
INTRODUCTION

Peut-on aujourd'hui tenir un discours généralisant sur le travail dans le secteur public en France ? Bon nombre de sociologues et politologues réfléchissent précisément aux formes et à leurs transformations récentes de ce travail, depuis l'échelle individuelle jusqu'à l'échelle sociétale. À l'échelle individuelle, celle des agents du secteur public ou de la fonction publique, il s'agit de repérer comment se construisent et évoluent les expériences professionnelles, en lien avec le statut et les missions publiques que ces personnes entendent servir : observe-t-on, dans les rapports au travail, les tensions repérées par D. Schnapper (2003) entre statut et vocation ? Ou encore le heurt des vocations, observé par F. Dubet (2002), aux exigences d'efficacité professionnelle et aux plus fortes contraintes organisationnelles ? Qu'en est-il du désarroi observé par D. Linhart et ses collègues (2006) chez les agents de la fonction publique face à la « modernisation » du service public ?

À l'échelle sociétale, les chercheurs interrogent les transformations de l'État et des autorités publiques (Duran, 1999, Lascoumes, Le Galès, 2007, Hassenteufel, 2008) : peut-on dire, à l'heure de la révision générale des politiques publiques, que le projet sociétal de l'action étatique et publique a perdu de sa force, que l'État et le secteur public abandonnent leurs prérogatives, que les programmes publics se transversalisent et se flexibilisent ? Peut-on aussi dire que certains groupes professionnels, dont le développement a été fortement rattaché en France au poids de l'État (par exemple les enseignants, les hospitaliers, les ingénieurs et techniciens de l'État), ont aujourd'hui perdu en légitimité, licence et mandat (Duran, Le Bianic, 2008) ? Dans quelle mesure ces tendances sont-elles générales, propres à chaque secteur ou groupe d'activité ?

À une échelle intermédiaire, celle des organisations du secteur public (par exemple, les prisons, les hôpitaux publics, les directions départemen-

tales du territoire), passe-t-on bien des modèles bureaucratiques rigides décrits par les fondateurs de la sociologie des organisations (Merton, 1940 ; Crozier, 1963 ; Mintzberg, 1979), à des systèmes d'organisation plus souples, des entreprises bureaucratiques ouvertes ou consensuelles (Friedberg, 1993 ; Weick, 1995) ? Qu'en est-il du modèle français d'administration publique ou encore des formes actuelles de coordination et régulation dans ces structures ? Que deviennent les collectifs et repères de travail à l'heure des fusions, des nouveaux standards de management et de gouvernance, de la recherche d'efficacité et de réduction des coûts ?

Cet ouvrage voudrait contribuer à ces différents débats en avançant un modèle analytique croisant les analyses sociologiques des institutions, des organisations et des professions, et en s'appuyant sur trois champs d'activité du secteur public : les prisons, les hôpitaux, l'aménagement du territoire. Ce sont les équilibres dynamiques trouvés à l'échelle sociétale entre les institutions, organisations et professions que nous appelons des « écologies du travail ». Cette expression fait écho aux travaux d'A. Abbott (1988, 2003) qui interroge les « écologies liées » dans lesquelles se positionnent les groupes professionnels ; elle recouvre l'idée de systèmes d'éléments aux interactions multiples et plus ou moins dépendants, l'idée d'équilibre à la fois au sens physique (équilibre des forces) et au sens temporel, l'idée aussi d'ouverture, de sensibilité, de porosité à l'environnement plus large (par exemple, les transformations de l'intervention publique). Nous ne soutenons aucun argument ontologique sur la proximité entre les écologies biologiques et les écologies du travail, mais avançons que les articulations entre les institutions, les organisations et les professions, sont des liens relatifs et plastiques d'interdépendance, sans supposer d'effet d'étagement ou de subordination des uns envers les autres. Parler de relativité et de plasticité ne signifie pas pour autant qu'il n'y a dans ces liens que de l'aléatoire : il existe des tendances lourdes qu'il s'agit de dégager, soit dans chaque écologie, soit de façon transversale dans le champ de l'intervention publique en France.

Le modèle analytique

En nous appuyant sur des enquêtes de terrain conduites ces quinze dernières années, il s'agit d'abord de dresser un état des lieux du travail dans le secteur public, en partant des discours des professionnels. Les quelques quatre cents acteurs rencontrés dans nos recherches l'ont tous été au titre de leur exercice professionnel et ce sont leurs expériences de travail et leurs mises en discours que nous avons saisies. Pour reprendre les termes de G. de Terssac (2006, p. 195), nous avons interrogé le « travail-sujet » (« il concerne l'accomplissement rapporté au sujet et à ses actions ; sa signification est celle que le sujet lui donne : un travail fondé, non seulement sur la mise en

valeur du sujet, sur son épanouissement, mais aussi sur sa construction identitaire et sur la reconnaissance de ses actes ». Si nous nous intéressons aux gestes de travail, pour autant que les acteurs les décrivent en entretien, nous appréhendons « l'action au travail » dans un sens large, que l'on peut aussi qualifier d'« expérience de l'activité » (englobant des pratiques, des relations de travail, des repères axiologiques et normatifs, des significations portées aux pratiques...), ce que d'autres sociologues appellent « régime d'action », « registre d'action », « logique d'action ». C'est ainsi avec une définition extensive de l'action que nous interrogeons les rapports des professionnels du secteur public à leur travail et aux formes sociales qui les entourent et qu'ils contribuent à faire évoluer.

Trois formes sociales nous intéressent particulièrement : les institutions, les organisations et les professions. Par institutions, nous désignons des projets sociétaux reconnus comme centraux et légitimes, et déclinés sous la forme d'encadrements juridiques, politiques et administratifs. Par organisations, nous entendons des cadres et des collectifs, formels et locaux, d'exercice d'une activité. Par professions, nous entendons des cadres et des collectifs transversaux de pairs exerçant la même activité professionnelle (chacune de ces définitions est discutée dans le chapitre I). Le pari sous-jacent à notre projet est qu'il y a un intérêt, pour saisir l'action au travail, à croiser ces trois niveaux de réalité et d'analyse, généralement distingués¹, parfois croisés, mais rarement analysés dans leurs articulations.

Deux intentions principales orientent notre modèle d'analyse :

- comprendre, à l'échelle individuelle, les différentes relations que les acteurs, dans un champ d'activité donné, établissent avec les institutions, les organisations et les groupes professionnels qui les entourent et qu'ils contribuent à faire évoluer ;
- expliquer, à l'échelle sociétale – mais en passant par la compréhension des actions individuelles et de leur composition –, les relations qui s'établissent, dans un champ d'activité donné, entre les différentes institutions, organisations et groupes professionnels en présence. Et par là, rendre compte des écologies du travail.

Ces intentions font échos au paradigme interactionniste. Les trois entrées institutions, organisations et professions mobilisées pour lire le travail ont certes l'apparence de concepts collectifs, d'agrégats généraux qui semblent réduire les individus qu'ils sont censés regrouper à l'état, sinon réel du moins analytique, d'êtres soumis et extérieurement contraints par ces figures du social. Mais au-delà de cette apparence, nous défendons l'idée selon laquelle les institutions, les organisations et les professions sont en même temps la

1. Au point que les dénominations « professions », « organisations », « institutions » évoquent des champs sociologiques très différenciés, avec des auteurs, des outils et des traditions de réflexion très différents.

matrice et le produit de l'action et des interactions des individus. En cela, nous nous inscrivons dans la tradition sociologique de G. Simmel (1892, 1894), ayant à nos yeux le mieux explicité la place des interactions réciproques dans la composition des phénomènes historiques et sociaux :

« L'idée que l'homme est déterminé dans son être tout entier et dans toutes ses manifestations par le fait qu'il vit en action réciproque avec d'autres hommes – voilà qui en fait doit conduire, dans tout ce que l'on nomme les sciences humaines, à une nouvelle façon de voir les choses. [...] Nous croyons aujourd'hui *comprendre* les phénomènes historiques à partir de l'action réciproque et de la coopération des individus, de l'addition et de la sublimation d'innombrables contributions particulières, d'énergies sociales incarnées dans des entités qui se situent et se développent au-delà de l'individu. » (Simmel, 1894, p. 41.)

« Ces entités qui se situent et se développent au-delà de l'individu », ce sont aussi ce que G. Simmel appelle des « formes », des « configurations cristallisées » du social, des « effets structurels » produits par l'agrégation des comportements individuels et encadrant ensuite les actions individuelles. D'origine individuelle, les formes sociales tendent à se détacher des individus qui les ont créées pour ensuite s'imposer à eux. L'analyse sociologique des formes² vise alors à rendre compte de leur composition, tout autant que de leurs effets ; elle vise à *comprendre* les origines individuelles des formes tout en *expliquant* les phénomènes sociaux dont ces formes peuvent être les causes. Nous inscrivons notre modèle de lecture de l'action au travail dans cette perspective « formale ».

Plus largement, dans un héritage revendiqué aux sociologies interactionnistes³ ou actionnistes, nous entendons interroger, à partir du niveau micro-social et individuel, les modes de composition des formes sociales. Il s'agit aussi d'évaluer la part d'autonomie des acteurs sociaux et d'étudier la variété des actions individuelles, au cœur d'institutions, organisations, collectifs professionnels donnés. Un des résultats de notre premier travail sur la prison (Milly, 2000, 2001a, 2001b) est que le poids des contraintes pénitentiaires, aussi important soit-il sur les soignants et enseignants y exerçant, ne permet

2. Notons que le terme « formes » est polysémique dans l'œuvre de Simmel (cf. J. Freund, 1981, p. 36-48 et R. Boudon, 1984, p. 42-55) : si Simmel entend généralement le terme dans le sens ici évoqué, il l'entend aussi parfois au sens kantien de « représentations métascientifiques », de « modèles » qui permettent d'analyser le réel.

3. Le terme « interactionniste » ne se limite pas ici à l'interactionnisme symbolique (De Queiroz, Ziolkowski, 1994) ; il s'agit de placer les actions réciproques, les relations inter-individuelles au cœur de l'analyse du social, sans faire particulièrement référence à la dimension symbolique de ces relations, sans faire non plus référence au modèle d'analyse initié par H. Blumer et E. Hughes. En ce sens, défendu par R. Boudon (1977) et C. Paradeise (1988), le terme renvoie aussi à « individualiste », « actionniste ». L'emploi de ce dernier qualificatif est défendu par F. Chazel (2000) et M. Hirschhorn (2000), pour le distinguer des perspectives individualistes utilitaristes, notamment celle de la Théorie du Choix Rationnel.

pas pleinement de rendre compte des pratiques professionnelles : celles-ci doivent aussi se comprendre comme le produit d'ajustements et compromis que les individus – en tant qu'individualités non réductibles à des déterminations antérieures ou extérieures – construisent entre leurs contraintes d'activité et leurs idéaux singuliers. C'est un résultat que nous avons confirmé et spécifié sur nos autres terrains d'étude. Nous envisageons donc l'autonomie des acteurs et leur influence sur la construction des formes sociales moins comme un postulat que comme une hypothèse de recherche à laquelle il convient de donner des réponses différenciées selon les terrains investis.

Une autre hypothèse directrice que nous explorons touche aux canaux de construction et d'influence des formes sociales : par quelles voies les acteurs sont-ils influencés par les institutions, les organisations et les professions qui les entourent, par quelles voies construisent-ils ces formes sociales ? Nous faisons l'hypothèse que chacune des trois formes sociales étudiées se construit et influence l'action au travail par des canaux différents. Nous proposons d'étudier ces canaux à travers une distinction analytique classique, héritée des fondateurs (Simmel, Weber, Durkheim, Parsons), entre valeurs, règles et normes. Nous entendons par valeurs des « idéaux collectifs », des « préférences finales et ultimes », des « états légitimés, valorisés et désirables du système social » (Boudon et Bourricaud, 1982, p. 663-670). Reprenant les distinctions opérées par G. Simmel (1908) et M. Weber (1922) entre droit et coutume, droit et convention, nous entendons par règles et normes des devoir-être et des devoir-faire, reposant sur des formes différentes d'obligation : strictes et objectives pour les règles et avec une instance contraignante particulière pour en faire respecter l'application et en sanctionner la violation ; plus informelles pour les normes et sans instance spéciale chargée d'exercer la contrainte. Au regard de ces définitions, il est certain que les institutions, les organisations et les professions mobilisent à la fois les trois registres. Notre hypothèse est cependant que des dynamiques spécifiques existent à l'échelle de chaque forme et selon les secteurs d'activité envisagés, ce qui permet de comprendre la singularité de chaque écologie du travail.

Ce sont donc ces deux intentions et deux hypothèses principales que nous interrogeons dans cet ouvrage, en nous appuyant sur plusieurs terrains d'étude :

Le terrain des soignants et enseignants exerçant en prison, exploré dans le cadre d'une thèse de doctorat (Milly, 2000), et revisité (2008) dans le cadre d'une recherche-action sur une Antenne Toxicomanies dans une grande maison d'arrêt.

Le terrain des transformations de l'ex-ministère de l'Équipement, approché à travers deux études conduites avec G. Herreros : l'une sur une direction départementale de l'équipement et de l'agriculture, et une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; l'autre sur un Centre d'Études Techniques de l'Équipement (Herreros, Milly, 2010).

Le terrain des hôpitaux publics, exploré dans le cadre de trois enquêtes, conduites avec G. Herreros, sur la nouvelle gouvernance hospitalière (Herreros, Milly, 2005), sur la démarche-qualité dans les hôpitaux (Herreros, Milly, 2006, 2011), sur les actions culturelles à l'hôpital (Herreros, Milly, 2009).

Hormis les deux recherches sur la prison, les terrains réexplorés ici ont été investis avec G. Herreros. Ce travail en équipe, au-delà des satisfactions qu'il m'a apportées, comporte l'exigence éthique de ne pas exploiter individuellement des analyses produites collectivement. Pour rester fidèle à cette exigence éthique, je n'ai pas repris dans cet ouvrage des interprétations et analyses que Gilles et moi avons produites ensemble. L'analyse développée ne saurait donc engager directement mon complice de travail, même si nos échanges en irriguent assurément l'esprit.

Intérêts attendus

Qu'attendre plus précisément d'une telle comparaison, dans trois secteurs d'activité que l'on peut juger *a priori* très différents ?

Un premier intérêt attendu est de tester le modèle d'analyse des écologies du travail, articulant les trois formes sociales institutions, organisations et professions. Il s'agira dans cette perspective de repérer ce que ce modèle et les discours professionnels sur lesquels il s'appuie, permettent de comprendre des dynamiques spécifiques des trois secteurs : prison, équipement, hôpital. Quels sont les équilibres qui s'opèrent, sur chacun des terrains, entre les repères institutionnels, organisationnels et professionnels ? Quelles sont les dynamiques de ces équilibres sur les dernières décennies ? L'écologie carcérale a-t-elle été redéfinie par la nouvelle loi pénitentiaire de 2009 ? Comment l'écologie hospitalière a-t-elle été transformée par les réformes des plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 (notamment la Nouvelle Gouvernance et la certification que nous avons étudiées, mais aussi la tarification à l'activité, les nouveaux schémas régionaux d'organisation des soins) ? Comment l'écologie de l'équipement a-t-elle traversé les dites « révolutions » que sont la charte de l'Environnement (2004), le Grenelle de l'Environnement (2007), la révision générale des politiques publiques (2007), et quelques-unes de leurs mesures-phares (transfert de l'activité routière aux collectivités territoriales, disparition du ministère de l'Équipement, création de nouvelles directions départementales et régionales) ?

Le regard comparatif devrait aussi permettre de réfléchir transversalement aux transformations de l'intervention publique et du travail dans le secteur public en France. Les trois terrains étudiés sont en effet fortement marqués par le sceau de l'intervention publique. Cette empreinte s'observe d'abord à l'échelle des individus. Les professionnels rencontrés ont dans la majorité des cas un statut de fonctionnaires et se définissent très souvent par rapport

aux missions de service public qu'ils entendent porter et qu'ils opposent bien souvent aux logiques qu'ils perçoivent comme étant celles du secteur privé (concurrence, relations marchandes, règne de l'efficacité et de la rentabilité); ils ne cessent de répéter qu'ils servent des missions publiques, des organisations publiques, des professions publiques. Si leurs conceptions du service public (servir l'État/servir l'intérêt général) sont parfois différentes, le service public, en tant que référent statutaire et repère normatif, s'inscrit donc au cœur de leur action au travail. L'analyse devra donc saisir les effets des transformations de l'intervention publique sur les expériences de travail, rejoignant ainsi des projets d'analyse devenus classiques en sociologie (Schnapper 1989, 2003; Weller, 1999; Dubet, 2002; Linhart et *alii*, 2006).

On retrouve aussi l'empreinte du secteur public à l'échelle des groupes professionnels étudiés. Cette empreinte est forte en France, en comparaison notamment avec les pays anglo-saxons. Aux États-Unis par exemple, les groupes professionnels se sont largement construits en dehors de l'État; certains sociologues ont même repris cette extra-territorialité (recherche d'autonomie et de clôture professionnelles) au cœur de leur modèle d'analyse des professions. En France, où de nombreux groupes professionnels se sont construits en parallèle avec l'État, voire sous son impulsion, les liens des professions et de l'intervention publique sont beaucoup plus étroits. Les modèles anglo-saxons séparant les « professions » des groupes professionnels rattachés à l'État (par exemple celui de Freidson (2001) opposant trois modes d'organisation du travail : profession, bureaucratie et marché) s'avèrent dès lors largement défailants dans le cas français (Demailly, 2008b; Paradeise, 2008). La dynamique des groupes professionnels que nous étudions s'inscrivant pleinement dans cette intrication avec l'État, il conviendra de repérer le poids et les degrés – et leurs éventuelles évolutions – de cette intrication.

L'empreinte du service public s'observe aussi à l'échelle des organisations étudiées. Quelle place joue l'intervention publique à l'échelle organisationnelle? Quels sont les effets locaux des transformations de l'État et de ses missions? Quelles sont les conséquences de ces changements sur les comportements d'acteurs, sur les jeux stratégiques, sur les régulations en présence? L'existence et l'importance de ces effets paraissent évidentes quand les transformations prévoient une réorganisation complète des organisations en question, par exemple dans le champ de l'ex-équipement (fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, fusion des directions régionales de l'équipement, de l'industrie et de l'environnement), ou dans le champ hospitalier quand les schémas régionaux d'organisation des soins obligent à des restructurations et des fusions au niveau local. Les organisations changent de périmètres d'action, d'organigramme et parfois d'acteurs. Mais les effets sont peut-être aussi importants dans les secteurs publics dont les organisations n'ont pas été formellement redimensionnées par les réformes : si les prisons et certains hôpitaux ont échappé à la réorganisation

de leurs contours formels, cela ne signifie pas que les jeux internes n'ont pas été sensiblement transformés par les redéfinitions « plus haut » des missions et des modes d'intervention de l'État. C'est en tout cas ce que nous avons vu sur certains de nos terrains : le contexte des réformes ouvre de nouveaux espaces de jeu pour les différents professionnels. Il redistribue les ressources et sources individuelles et collectives de pouvoir et de positionnement stratégique, mais aussi les régulations et les jeux d'acteurs. Le local (et par là l'effet organisationnel) ne prendrait-il pas le pas sur les régulations nationales et globales (et par là l'effet institutionnel), dans un contexte de décentralisation de certaines missions publiques ? Observe-t-on dans tous les secteurs de l'intervention publique une remise en cause des organisations administratives bureaucratiques ou encore de ce que K. Weick (1976) nommait des « *tightly coupled systems* » (systèmes hiérarchiques fortement liés), au profit de systèmes d'organisation plus souples ou « *loosely coupled systems* »⁴ ? Y a-t-il partout une déconnexion entre les politiques publiques et les organisations administratives ? Qu'en est-il sur nos terrains ?

Enfin, l'empreinte du service public pourrait aussi s'avérer particulièrement forte sur ce que nous avons appelé les institutions. Ces projets sociétaux ont souvent été analysés en lien avec l'intervention publique, du fait notamment du poids de l'État dans leur définition, leur légitimation et leur diffusion. Il apparaît cependant que ce poids de l'État est très différent d'un pays à l'autre : tandis qu'E. Hughes (1957) peut analyser le processus d'institutionnalisation quasiment sans faire référence à la figure étatique, les sociologues français qui mobilisent la notion d'institutions au sens de projet ou programme se réfèrent régulièrement au poids de l'État (on pense à Touraine, 1973, Enriquez, 1992, Dubet, 2002). On ne peut donc pas comprendre les projets institutionnels de la prison, de l'hôpital et de l'équipement, sans repérer les façons dont ils s'inscrivent dans l'intervention publique et dans ses transformations actuelles.

L'intervention publique au sens large peut d'ailleurs elle-même être considérée comme une institution, entendue comme un projet sociétal reconnu comme central et légitime, et décliné sous la forme d'encadrements juridiques, politiques et administratifs. L'évolution actuelle des périmètres de l'intervention publique, dans la société française, est assurément une manifestation des transformations de cette institution. Y a-t-il une crise, un déclin de l'institution publique, des programmes institutionnels publics ? Si oui, peut-on parler d'un mouvement global de transformation de tous les projets institutionnels ou faut-il préciser le diagnostic au prisme de quelques institutions ? Autrement dit, peut-on aujourd'hui parler d'une transformation générale des régulations étatiques et publiques (par exemple dans le sens d'une libéralisation) ou seule-

⁴ *Loosely coupled systems* : « systèmes faiblement liés, sans véritable autorité centrale, orientés vers le traitement des problèmes et dont les interactions et les communications sont justement commandées par la nature des problèmes et non par d'éventuels organigrammes » (Duran, Le Bianic, 2008, p. 14-15).

ment d'effets locaux? Est-on face à un phénomène conjoncturel et sociétal (spécifique au cas français) ou transversal?

En restant conscient des délimitations de notre approche, appuyée sur trois terrains particuliers, notre objectif est de contribuer à l'édifice de la réflexion sociologique sur les transformations de l'intervention publique et des expériences du travail dans le secteur public en France.

Le chapitre I dessine les contours de notre modèle d'analyse de l'action au travail: après une définition des trois notions institutions, organisations et professions, sont présentés les principes et visées du modèle (comprendre l'action au travail, expliquer les relations entre les formes sociales), puis des réflexions méthodologiques permettant de qualifier le matériau discursif recueilli au fil des différentes recherches.

Les chapitres suivants (2, 3 et 4) sont consacrés aux trois terrains d'investigation, respectivement la prison, l'équipement, l'hôpital, avec un format d'exposition similaire. Nous commençons par une monographie (un service de soin dans une petite maison d'arrêt, un centre d'études techniques de l'Équipement, un centre hospitalier universitaire), confrontons ensuite les terrains aux trois entrées institutions, organisations et professions. Les trois monographies permettent au lecteur de découvrir « en douceur » des terrains qu'il ne connaît peut-être pas et mettent en avant la possibilité d'interroger, indépendamment de l'échelle d'exercice, les articulations entre actions au travail, institutions, organisations et professions.

Nous poursuivons notre parcours par un cinquième chapitre, consacré à une lecture transversale des écologies du travail, appuyée sur les trois champs étudiés. En écho aux standards de la théorie ancrée (Glaser et Strauss, 1967; Corbin, Strauss, 1990), il s'agit de s'appuyer sur les homologues et les dissymétries entre les différents champs d'activité étudiés pour tester la validité d'un modèle croisé de lecture de l'action au travail en général, dans le secteur public en particulier.