HAL open science

Introduction

Jean-Marc Weller

▶ To cite this version:

Jean-Marc Weller. Introduction. Fabriquer des actes d'Etat. Une ethnographie du travail bureaucratique, Economica, 2018, 978-2_7178-7040-4. hal-02005148

HAL Id: hal-02005148

https://hal.science/hal-02005148v1

Submitted on 18 Sep 2019

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.

Copyright

Collection Études sociologiques

Fabriquer des actes d'État

Une ethnographie du travail bureaucratique

Jean-Marc Weller

ECONOMICA
49, rue Héricart, 75015 Paris

©Ed. ECONOMICA, 2018

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays.

Table des matières

Introduction 5

Première partie

Les dossiers

Chapitre 1 – *Dire la justice avec les écrits* 27

Chapitre 2 – *Attribuer de l'argent public avec des papiers* 67

Chapitre 3 – *Explorer la paperasserie* 103

Deuxième partie

Les bureaux

Chapitre 4 – *La masse et le cas. Une histoire des bureaux de la protection sociale* 147

Chapitre 5 – *Le travail et ses bureaux* 191

Chapitre 6 – *L'activité discrétionnaire dans les bureaux* 248

Conclusion 287

Bibliographie 299

Index 307

Table des matières 315

Introduction

Le matin, au réveil, lorsqu'on allume sa radio, l'État s'invite régulièrement pour donner de ses nouvelles : il a décidé ceci, il a estimé cela. Rien d'étonnant peut-être, si l'on veut bien ignorer l'étrangeté tout de même qui consiste à attribuer des pensées et des actes à un être aussi mystérieux. Sauf que les commentaires qui accompagnent ses faits et gestes évoluent singulièrement. L'heure, en effet, n'est plus à se demander s'il faut « moins d'État », « plus d'État » ou même « mieux d'État », opposant d'un côté les chantres d'une lecture libérale qui dénoncent l'inefficacité endémique de ses administrations, et, de l'autre, les réformateurs qui défendent l'idée d'une meilleure gestion des ressources publiques. Elle est à s'interroger sur ce qu'il peut encore faire. Dans un pays comme la France, où la croyance dans un État visionnaire et centralisateur a longtemps été de mise, la nuance n'est pas mince. Mais à l'heure de la globalisation de l'économie des marchés, de la place incontournable de Bruxelles dans la part des décisions publiques ou de la complexité des enjeux contemporains qui se posent à nos sociétés – défis environnementaux, limites de notre « modèle social », conflits internationaux, etc. –, la question est avérée : que peut faire l'État ?

Face au vertige provoqué par de telles questions, on préfèrera toutefois demeurer modeste en retournant le problème : mais comment a-t-il fait pour agir jusqu'à présent ? Pas de manière générale ou abstraite, mais de la manière la plus ordinaire possible, en nous intéressant aux décisions qui sont couramment prises en son nom : l'octroi d'une autorisation, la reconnaissance d'un statut, la délivrance d'un permis, l'attribution d'une aide ou d'une subvention, la détermination de pénalités relatives à un trop-perçu, etc. Par quels moyens les actes administratifs, les jugements, les notifications, les arrêtés sont-ils concrètement fabriqués et s'imposent-ils comme des décisions légitimes ? Depuis Max Weber, la question ne constitue plus une nouveauté. Et les réponses sont parfaitement connues : c'est par le biais du droit, qui définit la légitimité de ces actes, et au moyen d'une bureaucratie rationnelle, qui garantit l'objectivité de leur mise en œuvre. Or, eu égard à cette réponse générale, les travaux ne manquent pas pour montrer

qu'en vérité, la réalité est plus compliquée. Décrivant les configurations d'acteurs, les coalitions d'intérêts, les conceptions de l'État que ces décisions dessinent en s'imposant[1], ils invitent à explorer l'organisation bureaucratique des systèmes administratifs, les politiques relatives à leurs transformations[2] ou, plus simplement, leur fonctionnement ordinaire. Dans cette perspective, nous disposons d'un grand nombre de monographies détaillées, inspirées par la volonté que l'on trouve désormais à rendre compte de l'action de l'État en enquêtant sur le monde des services publics « par le bas ». En effet, nombre de chercheurs en sciences sociales n'hésitent plus à recourir à des démarches ethnographiques, s'obligeant à séjourner parmi les bureaucrates, à partager avec eux le quotidien, déployant leur attention parmi les éléments foisonnants qui composent leur vie au travail[3]. Ces descriptions au grain plus fin donnent à voir des matériaux empiriques originaux, et amendent parfois nos connaissances des services publics en plaçant dans la lumière ceux qui, jusqu'alors, avaient peut-être moins attiré l'attention des chercheurs. À propos des services sociaux, de la police, des services aux étrangers dans les préfectures, de la poste, du transport public, de la gestion des chômeurs, de la formation ou de l'enseignement, une masse remarquable d'investigations est désormais disponible. Elles éclairent incontestablement la question de l'action de l'administration, en ne négligeant rien de ses forces, de ses limites, de ses inventions, de ses troubles aussi, bref, de ses transformations.

Outre de s'inscrire dans ce sillage auquel nous avons nous-mêmes déjà contribué[4], cet ouvrage découle toutefois d'un point plus précis. Il constitue une énigme. Car la question évoquée – « comment l'État fait-il pour agir ? » – oblige à remarquer, qu'en dépit d'une incontestable tradition attentive aux systèmes administratifs et d'un vaste réservoir de descriptions minutieuses

▲ 1. Les différentes conceptions de l'État font l'objet, en soi, d'une imposante littérature qu'il est impossible de résumer. Pour une présentation des débats qui traversent les travaux relatifs à la sociologie de l'État et à ses nouveaux questionnements, cf. le dossier rassemblé et introduit par D. King et P. Le Galès, dans « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, 52(3), 2011.

▲ 2. Par exemple, sur l'histoire des réformes de l'administration française, cf. Bezès P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

▲ 3. Pour un aperçu général, cf. Weller J.-M., « L'administration et le quotidien », *in* Cohen A., Lacroix B., Riutort P., dir., *Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 2015. À ce stade du propos, nous n'entrons pas dans la définition de ce que recouvre précisément la notion d'enquête « ethnographique », compte tenu de la variété des parcours d'enquête, des problématisations et des modes d'engagement des chercheurs sur leur terrain. Nous reprenons ici volontiers la définition large qu'en donne D. Céfaï dans son introduction dédiée aux variations du travail de l'ethnographe et leurs possibles controverses : « Par ethnographie, on entendra une démarche d'enquête, qui s'appuie sur une observation prolongée, continue ou fractionnée, d'un milieu, de situations ou d'activités, adossée à des savoir-faire qui comprennent l'accès au(x) terrain(s) (se faire accepter, gagner la confiance, trouver sa place, savoir en sortir…), la prise de notes la plus dense et la plus précise possible et/ou l'enregistrement audio ou vidéo de séquences d'activités *in situ*. Le cœur de la démarche s'appuie donc sur l'implication directe, à la première personne, de l'enquêteur, qu'il soit sociologue, anthropologue, politiste ou géographe, en tant qu'il observe, en y participant ou non, des actions ou des événements en cours. » (Céfaï D., dir., *L'engagement ethnographique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2010, p. 7)

▲ 4. Weller J.-M., *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

de facture ethnographique désormais disponibles, la manière dont les actes publics sont concrètement produits ne demeure que partiellement élucidée.

Le « mystère » de l'État

Il y a plusieurs manières d'exprimer la gêne qu'on peut ressentir à la lecture de bon nombre de ces travaux empiriques, dont l'intérêt est indéniable, et dont j'essaie ici de proposer une formulation. On pourra se souvenir de la controverse qui opposa, en France, la science politique et la sociologie des organisations dans les années 1980, la première critiquant la seconde pour son réductionnisme et sa conception du pouvoir qui la conduit à décrire l'administration comme une multitude de systèmes d'action locaux mais d'où disparaît toute vision proprement politique de l'État, incapable de prendre en considération ce qui le fonde vraiment – ses idées, ses mythologies, ses fictions collectives –, et dont ni le sens ni la force ne s'épuisent dans des jeux d'acteurs, fussent-ils minutieusement disséqués[1]. Mais on pourra tout autant considérer, du côté de la sociologie, les précautions infinies d'un Pierre Bourdieu à pouvoir appréhender l'État[2] : d'un côté, il invite à s'intéresser aux pratiques des fonctionnaires et à leur « pieuse hypocrisie » consistant à faire passer des intérêts particuliers pour universels ; de l'autre, il n'ignore rien des limites d'une telle entreprise de démystification, qu'il qualifie lui-même d'œuvre de « petits malins[3] », car incapable de saisir toute l'ampleur de l'action de ces bureaucrates dont l'efficacité n'est pas réductible aux pratiques et aux rhétoriques des acteurs. Car leur pouvoir de nomination, qui se joue au travers des actes de catégorisation et de jugement qu'ils produisent, est immense. Et c'est cette force qu'il qualifie volontiers de magique, cette incroyable capacité de l'État à performer le réel, qui irrigue jusqu'à nos manières de penser le monde, qui le fascine. Son embarras est là[4]. Le nôtre aussi. C'est, du reste, celui qu'on retrouve très largement dans les sciences sociales dès lors qu'elles prennent l'État pour objet[5]. Car celui-ci semble toujours se dérober à l'analyse : d'un côté, une pluralité de scènes administratives, de lieux et de pratiques à observer, renvoyant au droit mais aussi à des croyances ordinaires, des représentations, des luttes d'intérêt, des rapports de force de sorte qu'on n'éprouverait aucune difficulté à montrer comment les pratiques des agents,

▲ 1. Jobert B., Leca J., « Le dépérissement de l'État. À propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *Revue française de science politique*, 30, 1980.

▲ 2. Bourdieu P., *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012

▲ 3. *Ibid.*, p. 52.

▲ 4. « […] les choses les plus triviales de l'ordre bureaucratique ordinaires sont ce que j'ai le plus de mal à accepter comme objet de pensée parce que, s'il y a une chose qui paraît triviale quand on est constitué sociologiquement comme intellectuel, c'est d'arriver à réfléchir sur ce qu'est une circulaire, une commission ; ça demande vraiment un effort très spécial quand on a été préparé à réfléchir sur l'Être ou le *Dasein* alors que c'est extrêmement difficile : le problème de l'État est aussi complexe que le problème de l'Être » (*ibid.*, p. 57).

▲ 5. Cf. sur ce point la relecture très argumentée des travaux de science politique et de sociologie proposée par Linhardt D., Moreau de Bellaing C., « Légitime violence ? Enquêtes sur la réalité de l'État démocratique », *Revue française de science politique*, 55(2), 2005.

fussent-ils des fonctionnaires formellement neutres et désintéressés, s'inscrivent en vérité dans des relations sociales et des rapports de force ; d'un autre, une totalité mystérieuse, magique, autonome, dont la force tient dans la capacité à définir le monde, en nommant et catégorisant ce qui le compose. D'un côté, un processus d'élaboration pas à pas, une construction en devenir à force d'interactions, de commissions, de rapports au travers desquels un point de vue d'État se forme sans qu'on puisse en dire à l'avance le contenu ; d'un autre, une entité qui s'impose, avec ses institutions, ses obligations légales, le droit et rien que le droit, celui-ci s'exerçant selon des modalités définies *a priori* et excluant toute autre considération que juridique. L'action de l'État apparaît, dès lors, compliquée à décrire. Qu'est-ce qui fait qu'un arbitrage opéré par un fonctionnaire de base derrière un guichet à propos d'une affaire qu'il instruit devient une décision d'État ? Qu'est-ce qui fait qu'une conclusion avancée par un inspecteur ou un contrôleur apparaît bel et bien, et sans l'ombre d'un doute, comme un avis pris par l'État « en personne » ?

Pour répondre à ces questions, les enquêtes ethnographiques recourent le plus souvent à des solutions peu satisfaisantes : soit parce qu'elles se contentent de décrire les négociations qui s'accomplissent localement, comme s'il s'agissait de n'importe quelles interactions opposant des professionnels et leurs publics, de sorte que si l'action décrite apparaît comme celle de l'État, c'est en raison du statut des personnels, et rien d'autre ; soit parce que ces mêmes enquêtes superposent à leurs constats empiriques des dimensions complémentaires censées donner force aux actes observés, mais invisibles à l'œil de l'observateur, comme l'importance du « symbolique » ou d'un « esprit » dit de service public, de sorte que si l'action de l'État apparaît comme telle, c'est en raison de propriétés contenues et définies à l'avance. Dans tous les cas, le problème est éludé. Et pourtant : un agent de mairie devant attester l'état civil d'un ressortissant ne produit pas une décision d'État en raison de son statut de fonctionnaire, ni en raison de l'« esprit » qui l'inspire, ou encore de la dimension « symbolique » de l'acte qu'il amplifierait en se drapant dans une solennité à faire pâlir l'usager qui ferait qu'il aurait bien le sentiment que, oui, c'est bien là l'État qui parle, et non un simple guichetier. Dans un cas, l'action de l'administration est réduite à des relations locales, comme si l'identification des personnes ne renvoyait à rien d'autre qu'à un jeu subtil avec la règle au terme duquel une décision est prise : on ne voit plus l'État. Dans l'autre, la même action renvoie à un extraordinaire pouvoir de nomination à forte valeur symbolique, et dont l'administration a le monopole en assignant aux individus une identité : on voit trop l'État[1]. Bref, on retrouve très largement la difficulté pointée par Timothy Mitchell, opposant les approches qui dissolvent l'État dans la société

▲ 1. Si cette conception rencontre selon nous des limites pour décrire l'action quotidienne des personnels administratifs, elle inspire en revanche les approches socio-historiques qui éclairent de manière incontestable les moments de genèse où ce monopole n'est pas encore formé. Sur l'exemple donné, cf. Noiriel G., dir., *L'identification. Genèse d'un travail d'État*, Paris, Belin, 2007.

au risque de le perdre, et celles au contraire qui le subsument au risque de l'hypostasier[1]. Pour dépasser cette alternative, il suggère pourtant qu'aucune de ces approches n'est vraiment fausse, mais qu'elles décrivent seulement des formes que l'État est susceptible de prendre, à certains moments et pas à d'autres. À condition toutefois de bien considérer la nature du phénomène que l'État recouvre : une élaboration parfaitement située dans l'espace et le temps, un processus aux formes multiples et susceptibles de produire des effets de totalité au terme desquels il apparaît alors comme une entité autonome et distincte de la société. La question n'est donc pas de rejeter la métaphysique d'un État omnipotent, un « mystère » ou un « esprit », et dont le point de vue apparaît comme extérieur au monde, mais bien d'enquêter sur les conditions qui rendent seulement possible une telle fabrication. En référence à Michel Foucault, Mitchell invite à s'intéresser aux technologies disciplinaires qui concourent à produire et à naturaliser ce que nous entendons par « État » ou « société », et par-delà, les fictions dont dépendent nos modes d'existence. Ce n'est qu'au prix d'un tel détour qu'on pourra comprendre par quelle incroyable alchimie, c'est l'État qui parle dans la bouche d'un employé municipal d'un service d'état civil expliquant à un usager ce qu'il doit faire. À travers la manière dont les formulaires sont composés, la façon dont sont pensés la saisie et le contrôle des données à gérer, et plus largement le mode d'agencement du bureau, avec sa hiérarchie, ses équipements, son architecture, c'est à la fois une compétence mise en œuvre par les personnels qui est rendue possible et une habilitation à dire la règle.

L'intérêt d'une telle perspective n'est plus à démontrer[2]. Une manière d'en saisir le processus – dès lors qu'on s'efforce de comprendre l'action de l'État – consister à l'observer dans des moments particulièrement éprouvés. C'est le cas lorsque notre agent se met à douter, confronté à une difficulté à laquelle il ne s'attendait pas ou, à l'inverse, lorsque sa parole s'avère contestée, par sa propre hiérarchie ou par des acteurs extérieurs à l'administration, de sorte qu'on n'est plus vraiment certain que c'est bien là l'État, et non un simple employé de mairie étourdi ou négligent, qui a décidé. Ces incertitudes n'ont, certes, pas l'ampleur de celles que rassemblent, par exemple, Dominique Linhardt et Cédric Moreau de Bellaing pour décrire des figures possibles des « épreuves d'État » dont ils proposent une

▲ 1. Mitchell T., « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics », *American Political Science Review*, 85(1), 1991.

▲ 2. On pense aux recherches de Desrosières A., *Gouverner par les nombres. L'argument statistique*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008, à propos de l'usage des statistiques et de leur histoire qui le conduit à réinterroger la fabrique même de l'État moderne. Cf. également Porter T. M., *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 2005, ainsi que les travaux britanniques post-foucaldiens comme ceux de Barry A., *Political Machines: Governing a Technological Society*, London-New York, Athlone Press, 2001, qui, en étudiant la place des techniques depuis la question de la « gouvernementalité » de Foucault, réinterroge l'équipement qui concourt à fabriquer et, en même temps, à naturaliser ce que nous entendons par une « entreprise », une « famille », le « marché », l'« État » ou une « personne ».

conceptualisation[1]. Mais elles sont néanmoins faites du même bois : petites ou grandes, elles interrogent l'État dans les conditions de la domination légale qui définit la légitimité de son action.

Un mérite des enquêtes ethnographiques devrait donc très certainement être là : dans leur capacité à restituer les méandres des actions accomplies par les personnels, à rapporter les affaires qui les troublent et les questions qu'elles soulèvent, bref, l'action de l'État au quotidien et ses épreuves. Seulement voilà, ce n'est que rarement le cas. Et pour cause : le travail accompli par les agents de l'État n'est que partiellement rapporté dans les enquêtes, en dépit d'un souci fortement revendiqué à en rendre compte. C'est particulièrement le cas du travail de bureau.

Le travail de bureau comme objet d'enquête

Bien que le travail de bureau occupe une part centrale des activités des employés des administrations, il souffre d'un statut ambigu dans les enquêtes sociologiques. Les actes d'écriture, les opérations de calcul, les traitements informatiques, toutes ces activités qui, au gré de la confection des dossiers, s'accomplissent de mains en mains et débouchent sur une décision administrative, n'y sont que rarement suivies de bout en bout. Plus généralement, le manque de considération pour les ordinateurs, les classeurs, les dossiers, les papiers, tout ce qui équipe les gestes et les pensées des bureaucrates apparaît comme un trait récurrent des descriptions ethnographiques. Ce constat peut paraître curieux, mais en fait plusieurs explications peuvent être avancées, contribuant à cet oubli du travail administratif ordinairement accompli par les bureaucrates, dès lors qu'on entend enquêter sur l'État.

Une première raison, qui n'est sans doute pas la meilleure, mais qu'on ne peut totalement omettre, tient au fait que la matière est peu attirante ! Qui a envie de passer son temps dans des bureaux grisâtres à éplucher les dossiers, à investir les linéaires des étagères couvertes de papiers, à décrire des logiciels ou à explorer des bases de données ? Synonyme de paperasserie et de technicité, elle paraît impossible à décrire en raison de l'expertise qu'elle suppose, et que ne peut maîtriser l'observateur. Dès lors, il l'oublie.

Une deuxième raison renvoie à ce que Nicolas Dodier et Isabelle Baszanger ont appelé le problème de la « totalisation » dans l'enquête ethnographique : comment intégrer les descriptions de situations, par nature fragmentaires, dans un tout ? Selon les occasions du terrain qui s'offrent au chercheur, ses talents personnels, mais aussi et surtout la tradition intellectuelle dans laquelle il s'inscrit pour agréger le matériau épars qu'il collecte et en concevoir une cohérence, la description proposée peut

▲ 1. Linhardt D., Moreau de Bellaing C., « Légitime violence ? … », art. cité. L'article fait référence au traitement du terrorisme par l'État fédéral allemand dans les années 1970 et à celui, en France, des violences policières par la police. Dans un numéro de *Quaderni* (78, 2012) édité par D. Linhardt et T. Vitale, ce sont les cas d'une catastrophe industrielle au Japon, le traitement judiciaire de l'épuration ethnique en Bosnie par le Tribunal Pénal International ou la question de la mafia italienne et le rapport à l'État, qui sont également décrits.

fortement varier[1]. Au final, le lecteur aura bel et bien la conviction d'un tableau abouti « qui se tient ». Mais cette mise en cohérence ne se fait jamais sans implicite. Ainsi, à propos des recherches menées sur les services de l'État, la sensibilité ethnographique la plus répandue consiste à s'intéresser aux « acteurs ». C'est très clairement le cas des travaux pionniers de Michael Lipsky, dont un argument central consiste à rappeler que les petits bureaucrates contribuent à l'action de l'État de manière beaucoup plus décisive qu'on ne le pense, du fait de leur pouvoir discrétionnaire que leur octroie une relative autonomie professionnelle[2]. Et c'est très largement vrai de bon nombre des enquêtes menées à leur propos : bien souvent, l'enquêteur choisit de mettre le professionnel au cœur de sa réflexion, de sorte qu'étudier ce que fait l'administration revient à s'interroger sur les conduites, les habitudes, les représentations des personnels qu'elle emploie, au risque de laisser dans l'ombre l'impact des outils bureaucratiques qu'ils utilisent et des formes d'écrits qu'ils produisent. Ces éléments font pourtant quelque chose.

Enfin, une troisième raison tient à la manière de problématiser le travail en sociologie. Étudié depuis Émile Durkheim dans *La division du travail social* comme principe par excellence du lien social et décrit comme tel dans sa capacité à générer de la cohésion, le travail a peu été examiné comme un acte de production[3]. Cette préoccupation conduit la sociologie à privilégier la dimension proprement « sociale » du travail – les formes de socialisation, les identités professionnelles, les rapports de force entre les acteurs, etc. –, au détriment d'une considération « technique » de ses actes, en analysant l'intervention sur la matière, les gestes ou les raisonnements des travailleurs. Et c'est donc cette préoccupation à saisir la dimension sociale du travail bureaucratique qui inspire aujourd'hui une bonne part des recherches ethnographiques sur l'administration, mais au prix d'une moindre préoccupation à saisir tout ce que ce même travail implique en termes d'activités à mener à bien, de techniques à maîtriser, de routines à mettre en œuvre, d'organisation matérielle de la décision à agencer.

L'objet de cet ouvrage est donc là : proposer une description positive du travail bureaucratique, en réintégrant dans son analyse l'importance de sa technicité, généralement minorée. Fort heureusement, la faible considération à examiner ce travail comme une activité, ce qu'il est pourtant bel et bien, et

▲ 1. N. Dodier et I. Baszanger distinguent, depuis la longue tradition sociologique et anthropologique, trois ethnographies : « l'ethnographie intégrative », qui agrège un matériau selon des collectifs d'appartenance dont témoignent les individus rencontrés sur le terrain ; « l'ethnographie narrative », qui construit un récit à la première personne du contenu de l'enquête et « l'ethnographie combinatoire », qui rassemble des situations d'action depuis lesquelles une jurisprudence est constituée pour identifier des formes d'action. Cf. Dodier N., Baszanger I., « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, 38(1), 1997.

▲ 2. Lipsky M., *Street Level Bureaucracy: Dilemnas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

▲ 3. Sur l'histoire des différentes définitions du travail au cours du XIXe siècle, notamment des économistes classiques, des ingénieurs, des physiciens ou des biologistes, et des influences de la thèse durkheimienne, cf. Vatin F., *Le travail et ses valeurs*, Paris, Albin Michel, 2008.

qui renvoie aux fondements de la discipline évoqués plus haut, n'est plus nécessairement de mise[1]. En effet, pour toute une série de facteurs qu'on ne peut ici qu'évoquer – retrait des grandes explications généralistes, crise des catégories forgées depuis l'après-guerre pour comprendre le monde social, etc. –, les « théories de l'action » connaissent, depuis le milieu des années 1980, un regain d'intérêt dans les paradigmes des sciences sociales[2]. C'est particulièrement vrai concernant l'analyse du travail. En référence à une diversité d'approches issues de l'ethnométhodologie, de certains courants de l'interactionniste symbolique développés par l'école de Chicago, voire de la cognition distribuée, un modèle écologique de description de l'action s'est dessiné, contribuant à donner aux artefacts techniques et aux agencements locaux des situations une place centrale qu'ils n'avaient pas dans la littérature sociologique[3]. Ces considérations ont pu s'enrichir des développements qu'ont pu connaître, parallèlement, d'autres champs de la discipline – on pense à la théorie de l'acteur-réseau élaborée dans la perspective d'une nouvelle sociologie des sciences et des techniques[4], ou encore à la sociologie des régimes d'action proposant une typologie des formes d'engagement[5] – et dessinent un tournant qu'on se contentera ici de qualifier de « pragmatique » ou « pragmatiste »[6].

▲ 1. C'est l'argument défendu centralement par T. Pillon et F. Vatin dans leur *Traité de sociologie du travail* (Toulouse, Octarès, 2003), invitant à porter un regard critique sur les fondements intellectuels de la sociologie du travail, telle qu'elle s'est développée en France et à renouer avec la double dimension du travail – lien social certes, mais également acte de production.

▲ 2. Pour un tableau général de ce mouvement, cf. Dosse F., *L'empire du sens*, Paris, La Découverte, 1995. Pour une discussion avec la tradition analytique et la tradition phénoménologique, cf. Ladrière P., Pharo P., Quéré L., dir., *La théorie de l'action. Le sujet pratique en débat*, Paris, Éditions du CNRS, 1993. Pour un examen plus récent de ces moments qui traversent l'histoire des sciences sociales, cf. également Dodier N., « Les anthropologies d'un sociologue », *Genèses*, 4(89), 2012.

▲ 3. Pour un aperçu général de ces travaux, cf. Bidet A., dir., *Sociologie du travail et activité*, Toulouse, Octarès, 2006. C. Licoppe a établi la recension de ces développements, dans un article consacré aux « théories de l'activité », où il distingue quatre grandes familles théoriques : la cognition distribuée, les workplace studies, la théorie de l'activité et la théorie de l'acteur réseau. Cf. Licoppe C., « Dans le "carré de l'activité". Perspectives internationales sur le travail et l'activité », *Sociologie du travail*, 50, 2008.

▲ 4. Cf. ici les travaux de B. Latour depuis la fin des années 1970, sur les activités des chercheurs, des ingénieurs ou des magistrats, ou les travaux de M. Callon sur les activités économiques. L'articulation de cette approche avec l'analyse du travail avait été inaugurée, pour la première fois, avec l'article de Latour dans le dossier consacré à la « cognition distribuée » dans « Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité », *Sociologie du travail*, 36(4), 1994.

▲ 5. Cf. les travaux de L. Boltanski et L. Thévenot depuis le milieu des années 1980 sur les économies de la grandeur, la justification, la compassion ou les transformations du capitalisme, et notamment Thévenot L., *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La Découverte, 2006. Les premières explorations des questions étudiées par la sociologie du travail ont notamment été menées dans cette perspective par Chateauraynaud F., *La faute professionnelle*, Paris, Métailié, 1991 et Dodier N., *Les hommes et les machines*, Paris, Métailié, 1995.

▲ 6. La diversité des travaux menés sous cette perspective a fait l'objet de diverses étiquettes : sociologie pragmatique, analytique, praxéologique, compréhensive, cognitive, etc. Sur leurs enjeux et leur discussion, cf. notamment Dodier N., « L'espace et le mouvement du sens critique », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1, 2005, p. 7-31. Ce tournant « pragmatique » dans les sciences sociales est largement commenté. Cf., par exemple, le dossier proposé par C. Lavergne et T. Mondémé dans la revue *Tracés. Revue de sciences humaines*, « Pragmatismes », 15, 2008.

Inédite dans l'analyse sociologique du travail menée en France jusqu'alors, cette orientation a notamment inspiré de nombreuses recherches sur le droit[1] : c'est vrai de toute la tradition ethnométhodologique ; c'est vrai de la sociologie des sciences, qui montre comment la production des vérités juridiques, à l'instar de celles que produisent les scientifiques, suppose la fabrication de preuves objectives où les écrits occupent une place stratégique, et dont l'organisation et l'élaboration sont restituées depuis l'observation du travail des magistrats[2] ; ou encore des recherches anthropologiques sur le langage, notamment à propos des « actes d'écriture » – emblématiquement la signature – qui explorent le droit et les conditions de sa performativité depuis les activités situées des professionnels[3]. Dans toutes ces recherches, on rencontre une même attention méticuleuse aux interactions et à leur mise en scène, aux formats d'énonciation et aux actes de langage. On y trouve une même volonté de « prendre le droit au sérieux » et de s'intéresser de près à la technique juridique. On y constate une même considération des dispositifs matériels qui, depuis de simples trombones à l'implantation d'automates, équipent le bureaucrate dans son travail et contribuent à la prise de décision. On y lit le même souci de proposer une description de l'action en renonçant au recours d'entités mentalistes aussi mystérieuses qu'insondables – « représentations », « identité », etc. – pour rendre compte du travail[4]. Le détour par l'analyse du travail de bureau – avec ce qu'il engage comme activités d'écriture, de calcul, de signature, de manipulation experte de papiers – y apparaît de ce point de vue heuristique. Et c'est donc ce travail que ce livre invite à explorer centralement, afin de mieux éclairer la question de savoir comment concrètement l'État agit. Pour ce faire, une notion nous servira de guide : celle d'infrastructure.

Les infrastructures du droit

À première vue, la notion paraît étrange ou décalée. Elle ne s'impose pas moins depuis quelques années comme une source d'inspiration importante pour l'étude des activités pour lesquelles la production de données s'avère particulièrement stratégique. C'est le cas de la science, qui a constitué un terrain privilégié d'observation : les capacités des chercheurs à analyser l'information, à la mémoriser et à la partager sont tributaires de tout un

▲ 1. Une présentation de ces travaux est plus largement proposée par Dupret B., *Droit et sciences sociales*, Paris, Armand Colin, 2006. Cf. plus récemment Dupret B., Lynch M., Berard T., eds., *Law at Work. Studies in Legal Ethnomethods*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

▲ 2. La proximité ici avec l'ethnométhodologie est révélatrice de cette même préoccupation à saisir l'activité de fabrication des faits sans la dissocier des dispositifs d'épreuve destinés à évaluer leur consistance. L'ouvrage le plus emblématique de ce questionnement, et de ce passage d'une recherche sur la science à celle sur le droit, est celui de Latour B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002.

▲ 3. Cf. centralement les travaux de B. Fraenkel, et notamment Fraenkel B., Pontille D., Collard D., Deharo G., *Le travail des huissiers.Transformations d'un métier de l'écrit*, Toulouse, Octarès, 2010.

▲ 4. Une tentative de modélisation de l'approche pragmatique dans les sciences sociales, au-delà de la seule analyse du travail qui nous intéresse ici, a été proposée par Lemieux C., *Le devoir et la grâce*, Paris, Economica, 2009.

ensemble d'outils et de standards sans lesquels leur travail s'avérerait autrement plus difficile, et ce d'autant plus que les usages d'internet ont introduit une évolution des échanges[1]. Or, ce qui est vrai des laboratoires l'est plus largement pour l'ensemble des univers professionnels confrontés au traitement d'immenses bases de données et à la nécessité de trouver des normes de travail ajustées à des activités à la fois plus dispersées et plus collectives : médecins, bibliothécaires, archivistes, journalistes, marketeurs, etc.[2] La notion d'« infrastructure informationnelle » s'est ainsi imposée, inspirant depuis une quinzaine d'années toute une gamme de travaux dont témoigne la dynamique des *infrastructure studies*. Bien que le monde juridique n'en constitue pas les terrains privilégiés, deux arguments avancés par ces recherches nous ont particulièrement intéressé.

Le premier prolonge très largement la préoccupation de toute une sociologie des sciences à restituer l'épaisseur du travail administratif dont dépend la production de l'information. Cette invitation est essentielle : elle oblige à nous interroger sur ce qui rend possible l'activité des professionnels à traiter et analyser l'information. Nous nous demandions plus haut : que faut-il pour que ce soit la Justice qui parle, et non de simples employés ? Que faut-il pour que ce soit le droit qui soit dit, et non de simples considérations aux motivations plus ou moins bien inspirées ? La gravure de la page suivante célébrant la justice de proximité des provinces du royaume de France sous Henri IV offre, de ce point de vue, plusieurs éléments de réponse à nos questions (figure 1). Une première lecture, celle-là même qui est visée par la légende, consisterait à s'en remettre à la qualité des personnes que sont les magistrats et aux vertus morales qui les inspirent, faites de charité et de rigueur mêlées. Une autre lecture inviterait à souligner la spécificité des interactions mises en scène par l'image, et notamment l'écologie si particulière de l'espace matériel d'un procès : la centralité de la tribune, les portes qui séparent les publics de la Cour, les murs qui les distinguent tout en les soumettant aux regards des autres, les zones spécialisées de part et d'autre de la salle d'audience, etc. La qualité des jugements repose aussi sur une organisation précise des rôles dont l'agencement matériel des espaces constitue un très probable appui.

▲ 1. La notion d'infrastructure informationnelle apparaît en 1996, à propos des recherches de S. Star et K. Ruhleder sur un logiciel coopératif rassemblant des généticiens. Cf. Star S. L., Ruhleder K., « Steps Toward an Ecology of Infrastructure: Design and Access for Large Information Spaces », *Information System Research*, 7(1), 1996. À propos des opérations de classification dans des contextes très variés, cf. l'ouvrage séminal – qui leur consacre de larges réflexions – de Bowker G., Star S., *Sorting Thing Out. Classification and its Consequences*, Cambridge (MA), MIT Press, 1999.

▲ 2. On renvoie ici au dossier coordonné par J. Denis et D. Pontille à propos des « petites mains de la société de l'information », dans la *Revue d'anthropologie des connaissances*, 1, 2012. Sur le travail de production et de traitement des données, cf., plus récemment, Denis J., *Le travail invisible des données. Éléments pour une sociologie des infrastructures scripturales*, Paris, Presses des Mines, 2018. Pour une présentation des enjeux qui se jouent autour d'internet et de la fabrication de l'information, cf. plus largement Beuscart J.-S., Dagiral É., Parasie S., *Sociologie d'internet*, Paris, Armand Colin, 2016.

Figure 1 : « Les bons advocats », in Prieur de Saint Pierre. *L'arbitre charitable : pour euiter les procez et les querelles,* Paris, Chez Laurens Raueneau, 1668. Source : Yale Law Library (https://www.flickr.com/photos/yalelawlibrary/7181532399/in/album-72157630052660725/)

Or, si le droit en général, et ici la justice, supposent de la part des professionnels de « penser par cas »[1], encore faut-il que les opérations cognitives d'une telle exigence soient seulement possibles. C'est tout l'intérêt de la gravure que de nous rappeler, à une époque où l'invention du papier n'était pas si lointaine et le carton n'existait pas encore[2], qu'il était nécessaire d'entreposer les éléments d'une affaire dans des sacs de toile, ceux-là mêmes qui sont suspendus au-dessus des têtes des personnages et qui attentent qu'on s'en emparent. Pour que des textes juridiques puissent passer des bibliothèques aux situations concrètes sur lesquelles les magistrats doivent arrêter une décision, et pour que ces mêmes situations soient transportées jusqu'à l'audience, rapportées et comprises, il faut des sacs. Certes, il faut des règles, des procédures, de « bons avocats » et de « charitables arbitres », mais aussi des équipements qui permettent l'enregistrement, la conservation et le transport des pièces. On se souvient, depuis les travaux de Joanne Yates sur l'histoire administrative des grandes entreprises américaines, de

▲ 1. Passeron J.-C., Revel J., dir., « Penser par cas », *Enquête*, 2005 et, en particulier, le texte de Y. Thomas consacré à la casuistique médiévale et à la production du droit (« L'extrême et l'ordinaire. Remarques sur le cas médiéval de la communauté disparue », p. 45-73).

▲ 2. Sur cette révolution, cf. Eisenstein E., *La révolution de l'imprimé. À l'aube de l'Europe moderne*, Paris, La Découverte, 1991.

l'importance d'une technologie aussi banale que la chemise cartonnée, qui constitua une invention déterminante dans la gestion et le contrôle de la communication[1]. Si cette dernière désigne une véritable infrastructure, les dossiers qui composent l'ordinaire des bureaucrates invitent à une exploration similaire : de quoi sont-ils faits ? Comment sont-ils lus ? Comment circulent-ils ? Quelles en sont les épreuves ? Comment ceux qui en assurent le traitement ou le stockage y répondent ? Quelle organisation plus large supposent-ils ? L'enquête sur ces technologies et leurs usages constitue une des focales de ce livre. Elle découle de cette volonté de restituer l'ensemble des infrastructures qui équipe littéralement le raisonnement juridique.

Un second argument plaidant en faveur des recherches sur les infrastructures tient dans leur préoccupation à mieux comprendre le statut d'invisibilité qu'elles finissent par acquérir pour leurs utilisateurs. En effet, personne ne doute de l'importance des routes pour concevoir un déplacement en voiture, mais personne n'y pense lorsqu'il conduit. Tout le monde comprend que le mouvement des marchandises dépend d'un vaste réseau ferroviaire, maritime et aérien particulièrement dense. Mais personne ne songe vraiment à ces conteneurs en acier ou en aluminium qui, en facilitant les manipulations et le rangement, ont aussi contribué à repenser le transport des marchandises[2]. C'est un peu la même chose pour les infrastructures qui nous intéressent ici. Pour décrire l'action de l'État, le travail associé aux infrastuctures du droit passe souvent inaperçu. Pour octroyer une aide, sanctionner un contrevenant ou attester d'un statut, il y a tout un travail administratif de traitement, de calcul, de tri, de manipulation de l'information qui finit pas « se fondre dans l'arrière-plan jusqu'à disparaître[3] », bien en-deça ou au-delà des tribunes ou des guichets que les usagers aperçoivent, et dont il importe de restituer l'ampleur et les modes d'organisation : c'est la capacité étatique qui en dépend.

Plan général de l'ouvrage

Le matériau rassemblé ici découle de ces considérations. Il concerne plusieurs administrations, volontairement contrastées quant à leur mission et à leur organisation. Elles ont fait chacune l'objet d'enquêtes ethnographiques. En fait, parmi les différents travaux menés, trois cas de services publics seront retenus, précisément parce qu'ils ont été examinés du point de vue du travail de bureau : un premier concerne des magistrats en charge de statuer sur les petits litiges de la vie quotidienne – les juges de proximité ; un deuxième s'intéresse aux droits d'attribution des subventions de la Politique Agricole Commune aux agriculteurs, étudiés depuis l'activité

▲ 1. Yates J.-A., *Control Through Communication. The Rise of System in American Management*, Baltimore and London, J. Hopkins University Press, 1989.

▲ 2. À propos de l'infrastructure, Bowker et Star rappellent que « l'infrastructure fait plus que rendre le travail plus facile, plus rapide ou plus efficace ; elle change la nature même de ce qui est compris par elle » (*Sorting Thing Out*, *op. cit.*, p. 108).

▲ 3. Star S.L., Ruhdeler K., « Steps Toward an Ecology of Infrastructure… », art. cité, p. 118.

des agents des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture ; un troisième, enfin, réactualise des travaux plus anciens menés à propos des caisses de Sécurité Sociale. Au-delà de l'intérêt de disposer d'un matériau comparé, voire « revisité » comme il en est parfois l'usage dans la tradition ethnographique[1], l'enjeu est de proposer une exploration du travail de bureau en faisant varier les jeux d'échelle et les focales de la description[2]. Certes, on pourra remarquer que ces différents terrains n'occupent pas exactement la même place au sein de l'appareil administratif, et qu'en dépit d'une indéniable intensité juridique caractérisant leur activité, ils ne reçoivent pas la même reconnaissance dans leur compétence formelle à produire du droit, et encore moins à exprimer un point de vue d'État. C'est pourtant l'inverse que nous envisageons ici : suspendre provisoirement les considérations officielles définissant *a priori* les propriétés et la capacité de chacun des terrains à dire l'État, pour décrire – depuis ce qu'on y fait – comment se construit pas à pas cette parole.

Pour ce faire, deux objets emblématiques de l'action bureaucratique serviront de fil conducteur structurant l'organisation générale de cet ouvrage : les dossiers (première partie) et les bureaux (deuxième partie).

Une première partie, donc, concerne centralement les activités d'écriture. Elle repose sur une idée facile à constater : travailler dans un bureau, c'est noter, rédiger, lire, et plus largement enregistrer, recopier, calculer, résumer, autant d'opérations qui témoignent des fonctions multiples de l'écriture. Et travailler dans un bureau de l'administration, c'est précisément transformer chaque affaire ou requête que l'on instruit en texte, afin de produire un récit cohérent et compatible avec les formes spécifiques du droit. En référence aux recherches évoquées plus haut à propos de la sociologie du travail et des écrits professionnels[3], nous nous intéresserons tout particulièrement à cette opération de mise en texte, et à ce qui désigne probablement l'objet majeur et incontournable de toute bureaucratie : les dossiers. Les différents matériaux présentés dans cette perspective répondront à deux enjeux. D'une part, ils permettront de dégager un certain nombre de constats dès lors qu'on s'intéresse aux activités d'écriture à l'épreuve du droit : les formes de fabrication des preuves, le travail de qualification juridique et ses formes d'agencement, les modes de raisonnement empruntés par les bureaucrates pour saisir les situations, etc. D'autre part, ils inspireront une tentative de synthèse des résultats apportés par les recherches, croisant l'approche pragmatique des activités de travail et la question du droit : le statut des

▲ 1. À propos de l'intérêt de disposer d'un tel matériau ethnographique, cf. Burawoy M., « Revisits: An Outline of a Theory of Reflexive Ethnography », *American Sociological Review*, 68, 2003, p. 645-679.

▲ 2. Sur les échelles de l'enquête et l'intérêt de ses variations, cf. Revel J., dir., *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard-Seuil, 1996.

▲ 3. Cf. le dossier introduit par Rot G., Borzeix A., Demazière D., « Ce que les écrits font au travail », *Sociologie du travail*, 56(1), 2014, p. 4-15. Ces travaux prolongent un plus large mouvement consacré aux activités d'écriture dans le travail. Cf. notamment Fraenkel B., dir., *Illétrismes. Variations historiques et anthropologiques*, Paris, BPI-Centre Georges Pompidou, 1993, et Borzeix A., Fraenkel, B., dir., *Langage et Travail. Communication, cognition, action*, Paris, Éditions du CNRS, 1995.

chaînes d'écriture et de leur rapport avec les chaînes techniques, l'importance de l'intertextualité dans les écrits juridiques, le rôle et le statut des pièces et, plus essentiellement, la question de la performativité. Car il s'agit bien d'explorer la question du « mystère de l'État » en nous interrogeant sur la force des écrits juridiques et leur capacité à performer le monde : que faut-il accomplir, dans son travail, pour que ce soit bien l'État qui décide[1] ? Ainsi, un premier chapitre concernera le cas de juges traitant des affaires pénales pour inviter à s'intéresser aux « pièces » qui constituent les éléments déterminants de tout dossier, afin d'en apprécier la manière dont les magistrats les évaluent, les dotent d'une certaine force, les assemblent et parviennent, au terme d'une audience, à les précipiter dans un « cas » qui se tient (chapitre 1 : Dire la justice avec des écrits). Puis, un deuxième chapitre examinera le cas de services agricoles en charge des dossiers des demandes de subventions économiques. Ce sera l'occasion de rendre compte de la diversité des épreuves du travail administratif et de considérer la centralité des instruments de calcul qui occupent une place déterminante dans l'évaluation des requêtes et leur traitement (Chapitre 2 : Attribuer de l'argent public avec des papiers). À partir d'un examen détaillé de la littérature, un troisième chapitre se proposera alors de revenir sur l'importance de la paperasserie dans l'analyse de l'action publique et, plus centralement encore, du « dossier », équipement majeur de toute décision juridique et dont l'histoire apparaît indissociable de celle de la pensée de l'État (Chapitre 3 : Explorer la paperasserie).

Une deuxième partie concerne, quant à elle, les bureaux. Elle découle d'un constat dont on conviendra aisément : travailler dans une administration, c'est travailler dans un espace matériel avec des tables, des chaises, des armoires, des ordinateurs. Le rôle des séparations, des cloisons, des murs, des portes, des formes d'organisation du bâtiment n'y est pas innocent : on pense à l'histoire du travail administratif dont le « bureau traditionnel », le « bureau moderne » ou le « bureau paysage » ont constitué des formes organisationnelles possible[2]. Mais si les bureaux invitent à être précisément

▲ 1. Une solution consiste, comme le fait Bourdieu, à souligner l'importance des enjeux symboliques rendue visible par une dramatisation du travail bureaucratique : le sociologue insiste alors sur la théâtralisation qui accompagne la production des écrits juridiques, le bureaucrate mettant en scène les vertus publiques et universelles dont il prétend être le porte parole. À l'instar de la pompe des cours de justice rappelant que, s'il faut juger au nom de l'universel, on ne peut le faire en complet-veston (*Sur l'État…*, *op. cit.*, p. 108), tout fonctionnaire agit au prix d'un *obsequium*, qui va du respect des formules de politesse ou des règles de maintien les plus insignifiantes à la solennité des formes les plus spectaculaires, sans lequel la magie de l'État ne saurait opérer. La solution explorée dans cet ouvrage est différente : le performativité des actes d'État renvoie aux techniques d'écriture du droit, et aux conditions de félicité qui imposent que tout acte juridique, pour avoir une quelconque force, doit s'insérer dans un système de chaînes d'écriture et de signes de validation. Outre les travaux de Béatrice Fraenkel déjà évoqués, on pourra ici reprendre les éléments de débat issus du dossier « Un tournant performatif ? Retour sur ce que "font" les mots et les choses », proposé par C. Licoppe (*Réseaux*, 163, 2010).

▲ 2. Sur l'invention du « bureau moderne » à la fin du XIXe siècle, qui repose sur la mécanisation et l'introduction des formes industrielles de mesures de la productivité, cf. Gardey D., *La dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau 1890-1930*, Paris, Belin, 2001. Sur l'histoire des espaces de travail, et notamment de bureau, cf. également Pillon T.,

examinés, c'est parce qu'ils concourent plus largement à ordonner le travail d'écriture et à participer, par les équipements et les professionnels qu'ils contiennent, à la production[1]. À la suite des premiers résultats dégagés lors des précédents chapitres, nous proposerons donc d'élargir la focale d'observation en nous intéressant aux espaces de travail, aux objets qu'ils contiennent et à leurs évolutions récentes, sans jamais perdre de vue l'horizon qui est le nôtre : décrire le travail en action. À quoi ressemble le bureau d'un magistrat ? Quelle forme prend celui d'un employé de la Sécurité Sociale ? Les différents matériaux rassemblés permettront de répondre, là encore, à deux enjeux. Un premier vise à rendre compte des formes de division du travail, des modes de circulation des dossiers, des technologies informatiques ou de communication, et plus largement des instruments de gouvernement « à distance » censés s'imposer aujourd'hui, qui jouent un rôle dans le travail de mise en droit des situations. Un second s'efforce de décrire les transformations récentes que ces mêmes bureaux connaissent, compte tenu des politiques managériales mises en œuvre. À cet égard, les trois terrains explorés sont centralement exposés à ces réformes censées garantir un meilleur « service », une plus grande « proximité », une « transparence » accrue de l'action de l'État. Il conviendra, dès lors, de se demander : qu'est-ce qu'un bureau plus « ouvert » ou plus « transparent » ? Dans cette perspective, le quatrième chapitre reviendra sur l'histoire des caisses de Sécurité Sociale, terrain déjà exploré par le passé mais revisité ici depuis une perspective inédite : celle de l'évolution des espaces matériels de travail, de leurs équipements, et tout particulièrement de l'outillage informatique – histoire au travers de laquelle on s'efforcera de dégager les tensions majeures de l'organisation bureaucratique et leurs modes de résolutions (Chapitre 4 : Les tensions de l'organisation bureaucratique). À partir des différents terrains explorés, un cinquième chapitre proposera alors une typologie des formes possibles de bureau, compte tenu de la variété des agencements matériels et humains depuis lesquels s'élabore le processus de décision réglementaire qu'on aura constaté au cours de nos enquêtes (Chapitre 5 : Le travail et ses bureaux). Car l'enjeu est bien là : décrire la mise en droit des situations depuis les modes d'organisation, compte tenu du caractère à la fois nécessaire du tâtonnement de ce travail et de l'importance d'en régler les hésitations. À cet égard, les questions relatives au pouvoir discrétionnaire et à la conscience des agents dans leur travail occuperont un examen plus attentif (Chapitre 6 : L'activité discrétionnaire dans les bureaux).

Tel est donc le triple pari de ce livre. D'abord, parvenir à décrire l'intelligence du travail réglementaire et ses tensions, depuis une considération fine des activités accomplies par les agents, pour contribuer à

« De la discontinuité à la continuité des espaces de travail », *Multitudes/Futur antérieur,* (http://multitudes.samizdat.net/De-la-discontinuite-a-la), *et* « Retour sur quelques modèles d'organisation des bureaux de 1945 à aujourd'hui », *La nouvelle revue du travail,* 9, 2016.

▲ 1. Sur le bureau comme système d'écriture, et non comme simple environnement de travail, cf. Goody J., « The State, the Bureau and the File », in *The Logic of Writing and the Organization of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 87-126.

l'enrichissement des analyses des organisations publiques. Ensuite, tirer les conséquences de cette appréhension de l'État depuis ses dossiers et ses bureaux, en revenant sur la portée des analyses plus établies à propos de la bureaucratie, quitte à réviser certains résultats, voire certaines idées reçues. Enfin, rendre compte des conditions organisationnelles propres aux services publics d'aujourd'hui et au travail de leurs agents, confrontés à toute une série de défis. Compte tenu des résultats dégagés, et des différentes focales retenues pour en restituer les enjeux et les tensions, nous nous efforcerons alors de montrer dans quelles mesures nous éclairons la question évoquée au début de cette introduction relative à l'action de l'État. C'est, en tout cas, le défi de cette exploration : parvenir, à propos des questions touchant à la justice et à l'ordre public, à l'agriculture et à ses défis économiques et environnementaux, ou à la protection sociale, à décrire les variations et les tensions de la production même du droit, tels qu'on peut le lire dans les bureaux de l'administration qui en constituent les puissants ateliers.