

# DE LA SOCIOLOGIE DES ORGANISATIONS À LA SOCIOLOGIE DES INSTITUTIONS ?

## *L'EXEMPLE DE LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC SOCIAL*

Jean-Louis LAVILLE\*

*Dans le cadre d'une sociologie de l'entreprise, n'est-il pas nécessaire de prendre en compte une dimension institutionnelle complémentaire de la dimension organisationnelle ?*

*C'est à cette question que cherche à répondre cet article à travers l'étude de la modernisation du service public social. Les limites rencontrées par les formes de modernisation gestionnaire les plus courantes, focalisées sur l'aspect organisationnel, amènent en effet à souligner les apports d'une conception de la modernisation plus complexe, incluant dans son objet la production de règles à travers de nouvelles formes d'expression et de confrontation collective et intégrant donc une réflexion sur le cadre institutionnel.*

Objet privilégié d'étude pour la sociologie des organisations, la bureaucratie est devenue synonyme de système bloqué et les Caisses de sécurité sociale sont habituellement désignées comme des structures emblématiques de cette bureaucratie. Mais les dysfonctionnements attribués à la bureaucratie émanent pour partie d'une organisation taylorisée. Or, dans les Caisses de sécurité sociale, comme dans d'autres administrations, cette organisation est remise en cause par de rapides changements. Que devient la bureaucratie avec ceux-ci ? C'est à cette question que tente de répondre cette contribution à partir d'une recherche menée dans quatre Caisses d'allocations familiales (CAF) engagées dans des actions réformatrices d'envergure et dont les évolutions en matière de travail et de gestion illustrent certaines tendances à l'oeuvre dans l'ensemble du service public social.

Pour ce faire, elle part d'une hypothèse sur le caractère heuristique de la distinction entre dimensions institutionnelle et organisationnelle<sup>1</sup> : la di-

---

\* CNRS, CRIDA-LSCI.

<sup>1</sup> Sur laquelle ont insisté aussi bien Belanger et Levesque que Demailly. Cf. P.R. Belanger, B. Levesque, *La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique*, Montréal, UQAM, 1990 ; « Amérique du Nord : la participation contre la représentation », *Travail*, n° 24, hiver 1991-1992 ; L. Demailly, « Simplifier ou complexifier ? Les pro-

mension institutionnelle correspond aux règles autour desquelles les acteurs sociaux ont trouvé des compromis explicites permettant de stabiliser leurs relations. Ces règles peuvent prendre diverses formes : règles de droit opposables à tous et relevant du législateur, règlements relevant de l'appareil d'État, accords conventionnels opposables aux signataires, accords régissant les rapports entre acteurs locaux, mais elles ont comme point commun de fournir des repères pour l'action dépassant les limites des groupes primaires dans lesquels les personnes se côtoient quotidiennement. Ce sont en quelque sorte les règles du jeu légitimant les mécanismes de formation des décisions concernant les destinataires des prestations et les salariés. La dimension institutionnelle encadre ainsi la dimension organisationnelle qui correspond aux formes de division du travail et aux mécanismes d'intégration et de coordination.

La prise en compte de la dimension institutionnelle amène à distinguer sociologie de l'action publique et sociologie de l'entreprise privée parce que la genèse du registre de la légitimation propre au service public « implique directement une relation de type politique »<sup>2</sup> qui lui est spécifique.

A partir de cette hypothèse initiale, la première partie s'attache à analyser les traits caractéristiques du service public social étudié dans la période d'expansion. La deuxième partie met en évidence la façon dont la perturbation des équilibres trouvés pendant cette période se manifeste à travers une crise gestionnaire. Face à cette situation, diverses tentatives de modernisation organisationnelle ont été impulsées ; convergeant en cela avec de nombreuses autres recherches, les constats effectués dans la troisième partie soulignent leurs limites. De façon plus originale la quatrième partie analyse certaines pratiques sociales témoignant d'une amorce de modernisation institutionnelle qui, par son contenu, amène à conclure sur l'actualité d'une sociologie des institutions.

## 1. Institution et modèle bureaucratique

La modernité se caractérise par l'instauration d'une démocratie dans laquelle l'appartenance à la communauté politique est attestée par la liberté et l'égalité, principes qui régissent les rapports entre citoyens et fournissent les critères de la justice conçue comme équivalente au droit.

L'institution de la société sur une telle base n'en résout pas pour autant la question de la régulation des relations sociales. C'est par rapport à celle-ci que se comprend le recours au mécanisme de marché auto-régulateur, dans la mesure où il apparaît comme un vecteur d'harmonie sociale par la conversion qu'il opère des vices privés en vertus publiques, par l'apaisement des passions qu'il engendre en favorisant la reconnaissance des inté-

---

cessus de rationalisation du travail dans l'administration publique », *Sociologie du travail*, n° 4, 1992.

2 L. Rouban, Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'utilisateur, Actes du Colloque *A quoi servent les usagers*, tome 5, Plan Urbain, RATP-DRI, 16-18 janvier 1991, p. 139.

rêts. Mais la progression de l'économie marchande au cours du dix-neuvième siècle revêt une violence qui contredit l'horizon de paix sociale qu'elle s'était fixée. Face à l'injustice secrétée par la révolution industrielle, se fait jour la nécessité de normes sociales de justice pouvant fonder une action collective volontairement correctrice des régulations marchandes.

La possibilité de dégager de telles normes est fournie par l'articulation d'une technique, en l'occurrence la statistique, à la logique de représentation propre à la communauté politique. Cet outillage, en favorisant la connaissance de la réalité sociale, rend praticable l'édiction de normes procédant d'une délibération centralisée et l'identification de besoins sociaux déterminés par la distance entre ces normes et certaines situations constatées. La solidarité s'institutionnalise sous la forme d'une redistribution étatique qui a pour but de répondre aux besoins ainsi fixés, à partir de contributions obligatoires et de l'attribution de prestations fixées par la loi et le règlement. L'État antérieurement dépositaire de la volonté générale devient le garant de l'intérêt général à travers le fonctionnement d'un service public responsable de la mise en oeuvre des textes votés par la représentation nationale. Le service public, instrument moderne de l'action politique comme l'a montré Weber, procède d'une double légitimité, la subordination au pouvoir politique et la réponse aux besoins sociaux. La priorité accordée à l'égalité des citoyens et à la continuité du service en découlent et amènent à définir un statut des fonctionnaires assurant leur neutralité et leur indépendance vis-à-vis des intérêts particuliers. La séparation entre prestataires et usagers est donc au fondement même de la notion de service public.

L'action protectrice de l'État qui s'exerce par le service public s'amplifie avec l'avènement de l'État-providence. Liée à la formation du concept de sécurité sociale et à la généralisation des prestations familiales, la mise en place des CAF se situe au moment de l'élaboration d'un nouveau compromis entre groupes sociaux dans lequel est reconnue l'existence d'un salaire indirect dont les modalités de constitution et de distribution sont l'objet de choix législatifs et réglementaires. La conception institutionnelle de cette redistribution est mise en oeuvre dans :

- une approche providentialiste<sup>3</sup> dans le rapport d'usage<sup>4</sup> : elle s'exprime dans la nature non marchande des services, par le versement de cotisations dans l'emploi salarié ouvrant droit à des prestations calculées en fonction de variables personnelles et familiales, la définition par la législation de standards permettant une classification des assurés et une appréhension de l'usager par un ensemble de caractéristiques isolables et codables. La standardisation bureaucratique consiste à « produire des prestations inattaqua-

3 L'approche providentialiste se caractérise par des normes de consommation des usagers définies de façon centralisée en échange d'un accès universel, selon P.R. Belanger, B. Levesque, *La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique*, Montréal, UQAM, 1990.

4 Sur les rapports sociaux d'usage, cf. M. Chauvière, J.T. Godbout (dir.), *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 1992.

bles, c'est-à-dire légales ou au moins équitables et compatibles avec les textes d'orientation politique, les règles administratives et celles de la comptabilité publique d'État »<sup>5</sup> ;

- une approche fordiste dans le rapport salarial<sup>6</sup> c'est-à-dire le rapport au travail : elle s'exprime dans la nature publique des services par la protection contre l'arbitraire que veulent garantir l'avancement à l'ancienneté et la négociation centralisée entre partenaires sociaux portant sur le partage des gains de productivité en priorité.

La codification centralisée des conditions d'accès aux prestations et du statut du personnel repose sur une montée en généralité conçue comme une application du principe d'égalité de traitement. Conformément aux choix opérés lors de la genèse du service public, entre les "liquidateurs" qui versent les prestations et les allocataires qui les reçoivent, la coupure s'impose comme un gage d'indépendance des fonctionnaires et une protection contre le clientélisme. Cette logique institutionnelle « combine l'unité de la gestion politique et la représentation d'intérêts sociaux divergents ou conflictuels »<sup>7</sup> en reconnaissant aux organismes une autonomie de gestion, en vertu du principe de démocratie sociale, qui se conjugue avec la tutelle exercée par l'État et la sécurité sociale.

## 2. Organisation et modèle taylorien

Dans ce cadre institutionnel les CAF cherchent à partir des années 1970 à atteindre l'efficacité technique dans le service prestations à travers la référence au modèle taylorien censé régir la dimension organisationnelle de la production.

La définition même des services induit des contraintes de production de masse par le nombre d'allocations à servir. Cet impératif d'efficacité amène à se référer au modèle taylorien dans le travail et la gestion.

Les principes mis en oeuvre dans la conception du travail sont : la décomposition des activités productives en opérations prescriptibles, individualisables, soumises à des normes ; l'efficacité par la productivité maximale de chaque opération et l'économie radicale de communication et d'interaction horizontales ; la segmentation entre conception et exécution du travail de production directe : l'innovation est monopolisée par les concepteurs et les exécutants effectuent des tâches programmées.

Les principes mis en oeuvre dans la gestion traduisent aussi une vision rationaliste mécaniste de la production<sup>8</sup> à travers :

5 L. Demailly, op. cit., p. 6.

6 Pour une définition précise, cf. R. Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, Algama - La Découverte, 1986.

7 Cf. A. Touraine, *Production de la société*, Paris, Plon, 1973, p.68.

8 Pour reprendre l'expression de P. Lorino, *L'économiste et le manager*, Paris, La Découverte, 1989, qui récapitule les lignes de force conceptuelles du taylorisme, pp. 43-45.

- La hiérarchisation : l'effort de mesure et le contrôle portent sur le travail direct, c'est-à-dire sur les agents dont le travail est directement lié à la production des services, en l'occurrence les liquidateurs à titre principal et les travailleurs sociaux à titre secondaire. Le travail indirect, c'est-à-dire celui du personnel chargé de l'encadrement hiérarchique et fonctionnel, de la préparation du travail et du contrôle, est réparti pour calculer des ratios généraux tel que le coût global (ensemble des charges divisé par le nombre d'allocataires) qui sert de base pour l'allocation de ressources par la tutelle mais sans donner lieu à un suivi systématique similaire à celui opéré pour le travail direct.
- La modélisation : il est tenu pour acquis que le travail direct peut être connu par la hiérarchie à travers des indicateurs qui permettent d'appréhender son contenu et de comprendre les raisons de son évolution : nombre de pièces et dossiers traités, nombre de jours travaillés. Muni de ces repères, chaque supérieur hiérarchique peut donner des instructions, par exemple en matière d'affectation des renforts disponibles, en connaissance de cause puisqu'il dispose des informations considérées comme pertinentes pour résumer l'activité des échelons hiérarchiques inférieurs.
- La centralisation : conséquence de la modélisation, le système de production peut être piloté par les gestionnaires ayant pour fonction que l'organisation remplisse sa mission de façon efficace. La transparence du travail direct rend possible une décomposition du système en parties distinctes qui se juxtaposent et s'additionnent. Elles peuvent faire l'objet de surveillances et de décisions correctives prises par les gestionnaires seuls susceptibles d'intégrer toutes les parties du système dans une vue synthétique.
- L'individualisation : la décomposition du système en sous-parties débouche sur une personnalisation des résultats par secteur, chaque agent apporte une contribution partielle et la performance globale se déduit par agrégation. Inversement la performance globale dans cette approche ne peut être améliorée que par augmentation de l'intensité et de la qualité du travail individuel. L'identification de résultats par secteur peut inciter à la comparaison entre personnes alors que la synergie due à la coopération n'est en rien perceptible.
- La quantification : le raisonnement qui émane des différentes données réunies sur le travail direct consiste à rendre équivalents accroissement de la performance individuelle et diminution du temps nécessaire à la production. Il s'agit de maximiser les résultats exprimés en volume de prestations fournies et de minimiser les ressources exprimées en temps. L'amélioration de la performance est assimilée à la progression du rendement, nombre de pièces et dossiers traités par période pour les liquidateurs, fréquentation des activités pour les travailleurs sociaux<sup>9</sup>.

---

9 Toutefois, dans le taylorisme il y a un déterminant chiffré : le rendement et un résultat automatique aussi chiffré : la rémunération indexée sur le rendement. Le paradoxe des services non marchands est le suivant : l'organisation s'inspire du taylorisme sans incitation salariale.

La rationalisation taylorienne du service prestations accapare l'essentiel de l'attention gestionnaire d'autant plus que ses méthodes s'imposent tardivement si l'on compare à leur date d'adoption dans les grandes entreprises privées. Mais parallèlement l'action sociale relativement délaissée du point de vue gestionnaire s'avère déterminante pour l'image locale de la Caisse. Au travail normé administratif du service prestations, s'oppose dans l'action sociale une latitude plus grande qui encourage originalité, créativité et distribution d'aides qui visibilisent l'institution aux yeux du public. Au niveau organisationnel, l'action sociale repose largement sur des professionnels indépendants qui entretiennent un contact avec leur employeur par le biais des demandes de financement qu'ils leur transmettent. Si l'action sociale reste à l'écart du mouvement de taylorisation qui affecte les prestations, elle fournit l'opportunité pour le conseil d'administration et le directeur d'imprimer leur marque au plan local par les aides accordées et de procéder à nombre d'innovations.

L'équilibre trouvé pendant la période d'expansion soulage la tension inhérente aux Caisses entre service public et vocation sociale par un agencement particulier des modèles bureaucratique et taylorien. Mais les CAF se sont construites autant en référence à ces modèles qu'en décalage par rapport à ceux-ci. La question est tout à la fois celle des modes d'articulation entre modèles bureaucratique et taylorien que celle de l'analyse des singularités à travers lesquelles ces principes se sont mis en oeuvre historiquement et ont évolué grâce à leur confrontation au réel.

- Le premier facteur d'équilibre tient à la cohérence trouvée entre la dimension institutionnelle et organisationnelle grâce à la notion d'objectivation des besoins sociaux et du rapport aux usagers. Modèles bureaucratique et taylorien trouvent leur compatibilité dans un référentiel commun : l'*objectivation* du réel. La légitimité du système institutionnel et organisationnel tient à cette objectivation qui rend possible une approche scientifique du service, du travail et de l'entreprise. Modèles bureaucratique et taylorien se renforcent mutuellement pour mettre à distance l'usager.
- Le second facteur d'équilibre se trouve dans la complémentarité des services entretenue par leur cloisonnement, l'action sociale compense les insuffisances de l'objectivation en fournissant des prestations extra-légales dont la distribution s'avère gratifiante pour les responsables locaux.

Ainsi, cet équilibre s'est conforté par une séparation entre deux types de services et deux types de salariés : les liquidateurs de prestations et les travailleurs sociaux. Les prestations sont traitées comme des productions assimilables à des biens industriels même si elles sont distribuées de façon différente : elles sont considérées comme des services standardisables, c'est-à-dire des services qui ont à traiter des informations ou des documents facilement codifiables ; le travail y est un moyen relativement accessoire, elles peuvent être informatisées et connaître des gains de productivité importants en se conformant à une organisation taylorienne.

Cette approche liée à la production de "masse" rencontre des limites évidentes dans l'action sociale parce que les services y sont d'une autre nature, ce sont des services relationnels<sup>10</sup>, c'est-à-dire des services où le prestataire de service et le bénéficiaire doivent être face à face, avec toute une part d'échange d'informations et de conseils spécifiques aux deux personnes ou deux groupes de personnes en présence ; le travail y est une fin en lui-même, la qualité est jugée directement d'après le volume de travail ; ces services ne permettent que très secondairement des gains de productivité et peuvent être qualifiés de services à productivité stable.

Mais cet édifice qui a amené un apaisement de la tension entre normalisation et adaptation aux besoins, ne peut se comprendre qu'avec l'échafaudage qui le soutient, à savoir l'ensemble du compromis institutionnalisé propre aux "trente glorieuses".

### 3. Les contraintes de l'environnement liées aux mutations

Le grand changement par rapport à la période d'expansion réside dans la pression de la contingence externe que manifeste l'ampleur de l'exclusion sociale alimentée par le chômage. A partir de 1970, le nombre et le type de prestations évoluent rapidement. La diversification est croissante et en accélération avec une hétérogénéité des conditions de mise en oeuvre des prestations ; celles-ci ayant été élaborées par strates successives, les seuils d'admission diffèrent et concourent à accroître les difficultés rencontrées dans le traitement des opérations.

Dans la décennie 1970 de nombreuses prestations ont été créées pour des publics ciblés. L'intervention de la Caisse était basée sur le principe suivant : « il y a un devoir le travail, en contrepartie il existe un droit à prestations ». Alors que le versement de prestations était originellement lié à des conditions strictes d'activité, la référence à cette activité professionnelle s'est estompée puis a disparu. Des populations nouvelles ont été intégrées : handicapés, parents isolés, personnes aux revenus très faibles installées dans la précarité et l'assistance, pour lesquelles le versement des prestations est tout à la fois plus vital et moins simple (difficultés à remplir des papiers administratifs, fréquence des incompréhensions et des contentieux,...). Une population diversifiée, marquée par la précarisation, est venue se substituer à une population normée par le travail salarié. Elle a, entre autres, suscité la création de nouvelles formes d'interventions partenariales (commission départementale de l'éducation spécialisée, fonds d'aide au relogement et de garantie, commission sur endettement...).

10 Pour ces définitions, cf. G. Roustang, *Emploi-croissance-société*, rapport rédigé à la demande du Commissariat Général au Plan, 1990 ; *L'emploi, un choix de société*, Paris, Syros, 1987 ; dans ces deux ouvrages, G. Roustang mentionne l'article de W.J. Baumol, « Macroeconomies of unbalanced growth : the anatomy of urban crisis », *American Economic Review*, juin 1987, p. 415-426, article où figure ce qui fut ensuite dénommé "modèle de Baumol", outil d'analyse examinant les implications de l'importance des services à productivité stable dans l'économie.

Mais les difficultés ne s'arrêtent pas là. La crise économique a été suivie par une crise encore plus profonde de l'État-providence. C'est le fonctionnement même du service public qui fait l'objet des débats amorcés dès le début des années 1980. L'opacité de la redistribution est de plus en plus mal ressentie au moment où l'entreprise est réhabilitée. D'où un accent unanime mis sur l'humanisation du service public qui a engendré "la modernisation par l'utilisateur"<sup>11</sup>, par le biais de laquelle le service prestations change la nature de ses activités. Les liquidateurs deviennent des techniciens conseils qui assument des tâches polyvalentes et un contact avec les allocataires.

Le souci de la qualité du service, amène à rompre avec la séparation antérieure entre services standardisables (les prestations) et services relationnels (l'action sociale). Les techniciens intègrent dans leur intervention une volonté éducative et pédagogique qui était précédemment spécifique aux travailleurs sociaux, ce qui montre bien le double aspect, à la fois standardisable et relationnel, du service qu'ils rendent en endossant le contact direct avec l'utilisateur. L'attention portée à l'apprentissage de l'autonomie pour l'allocataire rencontre les préoccupations des travailleurs sociaux et indique l'imbrication entre parties relationnelle et standardisable du service rendu par le technicien avec la nouvelle organisation du travail.

#### 4. Les limites de la modernisation organisationnelle

La modernisation par l'utilisateur a été accompagnée par des changements managériaux d'une grande ampleur, destinés à améliorer l'efficacité des services ce qui amène à parler de modernisation organisationnelle portant à la fois sur le travail et la gestion. Toutefois cette modernisation organisationnelle en reste à une approche consumériste de l'utilisateur dont la satisfaction pourrait être maximisée par l'amélioration du service rendu. Cernée à travers des indicateurs de fiabilité, de délais ou résultant de l'adoption de normes communes à l'ensemble des agents, la qualité de la relation oublie derrière la métaphore marchande que les services publics ont pour spécificité d'être des *services sociétaux* pour au moins deux raisons. D'une part, les agents rendent compte aux allocataires et à la population de la nature et de la qualité de services dont ils ne maîtrisent pas les composantes, d'autre part ils vivent les effets de la précarisation d'une partie des allocataires. Il s'ensuit des interrogations vécues isolément, sans possibilités de références institutionnelles, qui déclenchent des culpabilisations ou des inquiétudes.

La modernisation organisationnelle est sans réponse face aux angoisses nées de l'évolution des prestations fournies. La question du sens de leur activité s'avère de plus en plus prégnante pour les agents et les procédures gestionnaires ne les aident pas à aborder cette question. Au contraire, le système de gestion contribue à considérer le travail comme un ensemble de

11 Selon l'expression suggestive de P. Strobel, « Service public, puissance publique, bien public : de l'utilisateur au citoyen ? », in J. De Bandt, J. Gadrey (ed), *Relations de service, marchés des services*, Paris, Presses du CNRS, 1994.



techniques sans les relier à l'objet de la mission générale ou alors il espère éviter les cas de conscience en affichant des valeurs abstraites. Dans des conjonctures favorables comme au début de la mise en place du RMI le consensus sociétal autour des prestations fournies peut atténuer les interrogations des agents, mais dans la durée, avec l'évolution de l'image externe de certaines mesures, ces incertitudes ne peuvent que resurgir, sans qu'aient été envisagés des moyens appropriés d'aide aux agents.

Au total la tentative de modernisation organisationnelle présente des lacunes par méconnaissance des caractéristiques propres aux activités des CAF. L'adoption de méthodes issues de la gestion industrielle privée ne peut qu'engendrer des effets pervers sans réflexion approfondie sur leur degré de validité dans un autre champ, celui de services sociétaux. Les lacunes mentionnées ne font que se renforcer en période de surcharge de travail où la gestion se recentre sur le suivi des résultats quantitatifs que sont les retards, occultant toute autre préoccupation.

La composante sociétale des services publics explique que le rapprochement avec les usagers déstabilise les fondements du service public. La modernisation quand elle se place au niveau organisationnel ignore le questionnement sur la légitimité dont est porteur le nouveau rapport aux usagers. D'où une distance qui s'élargit entre les responsables gestionnaires et les salariés au contact direct du public, distance que font ressortir chacune à leur manière les analyses de Bourdieu, de Sainsaulieu ou de Weller. Bourdieu introduit une distinction tranchée entre le rôle des petits clercs, les agents « de première ligne » dont il souligne le dévouement, et le rôle des grands clercs dont il dénonce le comportement pour opposer États de la main droite et de la main gauche<sup>12</sup>. Ce contact est précisé par les chercheurs regroupés autour de Sainsaulieu. Dans leur réflexion sur le développement économique et social d'entreprise ils montrent que, au sein de l'administration affrontée à l'utilisateur, l'échelon en prise directe avec le public obligé de trouver des solutions économiques s'arrange avec son chef direct et ses collègues, ce qui engendre un écartèlement pour la hiérarchie intermédiaire entre l'attention portée « en bas » aux micro-ajustements et la modernisation impulsée par le « haut »<sup>13</sup>. Weller renchérit quand il établit que la multiplication des innovations dans le service public se traduit par un problème de stabilité et un déficit de coordination : « la requalification de la civilité » dans le rapport à l'utilisateur témoigne « d'un cruel défaut : celui de ne pas proposer aux acteurs des modes de réglage des tensions de la relation » qu'elle réactive. La soumission à la « contrainte civile » pour les agents va de pair avec le maintien de règles traditionnelles et « les dispositifs de coordination font défaut. C'est

---

12 P. Bourdieu (Dir.), *La misère du monde*, Paris, Editions du Seuil, 1993.

13 R. Sainsaulieu (et al.), Séminaire : *Les mondes sociaux de l'entreprise contemporaine*. Paris, Laboratoire de sociologie du changement des institutions, IRESO-CNRS, 1994.

la pénurie d'outils et de techniques dans lesquels puissent s'inscrire durablement une manière de voir et de faire qui caractérise le changement »<sup>14</sup>.

Pour résumer, et en reprenant là encore certaines analyses de Weller, le sacrifice de l'usager s'inscrivait dans la construction même du service public comme un signe de neutralité, référé à la loi et aux règlements censés assurer l'efficacité de son action. Autour de la référence centrale à l'objectivation, le taylorisme a renforcé cette approche bureaucratique par des dispositifs de coordination visant à assurer l'homogénéité et la reproductibilité des modes de production du service<sup>†</sup>; d'autant que dans le cas des Caisses d'allocations familiales l'action sociale séparée du versement des prestations pouvait venir réparer certains dysfonctionnements causés par l'oubli de l'usager. Les politiques de communication et de qualité ont réintégré dans ce système productif le registre expressif et privé des usagers. La bureaucratie s'est ouverte à son environnement : les intermédiaires qui assuraient la mise à distance de l'usager en cumulant les effets de la division et de la spécialisation des tâches avec ceux des technologies employées ont été supprimés. C'est ce que manifeste la fin de la coupure entre prestations et action sociale comme l'accès à la polyvalence.

Dans ce cadre, il n'est guère surprenant que la gestion quand elle est appréhendée comme une méthode appelée à intervenir dans un cadre institutionnel donné se confronte à l'impossibilité de saisir la réalité du travail qu'elle cherche à contrôler. Car la modification du rapport aux usagers, en changeant le travail, actualise la question de la légitimité de l'intervention publique, enfouie par le consensus réalisé autour de l'État-providence pendant la période d'expansion.

## 5. L'exploration d'une modernisation institutionnelle

La difficulté en matière de gestion réside dans la prise en compte concomitante d'une crise, résultant de la complexification des formes d'intervention publique, et d'une crise, venant des mutations affectant la société. C'est à cette double crise que cherche à répondre une nouvelle approche dépassant la modernisation organisationnelle et centrée sur l'élaboration itérative de règles, qui a pour objet premier de produire des règles plus adaptées à travers de nouvelles formes d'expression et de confrontation collective.

Au service prestations, l'expression collective est suscitée pour concevoir des règles qui intègrent la complexification des prestations tout en concourant à la reconnaissance des techniciens. Des groupes de travail sont constitués pour faciliter l'appropriation, par les agents, de règles descendantes émanant de la direction locale ou de la tutelle nationale. En complément des règles ascendantes sont élaborées grâce au dialogue entre agents et soumises

---

<sup>14</sup> J.-M. Weller, *Le bureaucrate et l'usager. Les modifications de la relation administrative de service. Sociologie d'une action publique*. Thèse d'université, Institut d'études politiques de Paris, 3 tomes, 1993, p. 618.

à la direction pour décision : des procédures de gestion sont inventées pour mettre en conformité les pratiques au sein de l'organisme avec les services vérification et contrôle ; des concertations s'instaurent pour simplifier les formulaires administratifs envoyés aux usagers, s'assurer de leur accessibilité avec ceux émanant d'autres institutions.

Au service action sociale les règles descendantes qui s'imposent aux salariés sont cantonnées dans la programmation de l'action sociale familiale qui constitue un cadre d'action général et pluri-annuel. La contribution à l'élaboration de règles ascendantes n'en est que plus ouverte et des groupes se responsabilisent pour adapter leur travail social par la création de nouveaux dispositifs dont la pertinence est soumise à la direction. Enfin les interactions avec les usagers suscitent, au-delà des discussions informelles, des concertations inter-professionnelles organisées qui ont pour souci d'harmoniser les "manières de faire" par lesquelles les salariés évaluent la sincérité et l'engagement sollicités pour l'attribution de certains droits conditionnels comme le RMI ou l'API, voire de dégager des techniques de résolution de problèmes ou simplement d'encourager des lieux de parole sur les problèmes posés par la précarisation des allocataires afin de concevoir des formations en rapport avec ceux-ci.

De cette façon, il devient possible de dépasser les micro-arrangements locaux basés sur les habitudes partagées au sein de petites équipes de travail pour tendre vers la conception de règles admises par des collectifs plus larges que sont le service, l'ensemble des salariés de la Caisse voire les travailleurs sociaux de diverses institutions. Cette production de règles issue de la confrontation collective, quand elle est intégrée de plein droit à l'activité gestionnaire, s'avère en mesure de supprimer le hiatus entre modernisation "du haut" et "du bas" par la reconnaissance des pratiques sociales en oeuvre. Celles-ci se trouvent en effet dotées d'un tout autre statut quand elles sont abordées comme le matériau de base à partir duquel peuvent être façonnées des règles pertinentes.

L'élaboration itérative de règles s'attache à valoriser les savoirs résultant des interactions continues avec les usagers pour développer les combinaisons opératoires avec les règles et méthodes mises au point par la tutelle ou la direction. Il s'agit de formaliser des savoirs locaux qui sinon resteraient de l'ordre du coutumier et n'auraient qu'une portée micro-locale, limitée à quelques collègues échangeant au sein d'un groupe primaire et de les confronter à des savoirs globaux marqués par l'abstraction et la dépersonnalisation. Comme le dit Warin, les agents du service public « considèrent souvent qu'ils se doivent d'être "justes" ou "équitables" pour introduire une justice là où, dans la mise en oeuvre des services, elle semble leur faire défaut ». Mais si, pour ce faire, ils n'ont recours qu'à des « arrangements coutumiers », cette « régulation par des principes moraux »<sup>15</sup> peut avoir pour effet de conforter les demandes des usagers culturellement proches

---

15 P. Warin, « Les relations de service comme régulations », *Revue française de sociologie*, XXXIV, 1993, pp. 69-95.

des agents et d'invalider celles émanant d'usagers aux attitudes "incompréhensibles". D'où l'importance d'un débat organisé sur les critères de la justice et alimenté par les dilemmes issus des situations vécues pour "monter en généralité", c'est-à-dire passer d'arrangements coutumiers à des règles formalisées qui puissent être acceptées parce qu'elles procèdent d'une discussion qui amène chaque agent à s'interroger sur ses références implicites.

Mais ce qui se cherche aussi à travers cette élaboration itérative de règles c'est l'articulation de la logique expressive à la logique représentative, base de la légitimité du service public. Ce qui se profile à travers les quelques avancées se référant à une telle conception c'est la possibilité d'enrichir la logique représentative par la prise en compte de la logique expressive.

## 6. Des fonctionnements bureaucratiques perturbés

L'observation de cette amorce de modernisation institutionnelle suggère un questionnement sur un autre registre qui est celui de la recherche sociologique : les changements en cours n'appellent-ils pas sur le plan de l'analyse une évolution de la sociologie des organisations vers la sociologie des institutions ?

Alors que les formes de rationalisation mises en oeuvre dans l'administration, pendant la période d'expansion, étaient fondées, comme on l'a vu, sur l'objectivation et se présentaient comme susceptibles de conduire à des choix optimaux, la sociologie des organisations a montré que la rationalité ne peut être que limitée, conduisant à des « solutions simplement satisfaisantes correspondant à un ou plusieurs critères particularistes et en général pauvres, eu égard à la complexité du problème »<sup>16</sup>. Derrière l'ordonnement sans faille de l'organisation formelle se déploient sans cesse des jeux informels entre acteurs qui révèlent à la fois l'illusion d'une rationalité globale véhiculée par l'organisation scientifique du travail et l'impossibilité d'éliminer les manifestations multiformes des luttes de pouvoir. Le pouvoir n'est pas que l'enjeu d'un rapport de forces dans un affrontement de classe, il imprègne les rapports de production dans les moindres recoins de l'administration.

« Le phénomène bureaucratique », pour reprendre le titre d'un des ouvrages les plus emblématiques de cette approche correspond à une problématique de fonctionnement dans un système de règles donné. Une fois ce cadre posé les acteurs sont définis par leur position dans l'organisation et ils pèsent sur les autres pour faire valoir leurs intérêts par les ressources de pouvoir dont ils disposent. Cette analyse admet le postulat selon lequel il existe des marges de manoeuvre inégalement réparties mais dont différents acteurs peuvent se saisir pour prendre du pouvoir. Selon cette orientation, la sociologie se donne pour objet la compréhension du fonctionnement réel au-delà de l'organigramme, elle est centrée sur les dysfonctionnements engen-

<sup>16</sup> M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Editions du Seuil, 1963, p. 197.

drés par une intense régulation de contrôle qui déclenche des détournements témoignant de régulations autonomes. Et ceci reste vrai même pour les sociologues comme Reynaud pour qui les régulations autonomes ne se déduisent pas des seuls intérêts mais représentent les leviers d'une action collective qui aident des groupes à se constituer<sup>17</sup>.

La capacité explicative de l'analyse stratégique a été telle qu'elle s'est propagée à grande vitesse dans les organisations à partir des années 1970 et ce succès a pu faire oublier aux acteurs et aux analystes combien son domaine de validité s'avérait situé. Pourtant le phénomène bureaucratique ne peut être isolé de la période où son analyse est produite. Il coïncide avec l'entrée dans la société de consommation où la mobilité sociale généralisée entretient des opportunités aux divers échelons de la hiérarchie et où les règles édictées se trouvent fréquemment dépassées par la complexification de systèmes productifs en forte croissance. Il ne peut se comprendre que dans un cadre sociétal où la possibilité de protection vis-à-vis de l'utilisateur s'est renforcée par la conjugaison des règles administratives et de l'organisation taylorienne convergeant avec l'homogénéisation des modes de vie induite par la centralité du statut salarial. Cet arrière-plan explique la prégnance des jeux autour du pouvoir, les acteurs essayant de maximiser leurs intérêts individuels et collectifs au sein d'un territoire organisationnel qui se recompose essentiellement en interne mais dont les frontières restent stables et ne sont pas menacées par l'intrusion d'éléments extérieurs. Dans cet espace qui témoigne de l'importance de l'intégration sociale par l'emploi, l'espoir d'ascension personnelle est entretenu par le rythme régulier des créations d'emploi qui accroît les chances de promotion en même temps que l'apport syndical en matière de salaires et de classifications diminue les disparités de traitement par la primauté accordée à l'ancienneté. L'acteur de la bureaucratie oscille ainsi entre recours à des passe-droits pour accélérer sa carrière et revendication collective pour manifester une solidarité sécurisante.

A l'intérieur de ce système, la conception régnante des tâches et du travail affectait à chaque salarié des attributions rigoureusement prescrites. L'agent trouvait ainsi sa fonction strictement limitée par la règle mais il se trouvait aussi protégé par cette même règle et pouvait en l'appliquant avec scrupule et intelligence y trouver une protection même si cette protection se faisait au détriment de l'efficacité de l'institution. Cette image de la bureaucratie et du fonctionnaire a été illustrée par la littérature et par d'abondantes recherches en France pendant plus de 30 années. Y était montré un monde de bureau où chacun se défendant des autres cherchait à « tirer son épingle du jeu » individuellement ou collectivement. Le comportement des acteurs y était dicté par l'intérêt, des alliances limitant la domination du pouvoir hiérarchique. Le concept primordial d'incertitude découlait de cette posture théorique. Dans un cadre de rationalité limitée, « le pouvoir de A sur B dépend de la prévisibilité du comportement de B sur A et de l'incertitude où B se trouve du comportement de A. Tant que les besoins mêmes de l'action

---

17 Cf., par exemple, dans les écrits de J.D. Reynaud, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, XXIX, pp. 5-18.

créent des situations d'incertitude, les individus qui doivent y faire face se trouvent disposer de pouvoir sur ceux qui seront affectés par les résultats de leur choix »<sup>18</sup>. « Le pouvoir d'un individu est fonction de la zone d'incertitude qu'il sera capable de contrôler face à ses partenaires<sup>19</sup>. » Cette conception de l'incertitude suppose que chacun soit absorbé par la négociation de sa coopération productive<sup>20</sup>.

Or, avec les mutations qui affectent le service public social depuis plus d'une décennie les agents perçoivent les relations professionnelles comme un domaine sur lequel ils n'ont plus aucune prise. La gestion paritaire aboutit pour eux à des garanties qui déterminent l'ensemble du rapport salarial. Si l'on ajoute les contraintes de la pyramide des âges, les perspectives de gratification salariale et de mobilité sociale apparaissent aujourd'hui dérisoires. Certes quelques-uns réagissent en exacerbant les distinctions par rapport à leurs collègues, mais la plupart se refusent à une telle attitude. Ils ne souhaitent pas encourager un esprit de compétition préjudiciable à "l'ambiance" et sans issue, les salariés étant à leurs yeux bloqués et la suppression des embauches annihilant les espoirs de promotion.

Dans ce contexte de stagnation la référence à l'intérêt, qu'il soit individuel ou collectif, ne peut garder le même statut dans l'analyse. Les rapports entre collègues, entre supérieurs et subordonnés, ne peuvent être résumés par des questions de pouvoir ; au contraire ils sont envahis par des questions pratiques concernant l'application des règles de droit qui occupent l'essentiel des débats. Contrairement au taylorisme bureaucratique où l'agent applique la règle en solitaire et sans aucune inquiétude dans son traitement routinier des dossiers, la nouvelle configuration productive oblige à un questionnement mutuel et à une coopération sollicités par l'épreuve continuelle de la relation à l'utilisateur.

Devant un tel déplacement des enjeux, l'utilisation du concept d'incertitude tel qu'il émane de la sociologie des organisations perd une partie de sa vertu explicative. Si incertitude il y a elle relève d'une acception différente ; il ne s'agit plus d'une incertitude, ressource individualisée d'acteurs jouant les uns contre les autres, mais d'une incertitude sur les modalités de règlement de certaines questions, incertitude qui pèse grandement sur l'activité des agents. L'incertitude ne renvoie plus seulement à un utilitarisme appliqué aux groupes sociaux d'une organisation, elle traduit aussi une interrogation sur la légitimité des pratiques : c'est en cela qu'elle conduit à formuler l'hypothèse d'une sociologie des institutions qui dépasse la référence à la rationalité constitutive de la sociologie des organisations, pour l'inclure dans une référence à la légitimité.

---

18 M. Crozier, op. cit., p. 196.

19 E. Friedberg, « L'analyse sociologique des organisations », *Pour*, n° 28 (nouvelle édition remise à jour), 1988.

20 Et en cela le fait de considérer l'individu ou le groupe ne change pas le raisonnement.