



HAL
open science

Guichet

Jean-Marc Weller

► **To cite this version:**

| Jean-Marc Weller. Guichet. Encyclopédie du management public, 2022. hal-03926606

HAL Id: hal-03926606

<https://hal.science/hal-03926606v1>

Submitted on 6 Jan 2023

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.

Guichet

Jean-Marc Weller

Ouverture à hauteur d'appui pratiquée dans un mur, simple volet qui se ferme sur la jalousie du confessionnal ou petite porte insérée dans la muraille d'une ville ou d'une prison, le guichet désigne originellement un dispositif matériel permettant l'échange entre un lieu réputé étanche et un extérieur (Dictionnaire de la langue française, Littré). Les bureaux du même nom, dédiés à l'accueil du public, découlent de cette définition : un espace réglé de rencontres physiques entre des usagers et des professionnels de l'administration. Qu'il s'agisse de s'acquitter de ses obligations fiscales, de déposer un dossier relatif à une demande de permis, de s'informer de ses droits sociaux ou d'obtenir un simple rendez-vous, le guichet s'impose comme la fenêtre par laquelle tout citoyen peut entrer en relation avec les services publics.

Et, réciproquement, il constitue un des principaux aménagements au moyen desquels les agents reçoivent les personnes et traitent leurs demandes. De fait, la répartition des guichets sur le territoire, les conditions de leur accessibilité ou leur sécurisation constituent des éléments récurrents de la gestion des organisations publiques. Les recherches qui leur ont dédié une attention spécifique n'ont toutefois pas plus d'une trentaine d'années. Et pour cause : ils ont longtemps été perçus comme des scènes secondaires, à la périphérie des enjeux considérés comme plus techniques, et plus stratégiques, des bureaucraties publiques. Une littérature plus conséquente s'est néanmoins consacrée à leur étude, offrant aujourd'hui un panorama varié de problématiques, selon que les chercheurs en font une scène, un instrument ou un agencement.

La publication la plus emblématique, qui contribua à nourrir cette réflexion est, sans conteste, l'ouvrage de Michael Lipsky (2010). Prolongement du mouvement américain des droits civiques luttant contre les pratiques discriminatoires et expression de l'intérêt grandissant des sciences politiques d'alors à recourir à des enquêtes empiriques pour se saisir des politiques publiques, l'auteur décrit dans son livre, paru pour la première fois en 1980, l'ampleur du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain. Ce constat ne manqua pas d'inspirer de nombreuses enquêtes, soulignant l'asymétrie structurelle qui caractérise le rapport des usagers à l'administration. Elles rappellent les contradictions pratiques et parfois morales auxquels les professionnels sont confrontés. Elles restituent l'importance des normes sociales qui s'expriment de part et d'autre des relations, voire des processus d'identification et d'assignation, comme ceux liés à la classe, au genre ou à la race, dont les effets en termes de discrimination peuvent être patents. Et, de fait, elles insistent sur la capacité des personnels à peser sur la mise en œuvre des politiques publiques, interrogeant les modes de régulation de leur autonomie et donnant à voir les différences de traitement de populations qui en résultent (Dubois, 2010). Compte tenu de ces rappels, le guichet a gagné en consistance dans les travaux de sciences sociales : le succès de la formule « street level bureaucracy » pour en désigner l'importance, et qu'on trouve désormais dans la littérature internationale tout autant qu'en France (Hupe, 2019), en témoigne. Authentique « révélateur » des tensions inhérentes à l'action publique, il s'impose comme une scène d'observation privilégiée du rapport de l'Etat à la société.

Considérant que le guichet d'accueil physique ne constitue qu'une des modalités du contact avec l'administration (courrier, téléphone, automates, télé-procédures, etc.), une deuxième perspective s'intéresse aux formes concrètes que prennent ces interfaces, à leurs usages et à leur conception. Comment les interactions entre professionnels et usagers y sont-elles pensées ? A quels enjeux ces guichets (espaces de travail, serveurs vocaux, portails, algorithmes, etc.) répondent-ils (expertise réglementaire, capacité à gérer les flux, sécurisation des lieux ou des personnes, etc.) ? Par qui sont-ils conçus (directions centrales, consultants, militants, etc.) ? Dans quelles mesures leur ergonomie participe-t-elle d'une certaine caractérisation des publics, de leurs compétences ou de leur parcours ?

Facilite-t-elle certains usages plutôt que d'autres, voire certaines populations, compte tenu des disparités existantes quant à leur accessibilité (déserts administratifs, zones blanches, etc.) et leur qualité (indisponibilité des plateformes, complexité des procédures, etc.) ? Le guichet n'apparaît plus seulement comme un révélateur, mais comme un authentique « instrument » de gouvernement qu'il faut déconstruire pas à pas. Car, contrairement à l'idée que les comptoirs, les fauteuils ou les plantes vertes ne font rien, les configurations matérielles comptent, contribuant à construire les publics et leur accès au droit. Est-il bien certain que les horaires d'ouverture des guichets soient toujours bien ajustés ? Est-il bien sûr que le développement des télé-procédures ait pris en compte les inévitables angles morts du numérique, dont l'essor est inadapté à la complexité de certaines situations (illelectronisme, exclusion, etc.) nécessitant le face-à-face ? Comment certaines évolutions touchant à l'aménagement matériel des guichets (bornes d'accès en libre-service, points d'accueil de proximité, accueil devant-debout, accueil sur rendez-vous, etc.) ou à leur organisation (guichet unique regroupant plusieurs institutions, contribution des associations, etc.) parviennent-elles à débloquent certains cas et éviter favorablement le non-recours, dont l'ampleur et les effets négatifs peuvent être considérables à leur endroit (attentes interminables, complexité réglementaire, informations peu accessibles, etc.) (Warin, 2016) ?

Dans quelles mesures certaines initiatives, inspirées des sciences sociales, du design de service ou de l'informatique, parviennent-elles à concevoir des guichets mieux ajustés aux utilisateurs ? De fait, la qualité du suivi de ces expérimentations, leurs succès ou leurs échecs, apparaît majeur pour rendre compte de ce que les guichets font au droit et à leurs publics, comme l'y invitent plusieurs travaux récents de jeunes chercheurs impossibles à citer ici. Ces explorations invitent enfin à mieux situer ces dispositifs d'accueil du public depuis la longue histoire des bureaux et des instruments qui en équipent le travail, à l'instar des outils devenus banals comme l'hygiaphone inventé au sortir de la Seconde Guerre ou le box d'accueil au début des années 1960 : tous signalent une manière de penser les publics et de concevoir les activités réglementaires indissociables des guichets.

Une troisième perspective, enfin, prolonge ce qui précède en s'intéressant au guichet du point de vue du travail que doivent y réaliser les professionnels pour dire le droit. En effet, les interactions de face-à-face ne constituent bien souvent qu'une étape du traitement, dans le cadre d'une division du travail dont procède la fabrication des décisions. En amont, en aval ou au cours de ce processus, elles opèrent par l'intermédiaire de multiples dispositifs (téléphones, automates, internet), qui sont diversement équipés (accès aux dossiers, accès à la jurisprudence, simple borne d'information, etc.) et donnent à voir des stratégies organisationnelles importantes à saisir (Weller, 2018). Ces dernières rappellent, en tout premier lieu, que tout guichet est au cœur d'une tension entre les exigences du traitement de masse et la nécessité pour toute bureaucratie de trouver une capacité d'ajustement aux cas particuliers lorsque les situations l'exigent. Elles insistent également sur le fait qu'au-delà des interactions sociales manifestes, le guichet s'impose comme un puissant instrument de mise en forme des situations des usagers destinées à pouvoir être qualifiées juridiquement. Elles soulignent, par ailleurs, combien les caractéristiques de ce *front office*, qui retraduit les affaires en écritures manuscrites et informatiques destinées à résumer chaque situation, sont indissociables des *back office*, compte tenu des politiques d'automatisation dont le déploiement croissant oblige avec plus de force encore à traiter ce qui résiste. Dans cette perspective, le guichet apparaît comme un assemblage composite de matière et de langage dont la cohérence tient dans la capacité à énoncer le droit. Il constitue, à ce titre, une invitation à enquêter : cette cohérence n'étant jamais gagnée d'avance, supposant un travail permanent d'ajustement et de réparation qu'il faut décrire.

Scène obligée de toute administration, le guichet contribue immanquablement à la présence sensible de l'Etat dans la vie des citoyens. A l'opposé des cérémonials l'exposant en majesté, c'est dans la banalité du quotidien et des interactions ordinaires qu'il s'y éprouve, depuis les fenêtres du sas que tout guichet aménage entre l'administration et ses usagers. A ce titre, ce dernier fait l'objet de problématiques multiples (inégalités, accessibilité, performativité) selon qu'on le conçoit comme un « révélateur » de situations et de tensions, dont la clé renvoie à des rapports sociaux plus larges ; un « instrument » de gouvernement par le droit promouvant une certaine conception de l'action publique et des publics, dont il faut décrire méticuleusement les usages ; ou l'élément d'un « agencement »

bureaucratique de travail dont il convient d'examiner l'action concrète qu'on y accomplit pour produire le droit, et au prix de quelles considérations.

Dubois Vincent, 2010, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris (1^{re} ed., 1999)

Hupe Peter (ed), 2019, *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy, The Ground Floor of Government in Context*, Edward Elgar Pub., Northampton MA, 2019

Lipsky Michael, 2010, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York (1^{re} ed., 1980)

Warin Philippe, 2016, *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble

Weller Jean-Marc, 2018, *Fabriquer des actes d'Etat. Une ethnographie du travail bureaucratique*, Economica, Paris