances », *Réseaux*, n°121, 2003
- Munoz, J., *L'accident du travail : de la prise en charge au processus de reconnaissance*, Rennes, PUR, 2002
- Ogien, A., « La volonté de quantifier. Conceptions de la mesure de l'activité médicale », *Annales*, 2, 2000, p. 283-312.
- Peneff, J., « Le travail du chirurgien : les opérations à cœur ouvert », *Sociologie du travail*, vol.39., n°3, 1997, pp.265-296
- Spire, A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.
- Thébaud Mony, A., *L'industrie nucléaire. Sous-traitance et servitude*, Paris, Inserm/Sèvres, EDK, 2000
- Tiano, V., *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques, Une profession sous tension*, Thèse de doctorat, Université Aix Marseille II, 2003
- Ulmann, A-L., *Dans les pas des contrôleurs des prestations sociales. Travailler entre droit et équité*, Paris, L'Harmattan, 2010
- Weller, J-M., *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, coll. sociologie économique, Paris, Desclée de Brouwer, 1999
- Weller, J-M., « Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 24, n°3, septembre, 2006.
- Weller, J-M., « Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 24, n°3, septembre, 2006.
- Weller, J-M., « La disparition des deux bœufs du Père Verdon. Travail administratif et statut de la qualification », *Droit et Société*, n°67, 2007, pp.713-735
- Weller, J-M., « La disparition des deux bœufs du Père Verdon. Travail administratif et statut de la qualification », *Droit et Société*, n°67, 2007, pp.713-735
- Weller, J-M, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n°158, 2010
- Weller, J-M., « Comment décrire ce qu'on ne voit pas. Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du travail*, n°3, 2011.
- Weller, J-M., « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux*, 2012 (à paraître)