



HAL
open science

Pouvoir réglementaire et discrétionnarité

Jean-Marc Weller

► **To cite this version:**

Jean-Marc Weller. Pouvoir réglementaire et discrétionnarité. Thomas Angeletti; Vincent-Arnaud Chappe. Les modes de présence du droit, 32, Editions EHESS, pp.131-156, 2024, Raisons pratiques, 978-2-7132-3389-0. hal-04876457

HAL Id: hal-04876457

<https://hal.science/hal-04876457v1>

Submitted on 14 Feb 2025

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Pouvoir réglementaire et discrétionnarité. Perspectives pragmatique et praxéologique de la règle de droit

Jean-Marc Weller

Résumé : Cette contribution s'intéresse à ce que font les travailleurs qui ont charge de dire le droit, mais dont le statut ne relève pas d'un métier établi et reconnu comme les avocats, les magistrats ou les policiers. Agissant au contact du public depuis des services administratifs ordinaires, ils ne s'imposent pas moins comme d'authentiques représentants de la loi. Alors qu'on pourrait considérer leurs interactions avec le public « pleines de droit », dans la mesure où les normes juridiques fondent la légitimité de leurs interventions et irriguent formellement leurs décisions, les enquêtes rappellent que cette présence du droit ne prend pas toujours les formes attendues. De fait, les modes de présence du droit seraient plus vacillants qu'on ne l'imagine. Cette fragilité n'est pas passée inaperçue; elle inspire une importante littérature à propos de la *street level bureaucracy* et du pouvoir discrétionnaire des petits fonctionnaires. Ces travaux demeurent toutefois éloignés des recherches d'inspiration pragmatique ou praxéologique, quand ils ne les ignorent pas. C'est pourtant une perspective soucieuse de documenter précisément les modalités de la présence du droit dans les cours d'action qui est de mise, restituant scrupuleusement les raisonnements des acteurs et les épreuves concrètes auxquels ils sont confrontés. Dans quelles mesures ces attentions renouvellent-elles l'analyse du travail des agents en charge de dire le droit et éclairent-elles les modalités de sa présence ? Quels pas de côté invitent-elles à opérer, au regard des travaux relatifs à l'administrative discrétion ? De quelle portée critique témoignent-elles vis-à-vis des mondes qu'elles s'efforcent de comprendre et de décrire ? Après avoir rappelé quelques travaux emblématiques s'étant intéressés à la *street level bureaucracy*, une affaire concernant une agricultrice et l'administration à propos du respect des règles sera plus particulièrement examinée, afin d'exposer la portée et la nature de ces renouvellements.

Introduction

Cet article s'intéresse à ce que font les travailleurs qui ont charge de dire le droit, mais dont le statut ne relève pas d'un métier établi et reconnu comme les avocats, les magistrats ou les policiers. Agissant au contact du public depuis des services administratifs ordinaires, ils ne s'imposent pas moins comme d'authentiques « intermédiaires » du droit¹. Et, de fait, pour informer un demandeur d'emploi au sujet de ses perspectives de formation, rappeler à un contribuable ses obligations en matière fiscale ou apprécier la demande d'aide sociale d'une personne vulnérable, conseillers, techniciens, gestionnaires fondent leurs pratiques sur la règle. Explorer les conditions de présence du droit ne devrait guère plonger l'analyste dans un océan de perplexité : ce sont là des scènes d'interaction avec le public *a priori* « pleines de droit », dans la mesure où les normes juridiques qui fondent la légitimité de leurs interventions irriguent formellement leurs décisions. Parallèlement, une importante littérature

¹ Ce constat n'est pas réservé à la *street level bureaucracy*. A partir de nombreux exemples tirés du domaine des entreprises et du travail, Jérôme Pélisse (2019) invite à élargir l'analyse aux nombreux « intermédiaires » qui participent ainsi à la mise en droit de nos relations, au-delà des seules professions judiciaires.

souligne que ces mêmes scènes sont aussi pleines d'autres choses : des représentations déjà-là, des croyances relatives à ce qui serait juste ou injuste de faire, des attentes normatives en matière de conduites ou de communication. De ce constat découlent une inquiétude : ces différentes appréhensions d'une même situation sont-elles toujours compatibles ? Jusqu'où la lecture par les agents de terrain de certains traits d'une situation est-elle fondée juridiquement ? A partir de quand son interprétation déborde-t-elle, de sorte que les arbitrages auxquels elle conduit rejoint une possible décision arbitraire ? Parfaitement conscientes de ces risques, les approches aussi bien juridiques que sociologiques s'efforcent de les penser. Les approches légales interrogent la place et l'impact des normes, dès lors que la discrétionnarité est pensée en lien avec la nature des règles : faut-il davantage les spécifier et encadrer plus encore les conditions de leurs usages ? Jusqu'où le faire, au risque de rendre plus difficiles les décisions à prendre sur le terrain ? Et comment le faire ? Parallèlement, les approches de sciences sociales invitent à penser les conditions de travail des professionnels, dès lors que la même discrétionnarité est appréhendée comme le résultat d'une autonomie dont elles interrogent les modes de régulation : comment ces derniers s'exercent-ils, compte tenu de tout un ensemble de ressources technologiques, organisationnelles ou managériales renvoyant aux conditions de travail des agents ? Et pour quels enjeux ? De fait, les modes de présence du droit seraient plus fragiles qu'on ne l'imagine.

Cette tension n'est pas passée inaperçue ; elle inspire une importante littérature sur laquelle je me propose de revenir ici. Car les travaux consacrés à la *street level bureaucracy*, qui se sont très largement imposés au cours des trente dernières années, pointent l'importance des pratiques discrétionnaires des fonctionnaires de terrain. Ils insistent notamment sur le fait que leur travail n'est jamais réductible à une simple et stricte application des règles. Ce constat les conduit à déployer des enquêtes à caractère ethnographique, soucieuses de restituer la nature, l'ampleur et l'impact des marges de manœuvre des agents de première ligne. Bien qu'elles partagent le même objectif d'en décrire les pratiques quotidiennes, ces recherches demeurent éloignées, quand elles ne les ignorent pas, des travaux d'inspiration pragmatique ou praxéologique sur lesquels ce numéro consacré au renouveau des recherches sur le droit et la justice se propose de porter l'attention. L'ambition de saisir l'action des professionnels en situation, qui caractérisent ces dernières, ne témoigne-t-elle pas d'une même préoccupation ? Au-delà de leur positionnement respectif dans le champ académique, faut-il voir dans les analyses déployées par ces différentes traditions intellectuelles une dissension majeure dans l'analyse des pratiques discrétionnaires des petits bureaucrates ? Conduisent-elles à des

conclusions divergentes concernant les modes de présence du droit ? Ou convient-il d'admettre que ces perspectives, qui empruntent à des sensibilités théoriques différentes, plaident en faveur d'une lecture complémentaire de l'insécurité juridique dans les services publics ? Si oui, à quelles conditions ? Et pour quels résultats ?

Pour répondre, cet article rappellera dans un premier temps les approches sociologiques ayant vocation à restituer les pratiques juridiques en général, et les activités discrétionnaires en particulier. Parmi ces perspectives de recherche, les travaux pragmatiques ou praxéologiques seront plus particulièrement situés, pour en souligner les caractéristiques spécifiques (**section 1**). Puis, dans un second temps, une affaire emblématique de ce pouvoir discrétionnaire sera examinée, afin de restituer la portée respective des approches sociologiques considérées et d'en dégager des enseignements relatifs aux conditions pratiques de présence du droit (**section 2**).

Trois perspectives sociologiques pour restituer les pratiques juridiques

En droit administratif, la notion de pouvoir discrétionnaire désigne la capacité de l'administration à agir avec une certaine marge d'appréciation, compte tenu des circonstances. Cette liberté s'oppose à la notion de compétence liée, lorsque son action est tenue par une règle définie à l'avance. Forte de la première, l'administration peut ainsi refuser la délivrance de titres de séjours à des étrangers, alors même qu'ils se trouveraient en situation régulière et rempliraient les conditions nécessaires à l'octroi d'un tel titre. Ce que, au nom de la seconde, elle ne peut faire pour délivrer un permis de pêche, quand bien même des raisons d'opportunité l'y inviteraient. Dans le premier cas, les dispositions légales prévoient une appréciation des demandes de séjour depuis des critères multiples variablement mobilisables ; dans le second, les intéressés ont un droit de pêcher que l'administration ne peut leur refuser, dès lors qu'ils en remplissent les conditions. Cette distinction a le mérite de rappeler que la liberté dont jouissent les agents en matière de pouvoir discrétionnaire demeure toujours soumise à la légalité, leur décision devant se référer à des buts d'intérêt général et respecter les règles de forme et de motivation en vigueur selon les domaines d'intervention publique. Il n'empêche qu'un flou demeure : parce que les situations à caractériser sont parfois compliquées à qualifier, parce que les critères juridiques mobilisables autorisent d'indispensables marges d'interprétation, les jeux sont infinis. Ils n'ont pas manqué d'inspirer nombre de recherches sociologiques, invitant à saisir les règles depuis la réalité de leurs

usages. La vitalité du domaine d'études consacrées à la « street level bureaucracy » en témoigne, inspirant, en France comme à l'étranger, un grand nombre de travaux (Hupe, 2019). A propos des policiers, des enseignants, des magistrats ou des travailleurs sociaux, la littérature rappelle qu'il se joue quelque chose de commun à ces professionnels : le constat d'un incompressible pouvoir discrétionnaire. De fait, si la bureaucratie se définit par ses règles, elle se caractérise aussi par les tensions générées par la variété des modes d'application d'un guichet à l'autre, à quelques services ou administrations près (Wilson, 1967) : à propos du risque d'arbitraire ou de discrimination, les travaux en sciences sociales sont nombreux à rappeler que la présence du droit s'avère mouvante, au gré des modes d'organisation, des textures des règles, des cultures professionnelles, des styles de décision administrative, et plus largement des rapports de force et des arrangements qui se nouent localement. Trois perspectives sociologiques s'appliquent à en éclairer les modalités.

Deux perspectives d'analyse stratégiques et culturalistes

La première procède de l'analyse des politiques publiques, forte de la nécessité que celle-ci a d'en saisir les mises en œuvre concrètes. Cette préoccupation, en plein essor dans les années 1970, inspira l'ouvrage emblématique de Michael Lipsky (1980) à propos du pouvoir discrétionnaire des agents publics de terrain. Paru au tournant des années 1980, il s'est imposé depuis comme une référence incontournable. L'auteur y développe l'idée que ce pouvoir serait considérable, compte tenu de la variété des situations des usagers auxquelles les agents sont exposés, des ressources organisationnelles souvent inadéquates dont ils disposent pour faire face aux multiples demandes et de l'autonomie pratique dont ils jouissent sur le terrain. Si ce constat prolonge des résultats connus des premiers travaux sociologiques sur les dynamiques sociales à l'œuvre dans les bureaucraties et des jeux d'acteurs qui se nouent autour des règles (Blau, 1955; Crozier 1964), il s'inscrit dans un contexte américain, que l'auteur rappellera à l'occasion d'éditions ultérieures (2010, p.212-237), en l'occurrence le mouvement des droits civiques des années 1950 et 1960, qui conduisit à explorer les pratiques de discrimination, en particulier à caractère racial, à l'œuvre dans les services de l'administration. Cette initiative ne manqua pas d'inspirer de nombreuses enquêtes, à l'étranger (Buffat, 2009; Pires, 2011; Zacka, 2017; Evans et Hupe, 2020) comme en France (Garcia et Pillon, 2021 ; Bourgeois, 2023), nourries par une même volonté de rendre compte de l'action des services publics « par le bas ». Soulignant l'asymétrie structurelle qui caractérise le rapport des usagers à l'administration et rappelant l'ampleur des contradictions

pratiques, et parfois morales, auxquels les professionnels sont confrontés, ces travaux insistent sur les marges d'autonomie dont jouissent inmanquablement les agents et soulignent leur capacité à peser sur la mise en œuvre des politiques publiques elles-mêmes. Ce faisant, ils soulèvent plusieurs questions à propos des modes de présence du droit : comment interpréter ce pouvoir discrétionnaire ? Quelle est son ampleur exacte ? Comment en penser la régulation ?

A propos du phénomène lui-même, s'il est jugé inhérent au fonctionnement de toute bureaucratie (Maynard-Moody and Portillo, 2010), c'est l'ambivalence de son statut qui est soulignée : intelligence pratique d'un côté, lorsqu'il s'agit pour l'agent de ne pas appliquer mécaniquement un standard et faire preuve d'ajustement pour donner sens aux règles; déviance de l'autre, dès lors qu'il est conduit à perdre de vue la mission dont il a la charge au bénéfice de ses seuls intérêts. D'un côté, des professionnels de terrain qui occupent un rôle politique majeur à l'interface de l'Etat et des individus, « dépanneurs de justice » (Warin, 2002) et véritables gardiens de l'accès de chacun à la pleine jouissance de ses droits; de l'autre, des personnels de guichet que les marges de manœuvre et le caractère ambigu des normes et des procédures peuvent conduire à favoriser certaines populations ou négliger certains profils, au risque de pratiques discriminatoires (Brodkin, 2012b). Plus largement, Peter Hupe, qui rappelle les sens multiples du pouvoir discrétionnaire selon les ancrages disciplinaires (Hupe, 2013), souligne cette tension commune entre continuité des normes et arbitraire (droit), nécessité pratique et transgression (sociologie), respect du mandat dont l'organisation est délégataire et déviation (économie)². De fait, la discrétionnarité apparaît comme une notion générale, couvrant de nombreuses définitions possibles, selon qu'elle est regardée comme une déviance ou une nécessité, un phénomène individuel ou collectif. Non sans un certain flou — et c'est aussi son intérêt — elle s'impose comme une notion stratégique pour saisir la mise en œuvre pratique des textes, lorsque la politique quitte la formalisation réglementaire pour être traduite en actes.

Si cette préoccupation à restituer de près le pouvoir discrétionnaire des agents de proximité inspire nombre de travaux, une autre question concerne l'ampleur du phénomène décrit par

² L'auteur rappelle notamment les débats en philosophie du droit qui distinguent différentes qualités de discrétion selon le rapport aux règles (weak/ strong discretion chez Dworkin (1977)), le statut variable des pratiques professionnelles selon le degré d'autonomie des agents en sociologie (bureaucrates/ professionnels chez Freidson (1970)), ou l'incertitude morale qui pèse sur le respect d'un mandat par un agent en économie, compte tenu des asymétries d'information (théorie de l'agence) (par exemple, Gains et John, 2010)

Lispky. Dans son exploration du travail social, en Grande Bretagne, David Howe (1991), considère que l'organisation des services a considérablement changé depuis 1980, de sorte qu'aussi stimulante puisse être l'analyse du politiste américain, les conditions de sa validité ne seraient plus réunies : les marges de discrétion dont jouissaient les agents se seraient considérablement réduites. Les outils numériques, par l'automatisation des traitements et la traçabilité des opérations qu'ils rendent possible, modifieraient le travail de ces professionnels en en réduisant drastiquement les marges (Bovens and Zouridis, 2002). Mais d'autres analyses opposent des arguments inverses, soulignant la part irréductible d'autonomie des bureaucrates de terrain, quand bien même le travail aurait été transformé au cours des années (Evans and Harris, 2004; Buffat, 2009). En fait, et c'est sans doute là l'essentiel : c'est l'analyse du contexte organisationnel, à chaque fois différent, qui permet d'éclairer l'ampleur et l'impact de la discrétionnarité (Brodkin, 2008). Cette dimension comparative est essentielle : elle examine les tensions auxquelles les agents sont confrontés pour énoncer la règle, malgré la division du travail, les outils de gestion ou les modes de management sensés encadrer les pratiques et imposer des modes de régulation.

A cette première considération, une autre perspective sociologique insiste sur les dispositions sociales des acteurs, dont elle considère qu'elles jouent un rôle premier dans la conformation des représentations et des conduites. Car si l'incapacité des agents de base à dire le droit peut renvoyer à la complexité des normes ou au contexte organisationnel, elle est potentiellement liée à leur propre conception du rôle qu'ils occupent et de ce qu'engage le droit. Ainsi, la difficulté que les professionnels peuvent rencontrer à élucider une requête et qualifier une situation s'avèrera d'autant plus intense que leur propre conviction est durablement dédiée au strict respect des textes réglementaires, en en promouvant la lettre plus que l'esprit. La préoccupation à décrire les différents modèles de comportement et de conception du droit pour une même profession a, de fait, inspiré une masse considérable de travaux sociologiques décrivant l'activité discrétionnaire des policiers, des travailleurs sociaux ou de simples guichetiers en proposant une typologie des styles d'exercice de la règle depuis les tensions récurrentes formalisme/accommodement, punitif/préventif, hiérarchique/interpersonnel, etc³. Qu'elles reposent sur l'observation de scènes ordinaires, des échanges au guichet aux tournées policières (Siblot, 2002; Spire, 2005a ; Fassin, 2014), ou qu'elles restituent l'expérience du droit des acteurs au prise d'affaires concrètes depuis la collecte de récits (Maynard-Moody et

³ Sur cet aspect, certains domaines spécialisés comme la police ou le travail social ont fait l'objet d'investigations particulièrement nombreuses.

Musheno, 2003), c'est ici la construction sociale du juridique qui est mise en avant. Au-delà des représentations du droit et des pratiques administratives rendues ainsi visibles, ces travaux restituent la puissance des normes sociales qui s'expriment de part et d'autre des relations, comme en témoignent les processus d'identification ou d'assignation qu'observent un certain nombre de travaux à propos de l'impact de la classe sociale, du genre ou de la race sur les pratiques, ou l'ampleur des dilemmes moraux des personnels frontalement exposés au public (Watkins-Hayes, 2009; Zacka, 2017).

Ces différentes approches ne dessinent pas deux perspectives opposées, mais des sensibilités d'analyse puisant notamment parmi les théories et méthodes de la sociologie politique, de la sociologie des organisations et de la sociologie des professions. Ainsi l'examen des conditions sociales de l'encadrement de l'activité discrétionnaire ou l'analyse de ses effets politiques constituent un des chantiers partagés, pointant les limites d'une rationalisation professionnelle (référence à une déontologie, formation, définition des sanctions et place des instances, culture professionnelle, etc.) ou managériale (contrôle hiérarchique, surveillance, outils de gestion, automatisation, etc.), ou décrivant ces pratiques sur un temps long, depuis un domaine d'intervention publique précis, comme le droit des étrangers (Spire, 2005; Buton, 2008). Si elles invitent toutes les deux à considérer l'importance de la *street level bureaucracy* comme un maillon incontournable de la fabrique des politiques publiques, ces approches se distinguent toutefois par l'objet de leurs attentions respectives. L'examen des facteurs organisationnels, des espaces de luttes et des débats internes aux institutions occupe une place plus importante pour la première, inspirant des enquêtes comparatives destinées à restituer la variété des situations locales et des dynamiques possibles, parfois délétères, parfois plus heureuses en termes de conditions de travail au sein des administrations (Brodin, 2012b; Galadi, 2021). Le poids accordé aux trajectoires sociales des acteurs, leur impact en termes de représentations et d'expériences constituent des enjeux décisifs de l'analyse pour la deuxième, considérant qu'elles éclairent à coup sûr leurs pratiques⁴ et enrichissent un regard sociologique critique vis-à-vis du fonctionnement de nos institutions. Ces deux approches, que je propose d'appeler respectivement stratégique et culturaliste⁵, laissent toutefois dans l'ombre une troisième veine d'inspiration.

⁴ Sur les stéréotypes de genre et leur impact sur la conduite des audiences des juges pour enfants, voir Anne Paillet et Delphine Serre (2014). Sur les pratiques de contrôles des bénéficiaires de prestations sociales, voir Vincent Dubois (2021).

⁵ D'autres appellations, comme organisationnelle et dispositionnaliste, ou pluraliste et critique, pourraient également convenir. A propos de cette dernière distinction, voir la caractérisation du champ des travaux

Des approches pragmatiques ou praxéologiques

Parallèlement à ces travaux, les approches du droit et de la justice ont connu d'importants renouvellements, dont la caractéristique tient dans leur préoccupation à saisir l'agir juridique en situation, et ce d'une façon qui tranche avec les approches évoquées. Qu'elles s'inscrivent dans le prolongement de la sémiotique juridique (théorie narrativiste), des sociologies interactionnistes (théories de l'étiquetage), pragmatiques (sociologie des régimes d'engagement), des sciences et des techniques (théorie de l'acteur-réseau) ou des approches praxéologiques (ethnométhodologie)⁶, ces recherches entendent restituer l'épaisseur du travail juridique et des savoirs qui en constituent la trame. Faisant de l'action en train de se faire un point de passage obligé, les enquêtes qui s'en inspirent contribuent à trois déplacements.

Le premier porte sur le statut de l'action dans l'analyse, considérée comme le point de départ de l'enquête : l'enjeu consiste à décrire les activités des agents et leurs raisonnements en contexte. Cette posture a été largement étayée par l'ethnométhodologie, proposant une démarche analytique prenant pour point de départ l'accomplissement pratique de toute action conjointe, telle qu'elle se réalise dans son déroulement temporel et situé⁷. Cette respécification de l'ordre social en général a tout particulièrement inspiré les recherches sur le travail juridique : plutôt que d'en réduire le contenu à des pratiques générales de négociation avec les règles dont on extrairait les jeux et les écarts, elle invite à rendre compte de l'épaisseur de ce qui est fait. Dès lors, les tâches les plus ordinaires deviennent un objet d'enquête incontournable. Rédiger des conclusions, confectionner un procès-verbal, conduire un interrogatoire, convoquer un prévenu, expertiser un témoignage, saisir des données, instruire une demande de recours gracieux, toutes ces activités deviennent autrement plus délicates à décrire pour l'enquêteur, attentif à exposer chaque tour de parole, à suivre les plus

sociologiques récents sur les violences policières dont Thierry Delpuech propose une synthèse convaincante (2021).

⁶ Pour chacune de ces approches renouvelées du droit, voir respectivement les travaux de Bernard Jackson (1988), Melvin Pollner (1987), Laurent Thévenot (2006), Bruno Latour (2003) ou Travers and Manzo (1997). Dans son ouvrage, Dupret (2006) a dressé un premier tableau de ces différentes approches. Plus récemment, et du point de vue du droit, voir également le panorama très complet qu'en propose Frédéric Audren (2022).

⁷ On reconnaîtra la maxime chère à Garfinkel (2007) révisant celle non moins célèbre de Durkheim : ne pas traiter les faits sociaux comme des choses, mais des accomplissements.

petits gestes des professionnels, saisir leurs attentions et leurs sensibilités⁸. L'adoption d'un grain aussi fin de la description invite *a minima* à se déprendre de l'opposition pourtant bien établie entre un droit formel, théorique, prescrit par des textes d'un côté et un droit réel, pratique, effectif de l'autre. Car si l'opposition *law in books/ law in action* s'affiche comme une distinction consacrée⁹, elle omet tout le travail processuel qu'il faut déployer pour passer de l'un à l'autre, tout le cheminement qui permet de nouer des textes aux actes, et qui est précisément ce qui caractérise le geste du droit, lu comme un processus ou un accomplissement¹⁰. La lecture de l'activité discrétionnaire s'en trouve passablement modifiée : plutôt que de lire d'emblée les pratiques des professionnels comme une négociation entre le respect des règles et leur contournement, c'est l'intensité du travail qui leur faut réaliser pas à pas pour articuler les pièces contenues dans un dossier, dégager une cohérence parmi ces éléments épars et s'orienter vers une décision en les liant à des textes légaux qu'il s'agit de restituer (Weller, 2012).

Le deuxième déplacement intéresse le statut des savoirs indigènes : restituer finement les savoirs hétérogènes qui sont mobilisés en situation, sans *a priori* sur leur nature et la manière d'être investis, du seul point de vue de ceux qui agissent et du sens qu'ils accordent à ce qu'ils font. Au regard d'un examen sociologique plus convenu, la nuance est de taille : plutôt que de chercher à montrer comment, en réalité, les praticiens n'auraient de cesse de mobiliser les règles et d'en interpréter le contenu au prisme de leurs intérêts, de normes sociales ou de valeurs dont ils n'auraient pas toujours conscience et qu'il faudrait décrire, de sorte que la logique proprement juridique apparaîtrait comme une rhétorique de façade voire un leurre, c'est l'inverse que l'enquêteur cherche à faire ici : comment, compte tenu des intérêts, des normes et des valeurs qui leur sont propres, ce sont bien des actes proprement juridiques que les agents parviennent à produire. Prendre le droit au sérieux, c'est enquêter sur les activités concrètes qu'ils accomplissent pour que ce processus opère et que, in fine, à l'aune de ses acteurs, le droit, et seulement le droit, soit dit. De telles considérations ne veulent pas dire pour autant que ce processus réussisse à chaque fois, bien évidemment. Encore est-il nécessaire de suivre pas à pas le processus de catégorisation opéré par les personnes engagées

⁸ A propos de la confection du procès-verbal de police, voir Meehan (1986) et Komter (2001). A propos de l'audition des prévenus en comparutions immédiates, voir Gonzalez Martinez (2005). Plus récemment, sur les comptes rendus de témoignages à un procès et leurs usages, Lynch (2015).

⁹ Sur cette opposition établie par Roscoe Pound il y a plus d'un siècle et sa discussion présentée par Prune Decoux, voir Pound (2016).

¹⁰ On trouvera ce même constat d'une opposition malheureuse dans Frédéric Audren (2022, p.17). Sur cette même considération du droit comme accomplissement, voir Dupret (2014).

à dire le droit et d'en bien considérer la nature. Le positivisme juridique le conçoit comme une opération mécanique d'application de la règle au cas, le droit étant pensé comme un système de normes cohérent, univoque et complet. La caractérisation du raisonnement juridique tient, pour ce dernier, dans une logique classificatoire formalisée depuis la notion de « syllogisme judiciaire » consistant à rapporter la situation à qualifier à une catégorie prévue pour la soumettre aux effets de droit prévus. Dans leur ambition de décrire les arrangements que les acteurs opèrent dans la pratique et à rapporter la force du droit à la réalité crue des rapports sociaux, c'est une même matrice que les approches stratégique et culturaliste évoquées plus haut tendent à reproduire, en analysant leurs ajustements comme autant de sorties suspectes du droit. *A contrario*, les approches pragmatiques ou praxéologiques invitent à restituer le raisonnement pratique pour qualifier juridiquement les situations avec les ressources du droit et tel qu'il se déploie en situation. Si ce travail engage des savoirs d'expérience, des connaissances d'arrière-plan, des horizons d'attentes normatives qui empruntent à d'autres éléments que le droit¹¹, il n'en a pas moins pour enjeu de parvenir à qualifier juridiquement les situations, supposant de décrire le processus de réduction au moyen duquel les protagonistes atteignent cet objectif¹². L'appréhension des phénomènes discrétionnaires s'inscrit dans la perspective de ce travail de catégorisation indigène, que ce dernier emprunte à des sources juridiques multiples¹³ ou des conventions partagées¹⁴. C'est bien la considération pleine et entière des savoirs et techniques juridiques qui importe ici¹⁵.

Un troisième déplacement porte sur le statut des techniques : au-delà d'un détour obligé par la description détaillée des activités situées et d'une reconsidération des savoirs, il convient d'insister sur l'importance des inscriptions, des artefacts et plus largement des objets matériels qui sont en jeu. Lorsque des professionnels du droit étudient leurs affaires, apprécient la qualité des faits qui y sont rapportés, réfléchissent aux points de droit qui y sont

¹¹ A propos du pragmatisme juridique de l'école de Bruxelles ou de la respécification ethnométhodologique, voir Julie Colemans et Baudouin Dupret (2021). A propos de la sociologie pragmatique française, voir Cyril Lemieux (2011).

¹² A ce titre, l'ethnométhodologie a particulièrement étudié les scènes du monde judiciaire : on pense au raisonnement pratique des jurés pour délibérer (Garfinkel, 2007; Maynard and Manzo, 1997), des échanges donnant lieu au contradictoire lors des procès (Atkinson and Drew, 1979; Komter, 1998), aux stratégies situées de négociation à l'oeuvre dans la procédure du plaider coupable (Maynard, 1984)

¹³ A propos des droits autochtones et le travail de catégorisation qui s'en suit, on pense au cas amazonien étudié par Barbara Truffin (2006) ou à la justice coutumière en Nouvelle Calédonie étudiée récemment par Oona Lemeur (2022).

¹⁴ Par exemple, sur la typicalité dans le processus de catégorisation à l'oeuvre dans le travail des avocats de la défense, voir David Sudnow (1965).

¹⁵ A propos des "legal technicalities" et de leur agentivité comme objet d'enquête à part entière, voir le programme de recherche dessiné par Riles (2022).

agités, aux ressources de la jurisprudence ou aux arguments destinés à asseoir leur plaidoirie ou leur jugement, ils le font par le truchement de dispositifs matériels précis. C'est vrai des dossiers et des documents qu'ils contiennent, mais c'est plus largement vrai des mobiliers d'archivage, des systèmes de gestion documentaire, des outils informatiques et des bases de données sans lesquels la capacité des personnes à se saisir des cas, les comparer, les discuter, et plus encore les qualifier serait autrement différente. Cette attention accordée aux dossiers et aux écrits matériels par les enquêtes pragmatiques mérite d'être soulignée à deux titres. D'une part, en insistant sur la place occupée par le traitement documentaire et les papiers, elle prolonge une attention qu'on trouve dès les premiers travaux de l'ethnométhodologie¹⁶, soucieuse de décrire la patiente mise en forme des situations à force de langage et de matière, conduisant à la fabrication de « comptes rendus » destinés à rendre visibles la nature des faits du point de vue du droit : la confection des procès-verbaux occupent, de fait, nombre de professionnels ou d'experts étudiés¹⁷. D'autre part, en invitant à suivre le cours du traitement des affaires, elle invite à quitter les scènes les plus manifestes de l'enquête que sont les interactions de guichet ou les salles d'audience pour intégrer à l'analyse le travail moins visible de bureau (lecture préparatoire, contrôle des pièces, saisie des données, signature, etc.) et ses multiples outils, de simples trombones en fil de fer aux algorithmes informatiques les plus sophistiqués. La considération des activités discrétionnaires des professionnels prend, dès lors, une tournure nouvelle : dans quelles mesures les techniques, pensées non plus comme un simple outil ou un élément secondaire du paysage mais comme ressources pour agir, participent-elles à la mise en forme des situations et selon quelles orientations ? Si le détour par la matérialité s'est imposé comme une source de renouvellement heuristique pour l'étude du travail scientifique, il en est de même à propos du droit : prendre au sérieux les dispositifs matériels (preuves, données, infrastructures, etc.) par lesquels les énoncés juridiques gagnent en consistance, parviennent à faire exister les entités qu'ils créent et tirent leur performativité (Pottage, 2012). C'est tout l'enjeu d'examiner la matérialité au moyen de laquelle le droit survient et s'impose dans nos vies (Kang et Kendall, 2020).

Ces trois déplacements contribuent à refuser d'appréhender le droit comme un simple outil ou un discours dont la force procéderait uniquement des relations sociales qui le fondent. A la

¹⁶ A propos du *paperwork* et du travail bureaucratique dans la construction des faits et le traitement des demandes d'assurés sociaux, voir les premiers travaux de Zimmerman (1969).

¹⁷ A propos des procès-verbaux des inspecteurs du travail, des rapports d'autopsie des médecins légistes, voir respectivement Nicolas Dodier (1988) et Romain Juston Morival (2020, chap.4). Sur le cas plus général de la preuve, de leur mise en forme matérielle à l'épreuve du procès, voir le dossier récent proposé par Vincent-Arnaud Chappe, Romain Juston Morival et Olivier Leclerc (2022).

différence des approches qui renvoient exclusivement son usage aux intérêts des acteurs, leurs rapports de force, leurs coalitions ou leurs dispositions, la lecture pragmatiste insiste prioritairement sur ses propres conditions de félicité, les contraintes pratiques qu'impose son écriture pour apparaître légitime : qu'est-ce qu'il faut faire très concrètement pour qu'une décision prenne authentiquement la forme du droit ? Enquêter sur sa présence dans le cours des traitements administratifs, c'est plonger dans les situations d'action, celles-là même qui consistent à étudier les pièces d'un dossier, en lire les feuillets ou manipuler les lignes électroniques qui s'affichent sur l'écran. C'est apprécier comment, depuis la masse documentaire d'une affaire, s'élabore la capacité à la relier aux textes officiels d'un tout autre statut que sont les imprimés, soigneusement reliés et brochés dans des volumes rangés dans des bibliothèques ou numérisés dans des bases de données. Car c'est depuis ce mouvement, cet enchaînement, ce « passage », pour reprendre ici la formulation de Bruno Latour¹⁸ que le droit révèle sa présence. Et c'est donc depuis l'observation minutieuse des scènes de travail que celle-ci doit s'apprécier, tout particulièrement lorsque la capacité à opérer cette articulation bégaie, lorsqu'un point de difficulté surgit et qu'il faut retourner aux textes, quand une contradiction pointe son nez et qu'il va falloir vérifier la solidité des pièces.

Est-ce à dire qu'il faut cantonner la sociologie pragmatique du droit au seul examen détaillé de ces situations pratiques ? N'y aurait-il pas, dans ce présentéisme assumé, une limite à se perdre ainsi dans les détails, à trop vouloir décrire les mots et les gestes des professionnels, à dessiner chaque mouvement de leur raisonnement et à restituer aussi minutieusement les conditions pratiques dans lesquels ils exercent ? N'y aurait-il pas le risque de négliger abusivement les rapports de force et les compromis qui président à la configuration des situations ? N'y a-t-il pas le danger de rester aveugle aux manières de faire et de voir héritées du passé, que les acteurs reproduisent selon des schémas qui renvoient davantage à des stéréotypes ou des préjugés qu'aux affaires qu'ils doivent traiter¹⁹ ? Non, si l'on veut bien considérer que la primauté de l'action dans l'analyse, le statut des savoirs indigènes reconnu par l'enquêteur et le sérieux accordé à la place des techniques constituent des points incontournables de l'enquête. Ne pas le faire reviendrait, face à une fuite d'eau indélicate, à s'inquiéter de la manière dont le liquide est distribué, à suspecter la nature des arbitrages

¹⁸ Latour, op.cit., p.139 sq, et p.275 et suivantes. Voir aussi Sutter et Gurwirth (2004) qui, dans leur commentaire de l'ouvrage, insistent sur ce point.

¹⁹ On retrouvera, de manière plus étayée, les critiques habituellement adressées à l'ethnométhodologie, notamment son localisme niant toute épaisseur historique dans les phénomènes sociaux qu'elle décrit, son subjectivisme en épousant les représentations indigènes, et son artificialisme, en minorant dans ses descriptions les enjeux de pouvoir. Sur ces critiques et leur portée, voir Albert Ogien (2016).

économiques que soulève sa tarification ou à débattre des enjeux politiques de son utilisation, en oubliant le robinet. Les débats posés par les conditions d'usage de l'eau sont cruciaux, mais ils gagnent à ne pas s'abstraire de la plomberie. Il en est de même pour le droit. Décrire sa présence/ absence implique d'apprécier les contraintes pratiques de l'activité, les connaissances telles qu'elles sont mobilisées en situation. Cette ambition n'implique pas pour autant qu'il faille s'abstraire de toutes les autres considérations que les approches stratégiques ou culturalistes sont plus prompts à souligner : les intérêts des acteurs et leurs jeux de pouvoir, les enjeux de contrôle et d'autonomie dans l'activité, les modes de socialisation des acteurs et leur trajectoire sociale. Toutes ces choses occupent nécessairement une place. Toute la question est de savoir laquelle, compte tenu de la stratégie qui préside à toute enquête praxéologique : prendre au sérieux les acteurs, leurs savoirs et les techniques qu'il s'agit de restituer. C'est dans cette perspective que nous invitons le lecteur à examiner le cas du traitement administratif d'une affaire originale²⁰.

Section 2 : Le pouvoir discrétionnaire à l'épreuve d'une affaire

Dissiper le flou de la force majeure

L'affaire restituée est issue d'une recherche menée il y a plusieurs années auprès des services déconcentrés du ministère de l'agriculture destinée à étudier le travail des agents de bureau en charge d'instruire les demandes de subventions que les agriculteurs adressent à l'administration pour bénéficier des aides prévues par la Politique Agricole Commune (PAC). Le trait remarquable de l'enquête a consisté à suivre ainsi le traitement de plusieurs centaines de dossiers, supposant l'observation de nombreuses scènes de travail (saisie des dossiers, instruction des demandes, rédaction des courriers, réception téléphonique, signature, etc.), sans préjuger a priori de leur importance stratégique dans le cours de traitement²¹. Parmi elles,

²⁰ Faut-il le préciser ? Cette perspective n'épuise pas à elle seule les enquêtes susceptibles de se réclamer du pragmatisme. A ce propos, Laurent Thévenot (2006) en rappelle les différentes familles de travaux sociologiques qui, tous, font de l'action un point de passage obligé mais selon des modalités qui diffèrent (action individuelle, action en public, action publique, action pratique, action située, etc.).

²¹ Ce sont 25 scènes de travail qui ont été observées au total pour chaque service déconcentré. L'enquête a reposé sur un même protocole : après un premier échange visant à présenter les enjeux et les conditions de l'enquête auprès de l'intéressé•e, j'ai accompagné l'agent-e sur son poste de travail, en lui demandant dans un premier temps de commenter son travail tandis qu'il l'accomplit sous mes yeux, puis en renouvelant l'observation en imaginant avec lui un mode de captation de ses propres opérations sur un temps plus limité : enregistrements audio, captures d'écran, photographies de pièces, etc. Cette méthodologie assume les effets induits par la présence de l'observateur, considérant le consentement des intéressés comme un préalable nécessaire pour restituer l'épaisseur du travail accompli. Pour resituer ce protocole parmi la tradition des enquêtes

cette réunion de service destinée à traiter des affaires considérées comme « problématiques » par les protagonistes.

Tenue en fin de journée, la réunion rassemble trois cadres appartenant tous au service d'économie agricole d'une direction départementale des territoires (DDT) : le chef de ce service, l'ingénieur responsable du pôle des aides dites « directes » définies par la PAC et, pour la circonstance, la cheffe de bureau des aides animales. Par ailleurs, j'assiste à la réunion²². D'emblée le chef de service explique, clarifiant peut-être plus qu'à l'accoutumée pour que j'en comprenne les enjeux : « suite à un contrôle administratif, on s'est aperçu que des animaux de Mme Labroche²³ pour lesquels elle a demandé une PMTVA²⁴ ont été vendus, alors que la réglementation impose une obligation de détention de 6 mois ». Et d'expliquer qu'un « contrôle croisé » a été réalisé « automatiquement par le système », confrontant sa déclaration avec les éléments fournis par la BDNI²⁵. Or, il s'avère que des animaux ont fâcheusement disparu de l'exploitation. Et pour cause, les informations révèlent que sur les 19 vaches allaitantes que l'éleveuse s'est engagée à maintenir sur son exploitation pour bénéficier de la prime, elle en a déjà vendu 18. Le chef de service ajoute d'emblée que, dans ce cas, « le système assure un contrôle de cohérence sur l'ensemble des informations concernant l'exploitation, et la conséquence va être un rejet total de toutes les aides perçues sur l'année ». Or, il s'avère qu'outre la prime concernée par le contrôle, Mme Labroche bénéficie d'autres aides animales également perçues. Faudra-t-il en lui réclamer le remboursement, comme il semble l'estimer ? Quelles pénalités exactes faut-il appliquer ? Comment en calculer le montant ? La cheffe de bureau, qui prend la parole, revient alors sur certains éléments du dossier : « la réglementation est formelle... si on applique la réglementation, la personne doit reverser toutes les aides et elle aura une pénalité ». En effet, parce que la perception induite recouvre plus de 20% de la totalité des aides perçues, la fausse déclaration de l'exploitante est réputée « intentionnelle ». Il convient toutefois de savoir si la disparition des 18 vaches résulte d'une simple vente, auquel cas la réglementation s'applique

ethnographiques et la grande variété de leurs techniques, avec chacune leurs forces, leurs limites, et surtout leurs présupposés moraux et politiques, voir les travaux de Daniel Cefaï (2010).

²² Outre les notes prises lors de l'observation *in vivo*, le matériau de l'enquête s'est doublé d'un enregistrement audio et complété d'une copie des pièces administratives (anonymisées et adressées par le service) des cas discutés.

²³ Le nom est évidemment fictif.

²⁴ Créée en 1980, la Prime au Maintien du Troupeaux de Vaches Allaitantes dite PMTVA est une aide européenne directe destinée à maintenir les éleveurs producteurs de viande bovine en activité.

²⁵ Puissante base des données nationale qui recense la vingtaine de millions des bovins élevés sur le territoire et leurs mouvements.

et ses pénalités. Ou s'il s'agit d'une cession d'exploitation, comme cela arrive parfois lorsqu'il y a transmission de la ferme aux enfants ou qu'il y a une vente suite au départ en retraite de l'exploitant. C'est ce qui a conduit l'agricultrice à clarifier sa situation, après avoir reçu le courrier qu'elle a reçu de l'administration lui priant de s'expliquer, consignait par écrit sur une feuille d'écolier qu'elle a renvoyée par la poste : « J'ai vendu les bêtes parce que je ne pourrez plus m'en occuper à cause d'un accident à la colonne vertébrale, donc j'avai demander la préretraite ». La cheffe de bureau, qui lit à haute voix ce message, exprime sa perplexité. Elle dit aussi qu'elle a échangé informellement avec l'ingénieur responsable de pôle, qui lui-même a provoqué cette réunion : comment qualifier la faute ? Le chef de service s'autorise une analyse, qu'il porte explicitement à mon attention : « c'est typiquement le cas où la réglementation européenne nous place dans une position qui ne nous plaît pas parce qu'on doit émettre un jugement. On doit se prononcer sur le caractère intentionnel ou pas... ». Et d'inviter l'ingénieur à poursuivre l'interprétation de l'affaire. Ce dernier rappelle les enjeux de la caractérisation de la situation : la faute est grave, mais s'agit-il d'une faute par négligence ou d'une faute intentionnelle ? Ou ni l'une ni l'autre ? C'est cette troisième option qui semble avoir sa préférence, et ce pour plusieurs raisons : la pénalité apparaît très lourde au regard du manque de respect du délai de détention (les animaux ont été cédés 6 jours avant qu'il n'expire); les animaux n'ont pas été vendus à but lucratif mais envoyés à l'abattage; l'exploitation n'est ni transmise ni reprise, mais cesse du fait d'un problème de santé de son exploitante; enfin, l'agricultrice n'a jamais manifesté de souci avec l'administration par le passé et s'est toujours avérée respectueuse de la réglementation jusqu'alors. L'ingénieur livre alors deux documents au dossier : une attestation d'invalidité à 100% qu'il a lui-même réclamée à la Mutualité agricole afin de croiser les dires de l'éleveuse à propos de sa santé, et l'extrait de la réglementation européenne qui précise, parmi les « circonstances exceptionnelles » susceptibles de permettre la qualification de force majeure, l'« incapacité professionnelle de longue durée de l'exploitant ». Les autres protagonistes se montrent alors très affairés, cherchant confirmation parmi les textes réglementaires disponibles. Car le chef de service tient à nous montrer noir sur blanc un problème sur lequel le service bute régulièrement : une circulaire qui, forte d'une liste plus limitative que celle de la réglementation européenne, réduit drastiquement le champ des possibles. Il dénonce ce qu'il appelle des « glissements » qu'opère ainsi « la France lorsqu'elle est en désaccord avec Bruxelles ». Mais la circulaire PMTVA concernée ne confirme pas l'hypothèse : si la liste des cas légitimant la force majeure apparaît en nombre plus réduit que dans la réglementation, l'incapacité professionnelle de longue durée y est mentionnée et même précisée (impossibilité

de mener à bien l'exploitation). La décision finale sera donc sans ambiguïté : Mme Labroche n'aura aucune pénalité. Sur le document officiel de la décision, les options préformatées « fausse déclaration intentionnelle » et « suppression totale des aides bovines » sont raturées et trois signatures seront successivement apposées, complétées chacune par une motivation manuscrite : celle de l'ingénieur en charge de l'expertise technique, puis celle du chef de service, et celle enfin du directeur de la direction départementale qui en confirmera l'analyse : « cas de force majeure ».

L'affaire Labroche illustre, à n'en pas douter, une situation où le pouvoir discrétionnaire est en jeu : d'autres décisions, parfaitement légales, auraient été possibles. La décision suggérée par le système informatique, qui mentionne une suppression des aides bovines, aurait pu être suivie. Des pénalités auraient pu être calculées, considérant que l'agricultrice a vendu ses animaux sans le déclarer, ce qu'elle est tenue de faire. La caractérisation du cas de force majeure dont l'affaire rappelle les tensions, s'avère à la fois naturelle et compliquée. Naturelle, car elle découle d'un sentiment largement partagé qu'« à l'impossible nul n'est tenu » et qu'il faudrait s'avérer bien retors pour considérer qu'une éleveuse âgée et handicapée contrainte de devoir fermer boutique s'en retrouve sanctionnée, quand bien même elle serait liée à des obligations. Compliquée, car la notion constitue une exception à ne manipuler qu'en dernier recours et n'intervient qu'à condition de la survenue de circonstances anormales, imprévisibles et indépendantes de la personne qu'on ne peut mobiliser au gré d'une simple appréciation²⁶. Ce flou n'en est pas moins dissipé par les membres de notre réunion, dont le travail permet de dégager plusieurs enseignements concernant les modes de présence du droit.

L'expertise réglementaire en acte

Le premier enseignement prolonge, à bien des égards, ce qui a déjà été souligné : suivre le raisonnement des professionnels en situation et les activités qu'ils accomplissent confrontés à des cas délicats, c'est rappeler une modalité importante de la présence du droit : elle est processuelle. C'est tout l'intérêt de la description proposée ici, obligeant l'enquêteur à saisir l'épaisseur de l'activité discrétionnaire dans les termes qui dépassent le simple "jeu avec la règle", qu'il s'agisse d'en appliquer la lettre ou d'en négocier les manières de s'en écarter. La

²⁶ A propos de la PAC, voir Réglementation (UE) n°1306/2013 du 17 décembre 2013

présence du droit est à ce prix : elle suppose un travail pas à pas, et ce travail est d'autant plus manifeste que le traitement de l'affaire à traiter apparaît incertain. Il aura fallu tâtonner, éprouver la fiabilité des faits rapportés par des pièces complémentaires, apprécier la plausibilité de l'explication fournie par l'usager à propos des difficultés à maintenir une exploitation bovine en situation de handicap, vérifier que la véracité des prétentions de l'intéressée n'est pas entachée de contentieux passés avec l'administration, rechercher le moyen juridique pertinent de la force majeure et le faire passer au tamis des différents textes réglementaires qui en spécifient les propriétés pour en affûter les arguments. Il aura fallu, pour cela, mobiliser des connaissances proprement réglementaires et des savoirs tacites ordinaires. Et il aura surtout fallu, au fur et à mesure qu'on s'applique à nouer ensemble les deux fils de la décision que sont les pièces et les textes, réduire la définition de la situation pour qu'au final le droit passe. Pas de qualification juridique possible de la situation sans ce cheminement qui permet de passer des pièces aux textes. Pas de droit possible sans ce travail de tissage, de liaison, de connexion point à point qui oblige à ralentir, à hésiter. A propos des magistrats de la plus haute juridiction, Bruno Latour ne disait pas autre chose : « La justice n'écrit le droit que par des voies courbes » (Latour, 2003, p.163). Ce qui vaut en robe d'hermine vaut ici en complet-veston : dans les services administratifs de proximité, la décision réglementaire est au prix de ce même labeur. Labroche a-t-elle vendu ses animaux sans rien dire pour toucher la prime ? Comment qualifier juridiquement la faute qu'elle a commise ? Est-elle grave ? Est-elle intentionnelle ? Aurait-elle été conduite à vendre son exploitation toute entière, et par conséquent les vaches qui vont avec ? Et pour quelles raisons ? D'un côté, un horizon de textes sur la notion de faute grave, d'incapacité professionnelle ou de force majeure que les protagonistes ont pris soin de rassembler sur leur écran ou dans une chemise pour pouvoir les relire, au besoin, en réunion ; de l'autre, un amas de pièces matérielles progressivement collectées qui passent de mains en mains. Il ne suffit pas à Mme Labroche d'écrire d'un geste tremblé qu'elle souffre d'un grave accident à la colonne vertébrale obérant sa capacité à garder ses vaches pour convaincre ; il faut une attestation d'invalidité fournie par la Sécurité sociale. Entre les deux, aux membres de la réunion de tisser le lien sous la forme d'un scénario plausible et qualifiable juridiquement racontant, dans les formes spécifiques du droit, ce qui est arrivé (Weller 2011). C'est parce qu'ils en auront débattu que le droit peut passer. La sécurité juridique est à ce prix : pour garantir de la solidité du lien, il faut l'éprouver. A l'enquêteur de saisir cette « alchimie » au terme de laquelle les professionnels parviennent à faire tenir, dans une même décision, des pièces et des textes (Colemans & Dupret, 2021).

Un deuxième constat porte sur les propriétés intrinsèques à ce travail d'articulation, à la fois collectif, hiérarchisé et équipé. Collectif, car les activités de lecture et d'écriture qu'il suppose s'accomplissent à plusieurs mains. Hiérarchisé, car il s'inscrit dans une division formelle du travail, des modes de contrôle et de validation fondés sur l'autorité. Équipé, car il repose sur des activités de lecture et d'écriture qui opèrent au travers de supports matériels incontournables. En témoignent les nombreuses annotations qui accompagnent le traitement des dossiers, se couvrant de marques et de biffures²⁷ ou le jeu subtil des signatures destiné à valider les tentatives de réalignement entre les textes et les pièces. Le dossier Labroche est révélateur : certaines pièces déclaratives (demande de prime, liste des génisses et vaches déclarées) sont scrupuleusement biffées voire commentées (« éleveur a confirmé ») par la cheffe de bureau. Un long mémo agrafé à l'acte de décision indique également les interprétations datées et signées qui courent tout au long du processus. A la lecture proposée par la cheffe (« il n'y a pas de repreneur », « l'éleveur n'a pas notifié le départ des animaux => REFUS ») jusqu'à la qualification finale signée et reconnue par le directeur départemental (« cas de force majeure »). Ainsi comprend-on qu'en dépit du constat d'une faute grave, la suppression totale des aides imposées par la réglementation est jugée « trop pénalisante » par l'ingénieur au regard du manque de respect du délai (« il manque six jours »), a-t-il écrit en le soulignant) et de l'absence d'intérêt pécunier de l'agricultrice à partir en pré-retraite autre que d'arrêter un travail physiquement pénible, ce qui le conduit à plaider en faveur d'une mesure exceptionnelle (« nous pourrions peut-être considérer à titre exceptionnel qu'elle a déposé sa demande 10 jours plus tôt? »). Puis, l'on comprend que cette option, jamais évoquée en réunion, a laissé place à la discussion sur la qualification de « force majeure », discussion à laquelle nous assistons et suite à laquelle s'accordent successivement le chef de service (« OK c'est un cas de force majeure »), puis le directeur départemental (« je confirme votre analyse »), en en consignant par écrit les conclusions. Cette restitution du fil argumentaire ayant sous-tendu la recherche du moyen juridique pour qualifier l'affaire permet, au besoin, de montrer qu'il peut emprunter des sentiers en dehors du droit : c'est le cas de l'avis de l'ingénieur, indiquant que la période réglementaire imposée par les textes a été

²⁷ Fort du principe que c'est le lecteur qui fabrique le texte, Pierre Penet (2020) s'est particulièrement penché sur ces écrits singuliers dont se couvrent les documents administratifs et parmi lesquels il distingue trois gestes d'annotation qui sont respectivement cognitif (encoches, traits, biffures visant à renforcer l'attention), éditorial (corrections, adjonctions validant ou infirmant un énoncé, marques d'interrogation) et discrétionnaire (marques visant plus explicitement l'action ou la décision). Ces différentes manières de contribuer à la fabrication d'un texte depuis ses « marginalia » permet d'éclairer le travail des agents de l'Etat et la genèse des catégories de l'action publique

respectée à quelques jours près, et qu'à ce titre, l'administration pourrait prendre une mesure exceptionnelle. Mais elle ne le fait pas, et cet argument n'est ni évoqué en réunion, ni repris pas ses collègues. Et pour cause : il conduirait à sortir du droit et, quand bien même il s'appuierait sur une considération éthique de ce qu'est une décision administrative, il inspirerait une décision juridiquement contestable. Le chemin par trop vite esquissé est abandonné. Outre de rappeler la nature processuelle de la présence du droit, ce constat souligne la nature organisée du travail qui la rend possible, en instaurant un espace délibératif partagé au sein du service.

Le troisième constat, pour sa part, renvoie, au caractère justifié de ce traitement des affaires jugées « problématiques » par les intéressés eux-mêmes. Le fait que nous ayons pu observer plusieurs réunions de service dédiés au traitement de cas difficiles et qu'il nous a été donné accès à l'ensemble des pièces (anonymisées) des dossiers traités n'est pas innocent : le chef de service revendique, par la qualité des échanges qui s'y déroulent, une capacité à « produire du droit » qu'il entend nous faire montre²⁸. A travers cette formulation, il désigne une capacité collective à interpréter la règle et à la faire évoluer, compte tenu des inévitables épreuves auxquelles les agents des bureaux sont régulièrement exposés : flou de certaines notions juridiques dont la définition recouvre des situations variées laissant d'importantes marges d'appréciation (c'est le cas de la notion de force majeure), contradictions entre le texte réglementaire et la circulaire d'application dont la prescription peut introduire certains glissements (par exemple en dressant une liste plus limitative de cas), décalage entre les textes et le manuel de procédure, voire le système informatique censé en être la réplique²⁹. Ces contradictions, qui surgissent depuis la table de travail des employés de base engagés dans leur travail de saisie ou d'instruction des demandes, alimentent une catégorie spéciale de dossiers : les « anomalies ». Au chef ou à la cheffe de chacun des huit bureaux qui composent le service de s'y pencher pour tenter de les résoudre, ou de les faire remonter quand le désalignement est trop fort, quand le chemin qu'il faut emprunter depuis les pièces matérielles de chaque dossier jusqu'à la norme légale se fait plus ténu, plus hasardeux, moins balisé, au risque de se perdre. Par certains côtés, cette réponse s'inscrit dans le prolongement du modèle bureaucratique webérien le plus attendu : des bureaux spécialisés compétents sur un domaine réglementaire spécifique dont le chef veille à son application stricte et délègue à la hiérarchie

²⁸ A plusieurs reprises, ce dernier a insisté sur la chose, alors que nous nous rendions à son bureau pour aménager un détail pratique de l'enquête : « on est producteur de règles », « on fait du droit ».

²⁹ Sur ces tensions inhérentes à l'écriture informatique et ce que la programmation fait au droit, voir les travaux en cours de Marie Alauzen in Merigoux, Alauzen et Slimani (2023).

supérieure l'arbitrage des cas les plus ardues ou des exceptions, compte tenu de son expertise. L'aménagement d'un espace discrétionnaire tout en garantissant la présence du droit est à ce prix, légitimé par une compétence juridique reconnue. Par d'autres aspects, la réponse est bien différente. Car, dans le service étudié — comme dans tant d'autres — cette compétence n'existe pas formellement. Formés à l'agronomie, les cadres du service ont une autre origine professionnelle, et la capacité à dire le droit constitue, à coup sûr, un défi. Elle l'est d'autant plus que le risque contentieux n'est pas mince, compte tenu de la part importante de grosses exploitations céréalières et betteravières sur le département dotées de services gestionnaires et juridiques parfaitement efficaces, et que les « irrégularités » observées par la commission européenne à l'endroit de l'administration française à propos de la PAC exercent une indéniable pression, selon les dires de nos protagonistes, notamment au travers de procédures comptables de contrôle (Weller, 2012). Les réunions de délibération auxquelles nous avons assisté répondent, du point de vue du responsable du service, à cette stratégie : permettre l'émergence d'une culture juridique locale en l'adossant à une jurisprudence destinée à alimenter une bibliothèque de cas par un renvoi systématique aux services juridiques patentés du Ministère. La sécurité réglementaire serait à ce prix : une activité discrétionnaire régulée par un agencement bureaucratique original, et dont les acteurs évaluent le bon fonctionnement au prisme du faible contentieux qu'elle génère³⁰.

Pour conclure

Dans quelles mesures ces différents constats relatifs à l'expertise réglementaire en acte contribuent-ils à éclairer le phénomène du pouvoir discrétionnaire, compte tenu de l'abondante littérature existante à son propos ? Le déplacement le plus notable tient précisément dans l'appréhension des modes de présence du droit. En faisant de l'action en train de se faire un point de passage obligé, c'est la nature processuelle de cette présence qui est soulignée, particulièrement manifeste lors de moments d'épreuve comme celui de l'affaire étudiée. L'appréhension fine du traitement situé d'un cas dont la qualification est provisoirement suspendue invite à ralentir l'analyse, considérant ce qu'accomplissent les acteurs et l'interprétation qu'ils en donnent. Cette attention pour l'action en train de se faire,

³⁰ Si la fabrication des décisions administratives, observable depuis cet espace délibératif, inspire un argumentaire relatif à la sécurité juridique, les textes que les agents mobilisent peuvent eux-mêmes être l'objet de justifications ou de critiques. C'est le cas, par exemple, lorsque le chef de service dénonce l'écriture de certaines circulaires jugées décalées au regard des textes réglementaires qui les fondent. Ces commentaires relatifs au droit et avancés par les acteurs eux-mêmes méritent attention, dans la mesure où ils sont déployés en situation et orientent possiblement l'agir.

qui constitue le fondement de toute démarche praxéologique, permet de rappeler l'importance des contraintes pratiques attachées à l'énonciation du droit, et qui en définissent les conditions de félicité. Car il ne suffit pas aux acteurs de négocier les règles ou de s'arranger, de fermer ou d'ouvrir les yeux ; il faut que ces aménagements épousent la forme du droit en adoptant sa grammaire, son mode de raisonnement, les fourches caudines si particulières qu'il impose et par lesquelles il faut passer pour que s'écrive la vérité réglementaire. C'est seulement à ces conditions que, oui, Mme Laborde apparaît bel et bien comme une exploitante invalide qui a été contrainte de vendre ses vaches avant le délai prescrit. La restitution de cette patiente fabrication de la décision n'invite pas pour autant à faire abstraction des autres préoccupations mises en exergue par les perspectives stratégiques ou culturalistes. Elle conduit seulement à en conditionner la validité au prisme des situations d'action rencontrées. Ainsi, une question qu'on pourra se poser concerne le parcours de l'affaire étudiée : comment se fait-il qu'elle ait été orientée vers la réunion à laquelle nous avons assisté ? Quelles forces ont conduit le dossier Laborde à se retrouver dans les mains de la hiérarchie, pour faire l'objet d'un traitement au cas par cas quand le reste des affaires fait l'objet d'un traitement de masse ?

L'importance du contexte organisationnel soulignée par la perspective stratégique gagne à être entendue, d'autant qu'elle est très largement reprise par les responsables que nous avons rencontrés : si des affaires « problématiques » leur sont confiées, c'est parce qu'ils ont sciemment aménagé les bureaux des agents exécutifs de manière à ce que leur capacité à rassembler localement les informations pertinentes au regard des affaires moins standard s'avère difficile, de sorte qu'ils se retrouvent contraints de devoir les transmettre. De même, l'importance des dispositions sociales mise en exergue par la perspective culturaliste fait écho au constat qu'expriment les responsables du service lorsqu'ils veillent à recruter parmi les vacataires en charge de la saisie des dossiers, ceux qui sont les plus éloignés du monde agricole. Car l'essentiel est, de leur point de vue, ici : faire en sorte que les affaires les plus ardues atteignent les échelons les plus élevés. La constitution d'un espace délibératif interne au service est à ce prix : apprendre collectivement des cas et constituer ainsi une jurisprudence locale, indéniable ressource quand les compétences formelles viennent à manquer, faute de professionnels du droit patentés. D'autres stratégies en matière d'organisation auraient été possibles, et le fait que les acteurs partagent une même théorie quant au sens de la réunion qui a été observée permet de rappeler ici les enjeux qui sont les leurs, et qu'ils ne manquent jamais d'exprimer : prévenir le risque contentieux, compte tenu des exploitations agricoles ou des tensions récurrentes qui opposent le ministère de

l'agriculture et Bruxelles quant au respect de la réglementation. Les modes de présence du droit reposent, de fait, sur ces capacités étroitement imbriquées à une organisation spécifique de l'information, à un agencement spécifique de bureaux. Ce qui ne signifie évidemment pas que cette construction opère en toute circonstance ou qu'elle soit pérenne³¹.

Références bibliographiques

- ATKINSON Maxwell J. & DREW Paul (1979), *Order in Court: The Organization of Verbal Interaction in Courtroom Settings*, London, Palgrave Macmillan.
- AUDREN Frédéric (2022), « Un tournant technique des sciences (sociales) du droit ? À propos de la traduction de deux articles sur les 'Legal Technicalities' », *Clio@Themis Revue électronique d'histoire du droit*, 23.
- BLAU Peter (1955), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- BOURGOIS Marine (2023), "Les décisions d'attribution au guichet. Entre ajustement dispositionnels et encadrement institutionnel", *Politix*, vol.2, n°142, pp.93-124
- BOVENS Mark & ZOURIDIS Stavros (2002), « From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control », *Public Administration Review*, 62, 2, p.174-184.
- BRODKIN Evelyn Z. (2008), « Accountability in Street-Level Organizations », *International Journal of Public Administration*, 3, 31, p.317-336.
- BRODKIN Evelyn Z. (2012a), « Au guichet : savoir et pouvoir dans l'ordinaire administratif », *Sociologies pratiques*, 1, 24, p.10-18. □
- BRODKIN Evelyn Z. (2012b), « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, 72, p.940-949.
- BUFFAT Aurélien (2009), « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base : le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, 17, p.69-92.
- BUTON François (2008), « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, 3., 72, p.2-3.
- CEFAÏ Daniel (ed) (2010), *L'engagement ethnographique*, Paris, Editions de l'EHESS.
- CHAPPE Vincent-Arnaud, JUSTON MORIVAL Romain & LECLERC Olivier, (2022), « Faire preuve : pour une analyse pragmatique de l'activité probatoire », *Droit et Société*, 1, 110, p.7-20.
- COLEMANS Julie & DUPRET Baudouin (2021), « Présentation du dossier thématique 'Droit, justice et catégorisations' », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, 87, 2, p.123-149.
- CROZIER Michel (1964), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- DELPEUCH Thierry (2021), « Contributions sociologiques récentes aux débats sur la crise de la police en France », *Droit et société*, 108, p.513-529.
- DODIER Nicolas (1988), « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infractions », *Sciences Sociales et Santé*, 6., 1, p.7-28.
- DUBOIS Vincent (2021), *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, coll. cours et travaux, Paris, Raisons d'agir.
- DUPRET Baudouin (2006), *Droit et sciences sociales*, coll. cursus, Paris, Armand Colin.
- DUPRET Baudouin (2010), « Droit et sciences sociales : Pour une respecification praxéologique », *Droit et Société*, 75, p.315-335.
- DUPRET Baudouin (2014), « Le code en tant qu'accomplissement pratique. Respecification ethnométhodologique et cas d'étude égyptien », *Tracés*, 27, 2, p.73-92.
- DUPRET Baudouin, LYNCH Michael & BERARD Tim (eds) (2015), *Law at Work. Studies in Legal Ethnomethods*, Oxford, Oxford University Press.
- DWORKIN Ronald M. (1977), *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press.
- EVANS Tony & HARRIS John (2004), « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *British Journal of Social Work*, 34, 6, p.871-895.
- EVANS Tony & HUPE Peter (eds) (2020), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, Cham, Switzerland, Springer.
- FASSIN Didier (2014), « Pouvoir discrétionnaires et politiques sécuritaires. Le chèque en gris de l'Etat à la police », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, 201-202, p.72-86.
- FREIDSON Eliot (1970), *Professional Dominance*, New York, Atherton.

³¹ Elle invite, au contraire, à en étudier les configurations possibles et leur impact sur la fabrication des actes (Weller, 2018).

- GAINS Francesca & JOHN Peter (2010), « What do Bureaucrats like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform », *Public Administration Review*, 70, 3, p. 455-463.
- GARCIA Sandrine & PILLON Jean-Marie (2021), "Des agents publics, des usagers et des réformes. Lorsque la rationalisation gestionnaire conduit au tri des bénéficiaires", *Sociétés contemporaines* vol.3, n°123, p.5-21
- GARFINKEL Harold (1967 [2007]), *Recherches en ethnométhodologie*, coll. Quadrige, Paris, PUF.
- GILADI Morgane (2021), « Travail social et pratiques discrétionnaires. Introduction », *Les politiques sociales*, 3., 3-4, p.4-14.
- Gonzalez Martinez, Esther (2005), « Organisation et accountability des échanges langagiers lors d'auditions judiciaires », *Réseaux*, n°129-130, p.209-241.
- HOWE David, (1991), « Knowledge, Power and the Shape of Social Work Practice' in DAVIES, Martin, (ed.) *The Sociology of Social Work*, London: Routledge
- HUPE Peter (2013), « Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research », *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2, p.425-440.
- HUPE Peter (ed) (2019), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy, The Ground Floor of Government in Context*, Northampton MA, Edward Elgar Pub.
- HUPE Peter (ed) (2019), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy, The Ground Floor of Government in Context*, Northampton MA, Edward Elgar Pub.
- JACKSON Bernard (1988), *Law, Fact and Narrative Coherence*, Liverpool, Deborah Charles Publications.
- JUSTON MORIVAL Romain (2020), *Médecins légistes. Une enquête sociologique*, coll. « Académique », Paris, Les Presses de Sciences Po.
- KANG Hyo Yoon & KENDALL Sara (2020), « Legal Materiality », in S. Stern, M. Del Mar & B. Meyler, (eds), *Oxford Handbook of Law and Humanities*, Oxford, Oxford University Press.
- KOMTER Martha (1998), *Dilemmas in the Courtroom : A Study of Trials of Violent Crime in the Netherlands*, Mahwah NJ, Lawrence Erlbaum.
- KOMTER Martha (2001), « La construction de la preuve dans un interrogatoire de police », *Droit et société*, 2, 48, p.367-393.
- LATOUR Bruno (2003), *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La découverte.
- LE MEUR Oona (2022), *La fabrique du droit coutumier. Épreuves coutumières et raisonnement juridique*, thèse de doctorat, Science-Po Paris, octobre.
- LEMIEUX Cyril (2011), « Jugements en action, actions en jugement », in L. Kaufmann et F. Clément (eds), *Sociologie cognitive*, Paris, La maison des sciences de l'homme.
- LIPSKY Michael (1980 [2010]), *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- LYNCH Michael (2015), « Turning a Witness. The Textual and Interactional Production of a Statement in Adversarial Testimony », in B. Dupret, M. Lynch & T. Berard, (eds), *Law at Work. Studies in Legal Ethnomethods*, Oxford, Oxford University Press, p.163-189.
- MAYNARD DOUGLAS W. (1984), *Inside Plea Bargaining : The Language of Negotiation*, Plenum Press.
- MAYNARD-MOODY Steven & MUSHENO Michael C. (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MAYNARD-MOODY Steven & PORTILLO Shanon (2010), « Street-Level Bureaucracy Theory » in R.T. Durant (ed), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, p.252-277.
- MAYNARD, Douglas W. & MANZO John F. (1997), « Justice as a phenomenon of order: Notes on the Organization of a Jury Deliberation » in M. Travers & J. F. Manzo, (eds.), *Law in Action: Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law*, Dartmouth, Ashgate.
- MEEHAN Hugh J. (1986), « Record-keeping Practices in the Policing of Juveniles », *Urban Life*, 15, 1, p.70-102.
- MERIGOUX Denis, ALAUZEN Marie & SLIMANI Lilya (2023) « Rules, Computation and Politics: Scrutinizing Unnoticed Programming Choices in French Housing Benefits », *Journal of Cross-disciplinary Research in Computational Law*, 2, 1.
- OGIEN Albert (2016), « Garfinkel et la naissance de l'ethnométhodologie », *Occasional Paper*, CEMS, 34.
- PAILLET Anne & SERRE Delphine (2014), « Les rouages du genre. La différenciation des pratiques de travail chez les juges des enfants », *Sociologie du travail*, 56, p.342-364.
- PELISSE Jérôme (2019), « Varieties of Legal Intermediaries: When Non-legal Professionals Act as Legal Intermediaries », *Studies in Law, Politics, and Society*, 81, p. 101-128.
- PENET Pierre (2020), « Passer par les marges : le potentiel heuristique des « marginalia » pour l'étude de l'action publique », *Sociologie du travail*, 62., 1-2.
- PIRES Roberto R. C. (2011), « Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies », *Regulation & Governance*, 1, 5, p.45-71.
- POLLNER Melvin (1987), *Mundane Reason Reality in Everyday and Sociological Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- POTTAGE Alain (2012), « The Materiality of What ? », *Journal of Law and Society*, 39, 1, p.167-183.

- POUND Roscoe (2016), « Le droit des livres et le droit en pratique », *Clio Themis Revue électronique d'histoire du droit*, 11, en ligne : <https://journals-openedition-org.inshs.bib.cnrs.fr/cliiothemis/1124>.
- RILES, Annelise (2022), « Un nouvel agenda pour les approches culturelles du droit : se saisir des subtilités techniques », in *Pour une anthropologie des savoirs juridiques*, coll. rivages du droit, Paris, Dalloz.
- SIBLOT Yasmine (2002), « Stigmatisation et intégration sociale au guichet d'une institution familiale », *Sociétés contemporaines*, vol. 47, n° 3, p. 79-99.
- SPIRE Alexis (2005a), « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, 69, p.11-37.
- SPIRE Alexis (2005b), *Etrangers à la carte, L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.
- SUDNOW David (1965), « Normal Crimes : Sociological Features of the Penal Code in a Public Defender Office », *Social Problems*, 12, p.255-276.
- SUTTER (de) Laurent & GUTWIRTH Serge (2004), « Droit et cosmopolitique. Notes sur la contribution de Bruno Latour à la pensée du droit », *Droit et société*, n°56-57, p.259-286.
- THEVENOT Laurent (2006), *L'action au pluriel : sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La découverte.
- TRAVERS Max & MANZO John F. (1997), *Law in Action. Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law*, London, Routledge.
- TRUFFIN Barbara (2006), « Droits autochtones amazoniens et droit officiel équatorien : une opposition culturelle ? Le cas des Runa et des Shiwari », *Civilisations*, 55, p.143-162.
- WARIN Philippe (2002), *Les dépanneurs de justice. Les petits fonctionnaires"entre qualité et équité*, coll. Droit et société, LGDJ.
- WATKINS-HAYES Celeste (2009), *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class and Policy Reform*, Chicago, The University of Chicago Press.
- WELLER Jean-Marc (2011), « Comment décrire ce qu'on ne voit pas ? L'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du travail*, 3, p.349-368.
- WELLER Jean-Marc (2012), « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur et le droit », *Réseaux*, 171, p.67-101.
- WELLER Jean-Marc (2018), *Fabriquer des actes d'Etat. Ethnographie du travail bureaucratique*, coll. Études sociologiques, Paris, Economica.
- WILSON James Q. (1967), « The Bureaucracy Problem », *National Affairs*, 6, p.3-9. □
- ZACKA Bernardo (2017), *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- ZIMMERMAN Don H. (1969), « Record-keeping and the intake process in a public welfare agency », in S. Wheeler (ed), *On Record : Files and Dossiers in American Life*, New York, Russel Sage, p.319-35.