



**HAL**  
open science

## L'aménagement des bureaux et l'accueil du public

Jean-Marc Weller

► **To cite this version:**

Jean-Marc Weller. L'aménagement des bureaux et l'accueil du public : Le cas de la Sécurité sociale de 1945 aux années 2000. Nouvelle Revue du travail, 2016. hal-01399805

**HAL Id: hal-01399805**

**<https://hal.science/hal-01399805>**

Submitted on 21 Nov 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.

Article paru dans *Nouvelle Revue du Travail*, n°9, 2016,

## **L'aménagement des bureaux et l'accueil du public.**

### **Une histoire des espaces de travail dans les caisses de Sécurité Sociale de 1945 aux années 2000**

Jean-Marc Weller  
LISIS  
Université Paris-Est

Dans le prolongement des travaux sur la relation de service (Weller, 2012a ; Tiffon *et al*, 2013), j'aimerais revenir dans cet article sur l'intérêt d'examiner la question de ses espaces de travail. A propos des administrations, le guichet en constitue sûrement la forme la plus emblématique. Mais il convient de replacer cette configuration parmi la diversité des dispositifs d'accueil du public qui existent : banques, comptoirs, bornes, antennes, etc. Quelles différences y'a t-il parmi ces multiples agencements de la relation ? Et quel intérêt y'a t-il à les considérer vraiment ? Certes, on y attend probablement différemment, les agents n'y accomplissent sûrement pas le même travail, et le traitement des requêtes n'y est sans doute pas le même. Mais quelle plus-value y'a t-il à saisir finement les espaces du rapport à l'utilisateur et leurs différences ? L'hypothèse que nous nous proposons d'explorer est qu'une telle considération des espaces de travail dédiés à l'accueil contribue à nous éclairer positivement sur l'action managériale, ses visées, ses instruments, ses acteurs, et plus largement sur ses cohérences tout autant que sur ses contradictions.

En écho avec les réflexions déjà initiées par la revue (2013) sur les politiques managériales dans les services publics, cet article entend donc s'intéresser aux bureaux dédiés à l'accueil physique et au traitement du public. A l'occasion d'une « revisite » sur un terrain enquêté par le passé (Sécurité Sociale), un matériau original a pu être rassemblé dans une perspective généalogique (Dodier, 2003), dont l'enjeu a été de comprendre la manière dont les interactions, parfaitement connues au demeurant entre professionnels et usagers au travers d'une littérature désormais établie, sont médiatisées par des objets, des mobiliers, des dispositifs qui ont une histoire, et qui décrivent des formes controversées et multiples. Pour démêler ainsi l'écheveau des enjeux aussi bien techniques que politiques, économiques et

sociaux qui se trament dans des bureaux dédiés à la relation de service, et dont les configurations ont été variables au cours du temps, l'exposé reposera sur trois parties distinctes. En tout premier lieu, nous préciserons notre manière de problématiser l'espace de travail propre aux bureaux, compte tenu de la diversité des approches qu'on peut trouver dans les sciences sociales et leurs éclairages respectifs (section 1). Puis, dans un deuxième temps, nous présenterons un résultat de l'investigation évoquée : l'existence de quatre formes distinctes, décrivant des espaces de travail spécifiques, qui se sont succédées au cours de la cinquantaine d'années qui recouvrent la période étudiée (section 2). Enfin, dans un dernier temps, nous nous efforcerons de répondre aux questions plus générales concernant l'action managériale, et de prolonger ainsi l'invitation de ce dossier à mieux saisir l'espace de travail et les dynamiques organisationnelles sous-jacentes (section 3).

## Section 1.- Le chercheur et le bureau : quelles problématisations ?

Le constat général d'une faible considération, en sociologie, sur les espaces de travail vaut tout particulièrement à propos des activités tertiaires : s'il existe une littérature abondante en matière de modes de socialisation, d'identités professionnelles, de relation de pouvoir ou même, plus récemment, de relations avec les clients ou les usagers, il demeure que la prise en compte des locaux, des mobiliers, et plus largement des bureaux est relativement rare. Pour mieux situer notre propre appréhension de ces derniers parmi les travaux qui s'y sont malgré tout intéressés, plusieurs problématisations méritent d'être distinguées<sup>1</sup>.

Une première manière appréhende les bureaux comme un *lieu*, c'est-à-dire un ensemble de coordonnées permettant de situer les phénomènes que le chercheur entend décrire et analyser. Et, de fait, c'est d'abord comme le contexte de relations sociales que les bureaux semblent avoir été appréhendés par tout un pan de la littérature sociologique. Qu'on songe à la sociologie des organisations à propos de la bureaucratie, l'agencement concret des lieux où s'accomplit le travail apparaît d'abord et avant tout comme un décor, une toile de fond, mais rarement comme un objet d'enquête en tant que tel. Cela ne signifie pas qu'à aucun moment il ne soit question de s'intéresser aux bureaux. Mais leur prise en compte surgit de manière

---

<sup>1</sup> Ce tour d'horizon de la littérature existante n'a pas la prétention d'être exhaustive, et doit s'entendre comme l'effort de clarifier notre propre position. On la rapportera utilement aux descriptions plus générales de la littérature sur les espaces de travail (Pillon, 2012). Pour une proposition d'état de l'art depuis des enjeux plus précis comme l'organisation des *open spaces*, voir Cihuelo (2016).

discrète, par effraction en quelque sorte, lorsqu'il s'agit de décrire des stratégies professionnelles, des luttes de pouvoir ou des cultures organisationnelles<sup>2</sup>. De fait, ce sont les dimensions sociales et symboliques des lieux qui sont surtout mises en exergue, lorsque les chercheurs s'y attardent un peu malgré tout pour signaler l'importance de la hiérarchie des places et des tensions inhérentes aux organisations. Dans une certaine mesure, on pourra considérer depuis cette perspective qu'il ne sert à rien de connaître en soi la nature du mobilier ou la qualité des cloisons des espaces : l'enquête peut seulement s'y intéresser lorsque ces éléments sont l'objet de pratiques collectives, révélatrices d'un « social » qui est ailleurs et qui font des bureaux autre chose que simplement des locaux fonctionnels<sup>3</sup>.

Une deuxième façon de s'intéresser aux bureaux consiste à les définir comme un *environnement*. À l'inverse de la considération précédente, l'espace constitue l'objet central des recherches. C'est le cas de travaux en psychologie sociale, attentifs à l'impact des facteurs d'ambiance sur les vécus au travail (air, bruits, lumière, etc.), et plus largement des configurations matérielles sur l'écologie des interactions (Hare & Bales, 1963 ; Sundstrom, 1986) et la nature des perceptions qui en résultent (Fisher, 1989). Apparaissant à la fois comme une contrainte et une ressource pour tout individu, l'espace est examiné comme une aire simultanément matérielle, façonnée par des émotions et porteuse d'enjeux symboliques, dans les termes du rapport complexe entre l'homme et son environnement. À propos des bureaux, et centralement des formes réputées plus ouvertes ou collaboratives qu'ils emprunteraient désormais, les enquêtes interrogent les capacités des individus à s'approprier l'espace et satisfaire des besoins de sécurité et de protection (Pélegrin-Genel, 2012)<sup>4</sup>.

Un troisième mode d'exploration suppose de considérer les bureaux comme des *espaces*, au sens où ce sont des territoires, éléments internes à une organisation mais aussi constituants de dynamiques urbaines potentiellement inédites. Qu'on songe à l'invention de l'immeuble de bureau dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle ou à la remise en cause de ces lieux à

---

<sup>2</sup> Ainsi, lorsque Renaud Sainsaulieu explore les modes de socialisation dans les bureaux, les questions relatives à la taille ou à la disposition des lieux sont parfois évoquées, mais c'est au détour d'une description où ce sont les relations collectives qui importent et les stratégies d'acteurs (Sainsaulieu, 1985, 116-171). De même, lorsque Michael Lipsky explore les pratiques des petits bureaucrates frontalement exposés au public, le chercheur évoque parfois l'agencement des bureaux — concernant la séparation des *front* et *back office*, les conditions de confidentialité ou la façade des guichets — mais ce n'est jamais pour s'y attarder : l'essentiel est ailleurs (Lipsky, 2010, 118).

<sup>3</sup> Plus largement, ces considérations complètent les approches anthropologiques de la vie quotidienne ayant exploré comment, au travail, se déploient des manières d'habiter l'espace, dans les bureaux et avec les bureaux, (Monjaret, 2002 ; Ossipow et al., 2006)

<sup>4</sup> Sur la question des *openspaces*, voir Cihuelo (2016) qui en présente précisément les travaux

l'épreuve de formes d'un travail réputé plus nomade, c'est la frontière entre le domicile et le travail qui s'est profondément remodelée, avec des manières spécifiques d'habiter la ville et de s'y déplacer (Lautier, 2000 ; Crague, 2003 ; Marzloff, 2013). Et qu'on considère l'apparition des premiers bureaux « paysagers » en Allemagne dans les années cinquante, l'essor du *cubicle* américain dans les pays anglo-saxons dans les années soixante, ou de la conception des plateaux à cloisonnements variables en fonction des projets (Lautier, 1999 ; Évette, 2011), l'espace est ici analysé comme le produit des rapports sociaux de travail, avec leurs dynamiques et leurs régulations propres. C'est depuis cette perspective, proche des milieux de formation et de recherche en architecture, que la configuration matérielle et sociale des bâtiments et des situations qu'ils créent est considérée dans son ensemble, interrogée en tant qu'objet de rhétorique managériale, d'attentes normatives mais aussi source de tensions<sup>5</sup>.

Ainsi, sur la question de l'histoire des dispositifs d'accueil du public dans les administrations, on pourra problématiser l'espace de travail de façon différente, selon qu'on l'appréhende en pensant ses bureaux comme un lieu, un environnement ou un espace. Avec la première considération, c'est l'importance des acteurs, des rapports de force et des enjeux attachés aux formes d'organisation qui apparaît essentielle, même si l'espace de travail n'y est pas frontalement exploré. Avec la deuxième approche, c'est la question de l'expérience sensible qui apparaît cruciale : l'espace de travail y est centralement exploré, même si c'est au travers d'un prisme à dominante individualiste. Avec la troisième problématique, l'espace de travail est frontalement analysé, décrit comme le produit de rapports sociaux et, donc, indissociable des dynamiques collectives. Au-delà des différences évidentes dont témoignent ces manières d'appréhender les bureaux, une quatrième approche mérite d'être ajoutée à ce bref état de l'art, inspiration majeure pour nos propres recherches.

Découlant des travaux en anthropologie des techniques et en histoire des sciences, elle a inspiré toute un ensemble de recherches sur l'émergence des grandes organisations, et notamment l'invention du « bureau moderne » qui constitua une véritable révolution au tournant du siècle dernier (Anderson, 1989 ; Gardey, 2001 ; 2008). Plus largement, l'intérêt des sociologues des sciences pour les inscriptions, les outils de calcul, les équipements qui construisent le regard et permettent de produire des connaissances, les ont conduit à explorer

---

<sup>5</sup> Dans cette perspective critique, invitant à s'interroger sur le lien entre ces aménagements et les modes de management et plus spécifiquement le rôle de l'architecte, voir le dossier consacré à « la fin des bureaux » par la revue *Criticat*, n°15, printemps, 2015.

ces puissants centres d'accumulation que sont les laboratoires, les bibliothèques ou les musées. Les bureaux constituent dès lors un terrain d'observation inédit, par la force des calculs et des compilations qu'ils rendent possibles (Latour, 1989 ; 1996). Certes, ces considérations n'envisagent pas frontalement une description des espaces de travail : ceux-ci n'apparaissent qu'en filigrane<sup>6</sup>. Mais elles invitent néanmoins à une attention accrue aux configurations que ces bureaux dessinent, dès lors qu'ils sont analysés comme des dispositifs de *cadres* nécessaires à l'action<sup>7</sup>. Outre l'avantage d'intégrer ici une réflexion possible sur le travail en actes — et de prolonger une perspective pragmatiste des recherches en sociologie du travail (Bidet, 2006) — l'intérêt de cet examen des équipements et des espaces tient dans le refus de postuler *a priori* quels acteurs peuplent les dispositifs amenés à être analysés. Plutôt que de lire l'espace de travail comme le produit de rapports déjà là, l'enquête consiste alors à s'interroger sur la manière dont les scripts inscrits dans l'agencement donnent une existence aux êtres qui les peuplent, au prix de quelle problématisation et sous quelle forme.

## Section 2.- Quatre configurations de l'espace de travail à l'épreuve du public

Pour répondre à ces interrogations, nous mobiliserons un matériau empirique original destiné à nous permettre de retracer, depuis la création de la Sécurité Sociale, les principales évolutions de l'espace de travail des centres de paiement en charge de recevoir le public<sup>8</sup>. Au

---

<sup>6</sup> Comme en témoignent les enquêtes de Latour. Par exemple, à propos du bureau de la responsable du planning de l'école des mines, voir Latour & Hermant (1998, 16)

<sup>7</sup>.- Sur la notion de cadrage comme assemblage d'éléments hétérogènes, contribuant à délimiter l'espace du jeu des interactions entre acteurs tout en portant en eux les opportunités de débordements possibles, voir Callon (1999). Sur le cas des bureaux de l'action publique, voir Weller (2012b).

<sup>8</sup>.- L'absence de sources aisément disponibles sur le travail des agents d'exécution et des modes d'organisation des caisses nous a conduit à diversifier les modes de production du matériau. Les données recueillies sur cette histoire ne seront utilisées que partiellement pour les besoins de cet article. Quatre types d'investigation ont été menés : (1) l'exploitation des archives mises en ligne par l'INA (Institut National de l'Audiovisuel) concernant la place et le statut des bureaux des caisses de Sécurité Sociales dans les journaux télévisés de 1947 à 2011 (n=145) ; (2) la constitution d'un corpus de publications internes (revues institutionnelles internes, rapports d'activité) ; (3) la consultation des travaux de divers comités régionaux d'histoire de la Sécurité Sociale mis à disposition des chercheurs dont notamment le CRHSS Auvergne et Bourgogne Franche-Comté et leurs sites web respectifs (<http://www.histoire-securite-sociale-auvergne.org/> et <http://travailler-securite-sociale.fr/>) recueillant les témoignages d'agents entrés à la Sécurité Sociale entre 1945 et 1975 (n=42) ; (4) la réalisation d'entretiens auprès d'anciens agents (n=5). Ces investigations ont également bénéficié des traitements d'archives réalisés dans le cadre de travaux d'étudiants (Jacques Fustec, *Le personnel de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie du Nord-Finistère de 1946 à 1990*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bretagne Occidentale, Brest, 2 vol., 1993 ; et Angélique Jaouen, *De la caisse armoricaine de compensation à la caisse d'allocations familiales du Nord-Finistère (1921-1955). Histoire d'un système d'allocations familiales dans le Finistère*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Bretagne Occidentale, Brest, 2000) ainsi que des travaux d'historiens d'entreprise dirigés à l'occasion de commandes institutionnelles (Véronique Lefebvre sur l'histoire des caisses

préalable, rappelons seulement la nature des missions qui fondent l'intervention de ces services publics créés aux lendemains de la seconde guerre : assurer aux salariés du secteur privé, les moyens d'existence dans les cas où ils sont incapables de se les procurer par leur travail (Murard, 2004). Ainsi, les caisses primaires de Sécurité Sociale<sup>9</sup> couvrent la prise en charge des dépenses de santé des assurés en assurant le remboursement des frais, favorisant formellement l'accès aux soins de tous, y compris des plus démunis par une action sociale définie localement. Et, de fait, lorsque les agents sont invités à témoigner de leur expérience passée de travail, ils évoquent spontanément l'importance des procédés de traitement des dossiers, les relations avec les assurés et l'attachement aux valeurs sociales de l'institution<sup>10</sup>. Mais, justement, que nous apprend le détour par l'espace de travail proprement dit ? En référence principalement aux données concernant les caisses parisiennes, quatre moments peuvent être distingués.

Une première période concerne la diffusion du *bureau moderne*, héritier des conceptions du travail bureaucratique de l'entre-deux guerres<sup>11</sup> et de l'ère de conquête qui s'exprime jusqu'au tournant des années 1960, celui où il faut toucher l'ensemble des salariés. Ce déploiement emprunte une forme de rationalisation qualifiée de mécanique, qui trouve une incarnation très concrète dans l'espace de travail. Dans le mobilier d'abord, qui repose sur un traitement de l'information concernant les assurés au travers de fiches, dont la notion de *data* née dans les années 1920 constitue l'élément emblématique<sup>12</sup> : le fichier Kardex, avec ses tiroirs et son classement vertical, équipe les caisses et ordonne le ballet incessant des agents en charge du traitement ou du classement des dossiers. Au travers des différentes zones de circulation ensuite, où transitent les éléments incontournables du travail de liquidation des droits : les assurés, les dossiers, et l'argent dessinent ainsi des flux, soigneusement séparés. Les files d'attente s'organisent derrière des hygiaphones où le public attend debout d'être reçu par des guichetiers. Les pièces sont rassemblées par ces derniers et étudiées depuis les fiches contenues dans le Kardex au prix d'opérations spécialisées de calculs. Le versement des espèces est assuré par un caissier opérant depuis un espace clôturé par un grillage ou des

---

parisiennes de l'assurance maladie de 1930 à 2000 : *Histoires de Caisses. L'assurance maladie de la CIAS à la CPAM de Paris*, EPH – Editions Public Histoire/ Felix Tores, Paris, 2001).

<sup>9</sup> Elles deviendront, en 1967, des caisses primaires d'assurance maladie.

<sup>10</sup> On se reportera utilement aux rares travaux historiques restituant ces témoignages (Capuano, 2015) ou les débats de l'époque (Murard, 2015)

<sup>11</sup> Sur l'invention du bureau moderne, voir les travaux déjà cités de Delphine Gadey

<sup>12</sup> C'est particulièrement vrai du monde des assurances dont la Sécurité Sociale est issue, pour laquelle les activités de calcul sont déterminantes (Yates, 2005). Rappelons qu'au début des années 50, un fichier des assurés était ni plus ni moins à construire, compte tenu des pertes dues aux destructions militaires et de l'hétérogénéité des données héritées des organismes d'assurances sociales de l'entre-deux guerres.

parois vitrées, sur la base d'une note de décompte dûment vérifiée. Enfin, notons que si les trois flux qui se dessinent ainsi sont bel et bien distincts, ils ne se déploient pas moins dans un même espace et à la vue de tous, notamment du public. Et pour cause : les assurés attendent, souvent longtemps et dans le bruit, de pouvoir percevoir en espèces le remboursement des frais dont ils viennent confier au guichetier les feuilles de soin<sup>13</sup>. Au cœur d'opérations de rénovations et d'ouvertures de centres, les espaces de travail s'imposent comme des lieux de régulations locales pour faire face à la fréquentation des centres et aux difficiles conditions de travail (problèmes de stockage des documents, locaux mal adaptés à l'accueil de masse, etc.) (Capuano, 2015).

Une deuxième période émerge progressivement au cours des années soixante, caractérisée par le *bureau industriel*. Dans le prolongement de la période précédente, sur la base d'une conception de l'activité des caisses pensée centralement comme une activité de production, l'espace de travail évolue. Au moyen de lecteurs optiques, de supports magnétiques, et plus largement de ce qui s'appellera « l'informatique »<sup>14</sup>, les traitements paraissent plus dépendants des équipements, consacrant les activités de *back office* qui se multiplient, favorisant le traitement des dossiers à l'abri du public et promouvant le paiement différé (virements, mandat postal). Mais les assurés font parallèlement l'objet d'une politique d'accueil destinée à palier les « risques de déshumanisation » que le programme d'automatisation semble contenir en germe<sup>15</sup>. Les halls d'attente se couvrent de sièges permettant d'attendre assis. A partir de 1964, des postes d'hôtesse sont créés, destinés à orienter les assurés et à vérifier la complétude de leur dossier. Des permanences d'accueil itinérantes sont développées afin de décharger les bureaux fixes. Les guichets à hygiaphones, déjà remplacés par des comptoirs sans vitres dès le début des années soixante dans une série de « centres-pilotes », laissent place aux premiers centres « à boxes », pour offrir les conditions matérielles d'un accueil plus individuel. Bref, l'espace de travail est modifié dans les termes d'une séparation accrue du traitement des différents flux évoqués plus haut : les assurés bénéficient d'un accueil plus personnalisé mais paradoxalement désarmé, les bureaux

---

<sup>13</sup> Plusieurs rapports évoquent « la pression en salle » et « l'ambiance parfois survoltée ». Fustec, à propos de la caisse bretonne, fait état d'un rapport de la Fédération Nationale des Organismes de Sécurité Sociale qui évalue, en 1955, un délai moyen d'une heure et demie. Certains procès verbaux du conseil d'administration parle également de plus de deux heures d'attente, « dans un hall extrêmement bruyant » (Fustec, 1993, 33).

<sup>14</sup> L'introduction du premier atelier « électronique » date de 1963, dans un centre régional de Bretagne. Le terme d'informatique ne semble survenir qu'un peu plus tard.

<sup>15</sup> L'expression est directement issue des rapports du conseil d'administration de la caisse. Cette politique doit être resituée dans le contexte plus large de l'époque qui fait de « l'humanisation » des guichets de la Sécurité Sociale un enjeu national, dès 1963, rappelé périodiquement par les gouvernements.



servant à les accueillir n'ayant plus accès aux fichiers ; quant aux dossiers, ils font l'objet d'une instruction plus spécifique et en amont, alimentant un mode de traitement que les directions espèrent voir augmenter en proportion. Cette organisation rencontre toutefois de nombreuses limites. Car l'argent résiste, et c'est probablement ce maintien de la circulation des espèces dans les caisses qui constitue un élément particulièrement notable : car les assurés continuent à se rendre à la Sécurité Sociale pour bénéficier de leurs droits en monnaie sonnante et trébuchante. Il faut se souvenir que le réseau bancaire n'avait pas la consistance qu'il a aujourd'hui : beaucoup d'assurés, dans les années soixante, n'ont pas de comptes bancaires. Et les agents témoignent régulièrement de leur attachement à ce procédé réputé couteux, mais néanmoins utile pour toucher les publics les plus démunis<sup>16</sup>. Ces tensions, trouvent un certain écho dans divers critiques quant à l'organisation de la Sécurité Sociale, n'en trouvent pas moins localement une probable régulation au moyen des espaces de travail. Car, là encore, c'est une politique d'ouverture massive des centres qui permet sûrement de juguler une part des difficultés<sup>17</sup>

Une troisième période s'inaugure avec les années quatre-vingt, et concerne l'essor de ce qu'on se propose d'appeler *bureau de prestations*. Par certains côtés, celui-ci prolonge le projet d'une liquidation assistée par ordinateur qui inspirait déjà plusieurs expérimentations à partir de la fin des années 1970, sources de tensions opposant notamment la caisse parisienne avec la caisse nationale. Cette dernière conçoit une politique d'automatisation dont le programme, appelé Laser<sup>18</sup>, finit toutefois par s'imposer, en 1984, relayé en cela par l'introduction de la micro-informatique. Les opérations de classement, de gestion des fiches, de calcul intermédiaire, de décompte et de saisie sont désormais intégrées à l'activité, depuis des terminaux d'ordinateurs, dans les centres de paiement. Les services de mécanographie, les pools de dactylo, et même les groupes techniques de liquidation développés en *back office* lors de la période précédente, sont progressivement supprimés. Les kilomètres de fichier papier Kardex sont envoyés au pilon. Car le processus de liquidation est désormais réalisé par le même agent, profilant les traits d'une organisation inédite qui s'invente dans la deuxième moitié des années quatre-vingt et qui se généralise au cours de la décennie suivante : d'un

---

<sup>16</sup> C'est notamment le cas des femmes des catégories sociales défavorisées, gérant l'argent du ménage sans nécessairement disposer de comptes, et qui trouvent dans le versement des espèces le moyen inédit d'une autonomie. Rappelons que la détention d'un compte est, pour les femmes mariées, soumise à l'autorisation du mari jusqu'en 1965, et que les situations familiales connaissent dès le tournant des années soixante-dix des transformations majeures (séparations, familles de parents isolés).

<sup>17</sup> La caisse primaire d'assurance maladie de Paris passe ainsi de 175 centres en 1964 à 223, en 1974.

<sup>18</sup>.- Liquidation Assistée Sur Equipement Réparti

côté une polyvalence et une plus grande autonomie des agents redéfinissent le travail du liquidateur autour de l'activité de conseil en relation directe avec les assurés, tandis que, d'un autre côté, s'exerce un pilotage plus homogène et plus centralisé des traitements. L'introduction des téléphones dans les services de prestation, l'attribution des dossiers aux agents depuis une logique de portefeuilles, l'invitation managériale à passer d'une « culture de la production » à une « culture de service » contribuent à redéfinir le travail dans les termes d'une action personnalisée, soutenue par l'apparition d'une nouvelle génération d'outils dont le « poste multifonction », bureau équipé d'un ordinateur et d'un téléphone réparti en îlots sur des plateaux ou en agences, en relation directe avec l'assuré (Weller, 1999). Là encore, l'espace de travail s'est donc transformé. Les versements en espèces ont disparu des caisses depuis 1983. Et les flux des assurés, des dossiers et de l'argent — ceux-là même qui faisaient l'objet d'un traitement spécifique dans des lieux dédiés — se trouvent désormais étroitement associés. La proximité renouvelée des assurés avec les agents a toutefois peu à voir avec celle de la première période, lorsque les services de liquidation, à la vue du public, calculaient et assuraient le versement des prestations en espèces. Il ne s'agit plus tant, en effet, de pouvoir accueillir le public en masse, quand bien même l'on cherchait à réduire la fréquentation des guichets, que d'ajuster la production du service à la diversité des situations des assurés, requalifiées en segments bien distincts, certaines populations étant désormais rendues invisibles par la gestion automatique des droits quand d'autres, au contraire, du fait notamment d'une précarité accrue, requiert un examen spécifique<sup>19</sup>.

Cette évolution conduit les organismes sociaux à reconnaître la diversité des populations qu'ils touchent et à s'interroger sur la pertinence des équipements de la relation de service : services minitel, serveur vocal, relation téléphonique, guichets, permanences itinérantes, et à partir de 1999, des premiers outils d'information puis de transaction électronique. Et, de fait, à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, se dessinent des *plateformes de service*, bureaux inédits qui s'imposent alors. Par certains côtés, ces derniers prolongent ce qu'on a déjà évoqué pour caractériser l'espace de travail : une intégration toujours plus serrée

---

<sup>19</sup>.- Ainsi, lorsque la caisse primaire de Paris inaugure, en 1987, la carte Paris Santé permettant aux assurés parisiens bénéficiant de l'aide sociale et médicale de la ville de n'engager aucun frais, c'est au moyen d'un réseau inédit de cellules d'accueil dans les centres. Ce dispositif, variable selon les départements, sera dix ans plus tard étendu à l'ensemble du pays avec la couverture médicale universelle (CMU). Au tournant de ces années, le débat public focalise l'attention sur cette précarisation d'une partie de la population, appelée tour à tour « nouveaux pauvres », puis les « exclus », pour culminer lors de la campagne présidentielle de 1995 autour du thème de la « fracture sociale ». Sur le cas des caisses d'allocations familiales, voir Abbaléa et al. (1997). Pour une lecture rétrospective de cette période voir Nicolas Duvoux (2011)

des flux dans le cadre d'une automatisation et d'un pilotage à distance<sup>20</sup> et une gestion de la relation avec les assurés dans des termes toujours plus différenciés<sup>21</sup>. Toutefois, sur un certain nombre d'aspects, cette étape rompt avec la période qui la précède. Sacha Leduc (2007), dans les travaux qu'il a consacrés à l'assurance maladie depuis le tournant des années 2000, décrit le retour à une spécialisation de l'activité qui remplace la polyvalence et la communication directe avec les assurés, de mise jusqu'alors. Jorge Munoz (2009), à propos des centres d'appel qui constituent un des espaces emblématiques de ces nouveaux guichets de la relation, insiste sur le recours accru à des outils de pilotage centrés sur l'évaluation quantitative du traitement des flux (visites, décrochage téléphonique, délais d'attente, délais de traitement des courriers, etc.). Mais si l'espace de travail paraît singulièrement différent au regard de la période précédente, c'est sans doute en raison de la dématérialisation des feuilles de soin, et plus largement de la disparition des dossiers papier (Munoz, 2015). De fait, les flux des assurés, des dossiers et de l'argent se trouvent encore plus intégrés qu'avant, composant un même flot d'informations à traiter. La trame que tisse chacun de ces réseaux s'est en quelque sorte resserrée. Le rapprochement inédit que signale l'agencement des bureaux, jusqu'aux écrans de leurs ordinateurs, ne révèle pas qu'un degré plus élevé d'intrication des flux ; il indique une recombinaison possible des forces que chacune de ses entités est en mesure d'exercer. Ainsi, l'appréhension des assurés dans les termes d'une offre segmentée de service, signale, notamment depuis le Plan Juppé de réforme de la Sécurité Sociale introduit en 1995, l'emprise accrue des formes calculatoires, un renforcement du rôle de l'Etat dans le contrôle des dépenses de protection sociale et une politique revendiquée de lutte contre la fraude, traduisant un éloignement de ce qui a été appelé la « gestion sociale » des prestations. Les espaces de travail, de par leur configuration — fermeture de nombreux centres, recentralisation et spécialisation sur certaines activités, etc — constituent des opérateurs déterminants de ces déplacements.

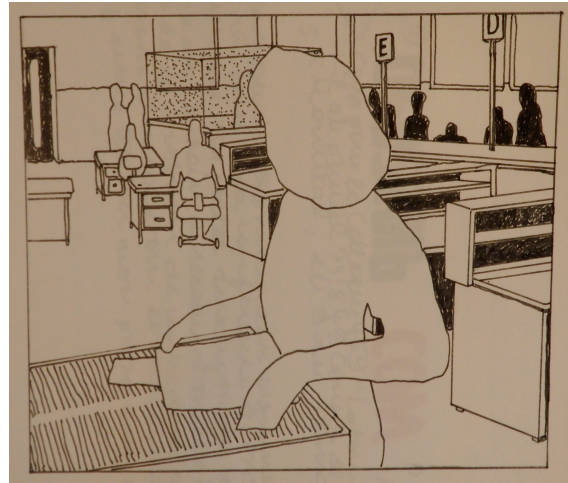
---

<sup>20</sup>. - Centralisation des centres informatiques de traitement pour l'ensemble de la région en 1997, lancement de la nouvelle carte à puce Sésam-Vitale en 1999 permettant la saisie et l'enregistrement des prestations, production de bases de données nationales combinée aux ressources d'un nouveau système-expert appelé Progrès (PROduction et Gestion des REmboursements Santé), et dont la caisse achève le déploiement en 2001.

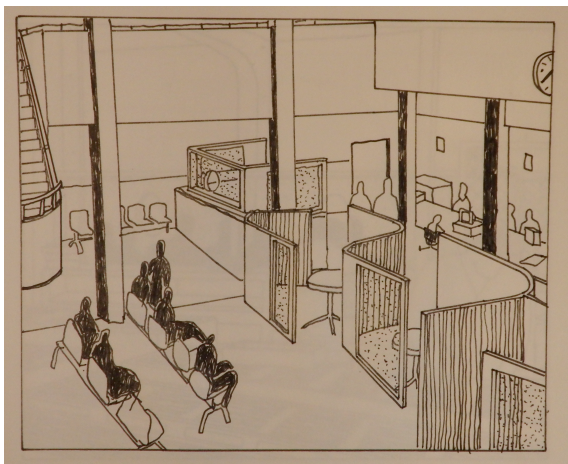
<sup>21</sup>. - La politique spécifique d'accueil aux guichets, notamment des publics précaires dont la visibilité s'est accrue avec la création en 2000 de la CMU, la gestion automatique et l'accueil à distance des autres populations. Cette visibilité des plus précaires ne signifie pas pour autant qu'elle est localement pleinement assumée (Dubois, 1999).



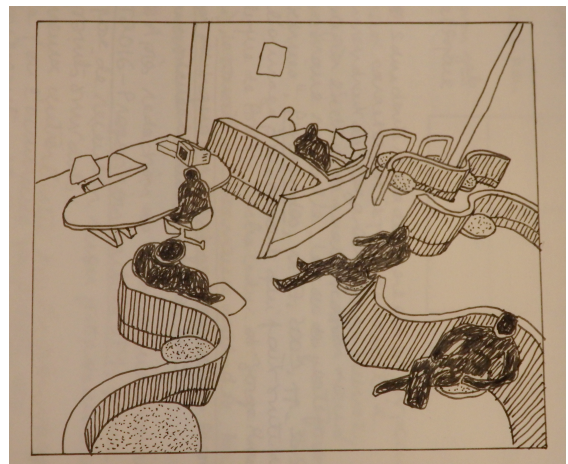
A : L'hygiaphone



B : Le comptoir



C : Le box



D : Le module

Figure : L'hygiaphone, le comptoir, le box et le module dans des caisses primaires d'assurance maladie (A : centre de paiement, caisse de Sécurité Sociale de Gironde, 1953 ; B : Centre de Châtillon, Caisse de Sécurité Sociale de Paris, 1962 ; C : Caisse primaire inconnue, probablement au début des années 1980. D : Caisse primaire parisienne vers la fin des années 1990). Dessins de l'auteur d'après photos.

Ce rapide panorama montre qu'au travers du temps, les espaces de travail dédiés à l'accueil du public présentent un certain nombre de permanences comme, par exemple, la difficile conciliation à devoir assurer simultanément les exigences d'une production de masse et l'examen possible des cas particuliers, ou les tensions récurrente dues au caractère «social» du service public concerné et les contraintes du traitement industriel. Mais cette même histoire rappelle aussi que les réponses organisationnelles destinées à réguler ces contradictions, et dont l'espace de travail constitue une trace, ont été différentes selon les périodes. L'invention de l'hygiaphone, du comptoir, du box d'accueil ou du module, qui constituent des éléments déterminants des bureaux d'accueil qu'on a voulu décrire (figure ci-dessus), apparaissent comme de possibles instruments (Lascoumes et Le Galès, 2006). Encore convient-il de dégager ce que ces considérations éclairent vraiment en termes d'action managériale.

### Section 3.- L'action managériale en question

Reprenons, pour cela, chacune des approches évoquées en première partie afin de dégager, voire prolonger plus loin, ce qui nous paraît important au regard du cas empirique présenté dans la deuxième.

Appréhender les bureaux comme un lieu, c'est accorder aux acteurs et à leurs relations la véritable capacité à dessiner la trame du réel de l'organisation : les jeux de pouvoir et les rapports de force paraissent, dans cette perspective, essentiels, l'espace de travail n'en étant que le théâtre, un contexte. Cela ne signifie pas que le détour par ce dernier recouvre un effort nécessairement vain, mais il ne s'avère utile qu'à la condition de dégager des pistes originales de réflexion à l'endroit des acteurs, de leurs intérêts et de leurs luttes. Par exemple : qu'est-ce que l'histoire des bureaux d'accueil des usagers de la Sécurité Sociale permet de nous apprendre qu'on ne sache déjà, en particulier sur l'action managériale qui s'y déploie ? L'examen attentif des éléments qui composent l'espace de travail, nous paraît particulièrement éclairant de ce point de vue. Et même si ce n'est pas depuis cette perspective que nous avons enquêté de prime abord, un certain nombre de constats communs relatifs à l'action managériale auraient sûrement pu en être dégagés. Car s'il est vrai que les hygiaphones sont progressivement démontés au tournant des années soixante ou que des postes « multifonctions » remplacent les anciennes tables métalliques de liquidation dans les années quatre-vingt, c'est qu'il y a eu des mains pour les y retirer ou les y mettre. Or, rien ne dit que ces mains appartiennent aux mêmes bras. C'est même le contraire : bien souvent, ce sont des acteurs hétérogènes et aux intérêts divergents qui entendent reconfigurer les espaces de travail, au grand dam de la bannière commode, mais trompeuse, d'un « management » censé tirer toutes les ficelles. Car, si ficelles il y a, les fils sont multiples et bien souvent emmêlés. Derrière le problème de l'argent et la gestion des flux monétaires dans les centres, il y a l'opposition entre conseil d'administration et direction des caisses locales qui promeuvent des conceptions de l'institution profondément divergentes, les uns attachés aux valeurs sociales qui fondent l'institution quand les autres mobilisent des grandeurs industrielles. Derrière le déploiement de l'informatique, il y a de permanentes tensions entre caisses régionales et leur direction nationale. Derrière un compteur de visites dans des guichets et ses possibles contournements, il y a l'emprise de la tutelle ministérielle et la direction de la caisse

proprement dite. Or, et c'est l'enjeu d'intégrer à la description l'espace de travail dans cette perspective : tout n'est jamais joué d'avance, et les traces matérielles qu'il révèle disent quelque chose des batailles qui s'y sont déployées, des victoires et des défaites des uns et des autres.

Appréhender les bureaux comme un environnement, c'est interroger les perceptions, les formes de subjectivité voire la santé mentale des travailleurs comme indissociables d'un espace de travail. S'il y a intérêt d'en décrire l'agencement précis, c'est ici pour éclairer la manière dont les bruits qu'on y perçoit, la lumière qu'on y découvre, les déplacements qu'on peut y réaliser, les cloisons et les fenêtres au travers desquelles on peut regarder ou s'abriter, constitue une contrainte et une ressource pour l'action à accomplir. L'histoire des guichets de la Sécurité Sociale invite alors à être examinée avec détail : faire attendre debout n'est pas faire attendre assis ; recevoir une foule pressée contre un comptoir n'est pas recevoir des assurés dans un box ; et disposer d'une table et de chaises pour accueillir des personnes sans pouvoir accéder aux dossiers ou le recevoir avec à disposition l'ensemble des éléments nécessaires mais sans pouvoir toujours les examiner avec le temps requis, ne décrit pas les mêmes contraintes, ni les mêmes attentions. Même si la considération des bureaux comme environnement a d'abord inspiré des travaux centrés sur l'individu, rien n'interdit d'y intégrer des dimensions plus collectives, l'examen de l'agencement matériel invitant alors à s'interroger sur la nature du travail à accomplir, les formes de subjectivation du public qu'il rend exprimable, la capacité des professionnels derrière des guichets à percevoir, au delà des effets de masse aisément perceptibles, des personnes ou des collections, des cas ou des flux, et par-delà, à s'interroger sur la nature des régulations collectives qu'il rend possibles, ou empêche<sup>22</sup> — ce sur quoi cet article ne porte pas.

Appréhender les bureaux comme un espace, au sens où nous l'avons présenté plus haut, c'est considérer les dynamiques politiques, urbaines, économiques et sociales qui leur sont attachés. Au-delà d'une description fine des configurations spatiales qu'ils dessinent, avec leurs murs, leurs portes, leurs halls, leurs bâtiments, c'est inviter à mieux rendre compte des enjeux et des problématisations de l'action managériale, avec sa cohérence et ses contradictions. L'examen diachronique des espaces d'accueil de la Sécurité Sociale en

---

<sup>22</sup> Sur le cas emblématique des anciens bureaux de postes et de l'impact joué par la suppression de la vitre, voir Hanique (2004). Sur l'impact de la dématérialisation et l'aménagement des plateaux complexifiant les interactions dans les caisses d'assurance maladie, voir Munoz (2015).

rappelle, de ce point de vue, l'évolution : dans les années 1960, c'est la question de l'argent qui oblige à imaginer des procédés pour assurer le paiement des prestations sans que les assurés ne se rendent physiquement aux guichets ; trente ans plus tard, c'est la question de la pauvreté qui met à l'épreuve les dispositifs d'accueil imaginés jusque là. Or, les solutions déployées ne répondent jamais à une logique facile à postuler : la spécialisation du travail, portée par l'informatisation en cours jusqu'au tournant des années quatre-vingt, laisse place à une polyvalence quelques années plus tard quand la même automatisation étend davantage son empire. Et c'est à nouveau un retournement de tendance qui s'impose quelques temps après. A propos des enjeux touchant au travail, aux modalités de son évaluation, à la gestion des corps et des affects, l'espace de travail invite à être précisément exploré.

Appréhendé les bureaux comme un cadre, c'est s'intéresser de près aux contraintes de l'action que doivent accomplir les professionnels : quels savoirs s'élaborent sur les publics, compte tenu des technologies d'information disponibles, des documents, des dossiers et des données qu'elles permettent de fabriquer ou de faire circuler ? Quelles capacités d'agir en résulte-t-il, au prix de quelles tensions et de quels possibles débordements ? La restitution de l'histoire des agencements propres aux caisses de Sécurité Sociale permet de rappeler, au demeurant, l'importance de tout ce qui circule dans les réseaux : du droit bien sûr, des textes évidemment, mais aussi des données, de l'argent — et qui conduisent les professionnels à devoir accomplir certaines choses, à en négocier d'autres, au prix de tensions mais aussi d'une cohésion possible dont procède précisément la solidarité technique. C'est tout l'intérêt de saisir finement l'espace de travail dans cette perspective : les cadres qu'il révèle disent quelque chose des problématisations qui les ont inspirés, des utopies ou des idées qu'ils portent ou qu'ils entendent porter, et plus largement des forces et des faiblesses des instances qui composent les réseaux, de l'expérience morale qui en découle, au prix de quelle définition des publics et des modes d'action. Car il y a possiblement de la politique dans des bornes d'accueil, des téléphones ou des comptoirs !

\*

Ainsi, le détour par les bureaux d'accueil et de traitement peut constituer une plus value heuristique pour l'analyse des dynamiques organisationnelles en général, et l'action managériale en particulier. Il permet d'en saisir à la fois les problèmes concrets, les modes de prescription, les formes de régulation et de négociation, les acteurs qui les peuplent, le travail

qu'on y accomplit vraiment, au prix de quelles expériences et de quelles formes de solidarité. Mais si l'attention à la matérialité des espaces de travail apporte un éclairage original, c'est aussi parce que les solutions qu'ils révèlent, à un moment donné, pour une certaine problématisation et selon une configuration particulière perdurent bien souvent au-delà de ce pour quoi ils ont été originellement imaginés. Les « effets d'inertie », comme les désignent ainsi Lascoumes et Le Galès (2006) à propos des instruments, jouent dès lors à plein, et c'est là sûrement une invitation à prolonger leur exploration.

## Bibliographie

- ABALLEA François, BRAEM Sophie & MENARD François (1997), « Identités professionnelles et registre de légitimité. Les techniciens-conseils des CAF face au changement », *Recherches et Prévisions*, n°49, 93-105
- ANDERSON Gregory (dir.) (1989), *The White Blouse Revolution, Female Office Workers since 1870*, Manchester, Manchester University Press
- BIDET Alexandra (dir.) (2006), *Sociologie du travail et activité. Le travail en actes, nouveaux regards*, Toulouse, Octarès Editions
- CALLON Michel (1999), « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement », dans FORAY Dominique & MAIRESSE Jacques (dir.), *Innovations et performances*, Paris, Editions de l'EHESS, 399-431
- CAPUANO Christophe (2015), « État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'efficacité des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980) », *Le Mouvement Social*, 2015, vol.2, n°251, p. 33-58
- CIHUELO Jérôme (2016), « Les dimensions cachées du travail en *open space* : le cas de téléconseillers en centres d'appels », *Sociologie du travail*, vol.58, n°1, 57-79
- CRAGUE Gilles (2003), « Des lieux de travail de plus en plus variables et temporaires », *Economie et statistique*, n°369-370, 191-212
- DODIER Nicolas (2003), « Agir dans l'histoire. Réflexions issues d'une recherche sur le sida », dans LABORIER Pascale & TROM Dany (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 329-345
- DUBOIS Vincent (1999), *La vie au guichet*, Paris, Economica
- DUVOUX Nicolas (2011), « Nouveaux pauvres, nouvelles politiques », *Politiques sociales et familiales*, n°104, 7-17
- ÉVETTE Thérèse, (2011), « Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée », dans DE BEULE Michel & DESSOUROUX Christian (dir.), *Bruxelles, ses bureaux, ses employés*, Bruxelles, n° spécial de l'Observatoire des bureaux, 196-203
- FISHER Gustave-Nicolas (1989), *Psychologie des espaces de travail*, Paris, Arman Colin
- FUSTEC Jacques (1993), *Le personnel de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie du Nord-Finistère de 1946 à 1990*, mémoire de maîtrise d'histoire, Brest, Université de Bretagne Occidentale
- GARDEY Delphine (2001), *La dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau 1890-1930*, Paris, Belin
- GARDEY Delphine (2008), *Ecrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte
- HANIQUE Fabienne (2004), *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet*,



Paris, Érès

HARE Paul & BALES Robert (1963), « Seating Position and Small Group Interaction », *Sociometry*, vol. 26, n°4, 480-486

*La nouvelle Revue du travail* (2013) « Travail et organisation dans le secteur public : la fascination du privé », [En ligne], n°2, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 24 avril 2016. URL : <http://nrt.revues.org/676>

LASCOUMES Pierre & LE GALES Patrick (dir.) (2006), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po

LATOUR Bruno (1989), *La science en action*, Paris, La Découverte

LATOUR Bruno (1996), « Ces réseaux que la raison ignore : laboratoires, bibliothèques, collections », dans JACOB Christian & BARATIN Marc, (dir.), *Le pouvoir des bibliothèques. La mémoire des livres dans la culture occidentale*, Paris, Albin Michel, 23-46

LATOUR Bruno & HERMANT Emilie (1998), *Paris Ville invisible*, Paris, Synthélabo/La Découverte

LAUTIER François (1999), « L'immobilier tertiaire et ses modèles », dans *Ergotopiques. Sur les espaces des lieux de travail*, Toulouse, Octarès

LAUTIER François (2000), « La transformation des espaces de travail et la mobilité urbaine », dans DESJEU Dominique (dir.), *Les territoires de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France

LEDUC Sacha (2007), « La Couverture Maladie Universelle. De la fabrique du soupçon aux contrôles des bénéficiaires », *Carnets de bord*, n°13, 88-95

LIPSKY Michael ([1980] 2010), *Street-level bureaucracy, Dilemmas of individual in public services*, New-York, Russel Sage Foundation

MARZLOFF, Bruno (2013), *Sans bureau fixe. Transitions du travail, transitions des mobilités*, Editions Fyp

MONJARET Anne (2002), « Les bureaux ne sont pas seulement des espaces de travail », *Communication et organisation*, n°21, 2-10

MUNOZ Jorge (2009), « Codifier l'activité de qualification dans l'assurance maladie. Le cas des plates-formes des services », *Pyramides*, n°17, 35-52

MUNOZ Jorge (2015), « La dématérialisation du travail au sein de l'assurance maladie », dans LEDUC Sacha & MUNOZ Jorge, (dir.), *Le travail à l'assurance maladie. Du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes 97-117

MURARD Numa (2004), *La protection sociale*, Paris, La Découverte

MURARD Numa (2015), « Travailler à la Sécurité Sociale : de l'institution à l'organisation », dans LEDUC Sacha et MUNOZ Jorge (dir.), *Le travail à l'assurance maladie. Du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, Presses Universitaire de Rennes

OSSIPOW Laurence, CSUPOR Isabelle & LAMBELET Alexandre (2006), « Lieux et objets d'assistance : mises en scène dans cinq Centres d'action sociale et de santé (CASS) », *ethnographiques.org*, n°9, février [en ligne], consulté le 21 avril 2016. URL : <http://www.ethnographiques.org/2006/OSSIPow,et-al.html>

TIFFON Guillaume, UGHETTO Pascal & ZARIFIAN Philippe (2013), « Relation de service, rapport social de service : Quelle grille d'analyse ? », *La nouvelle revue du travail*, n°2, [en ligne], mis en ligne le 17 mars 2013, consulté le 24 avril 2016. URL : <http://nrt.revues.org/759>

PELEGRIN-GENEL Elisabeth (2012), *Des souris dans un labyrinthe. Décrypter les ruses et manipulations de nos espaces quotidiens*, Paris, La Découverte

PILLON Thierry, (2012), « Espace », dans BEVORT Antoine, LALLEMENT Michel, JOBERT Annette & MIAS Arnaud (dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, Presses Universitaires de France, 285-29

SAINSAULIEU Renaud ([1977] 1985), *L'identité au travail*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

SUNDSTROM Eric (1986), *Work Places: The Psychology of the Physical Environment in Offices and Factories*. Cambridge University Press, New York, 1986

WELLER Jean-Marc (1999), *L'Etat au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer

WELLER Jean-Marc (2012a), « Relations de service » dans BEVORT Antoine, LALLEMENT Michel, JOBERT Annette & MIAS Arnaud (dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, Presses Universitaires de France, 636-643

WELLER Jean-Marc (2012b), « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux*, n°171, 67-101

YATES JoAnne (2005), *Structuring the Information Age. Life Insurance and Technology in the Twentieth Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press