

Christelle Avril, Marie Cartier, Yasmine Siblot.

Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ?

Version quasi-finale, Introduction du dossier « Classes populaires et services publics », *Sociétés contemporaines*, n° 58, 2005, p. 5-18.

Examiner aujourd'hui les relations entre les classes populaires et les services publics, c'est chercher à mettre en évidence les pratiques et les représentations des services publics propres aux agents et usagers appartenant aux classes populaires et se demander ce qu'impliquent pour eux les politiques de « modernisation » mises en œuvre depuis les années 1980.

Par « classes populaires », on entend ici des groupes sociaux divers, caractérisés par leur position dominée — économiquement, culturellement et symboliquement —, leurs faibles chances d'améliorer leur destin social et par des traits communs en termes de modes de vie (Schwartz, 1998). Une telle notion ne présuppose à nos yeux ni une correspondance mécanique entre propriétés de position et propriétés culturelles, ni une indifférence aux transformations historiques des groupes sociaux concernés. Au contraire, en mettant l'accent sur la pluralité des dimensions constitutives d'une position sociale, elle permet de rompre avec une vision dominante de la société opposant de manière simpliste et homogène les « exclus » et les « privilégiés ». Elle incite également à mettre l'accent sur la diversité interne aux groupes sociaux dominés, trop souvent réduits dans la sociologie française à une classe ouvrière plus ou moins idéalisée. L'étude des relations entre classes populaires et services publics offre un terrain privilégié pour revisiter cette question. D'un côté en effet les employés subalternes du public au sens large (administrations publiques, entreprises publiques, établissements publics...) font l'objet de multiples discours et jugements de valeur, alors même qu'ils ont été peu étudiés par les chercheurs en sciences sociales jusqu'à une période récente. De l'autre, si les services publics¹ ont plus souvent retenu l'attention des

¹ Les "services publics" désignent ici des activités d'intérêt général prises en charges d'une manière ou d'une autre par la collectivité. Nous utilisons volontairement le pluriel de façon à prendre en compte des services de nature et de statut variés et pour renvoyer à des réalités empiriques concrètes plutôt qu'à des catégories juridiques ou idéologiques.

chercheurs, ceux-ci ne se sont guère interrogés, ou bien de façon peu approfondie (Castel, 2003, p. 67), sur la manière dont leur remise en cause contribue à l'effritement de la condition salariale et à l'insécurité sociale. Les nombreuses études consacrées aux services publics dans les années 1990 ont généralement privilégié un autre angle d'analyse, à la fois plus politique et plus élitiste, celui de la « modernisation » vue d'en haut.

I.Public/privé : pour une perspective socio-historique

Public/privé : naturalisation et homogénéisation

Le clivage public/privé occupe une place centrale dans les représentations ordinaires, médiatiques et politiques de la société française. Il englobe souvent, de façon floue, des réalités multiples (secteurs économiques, statuts d'emploi, catégories professionnelles) et exprime des jugements de valeur (par exemple la dénonciation des « privilèges » et des « privilégiés du public » ou au contraire de l'apparition d'une « logique marchande »).

Les sciences sociales ont contribué à cristalliser ce clivage, notamment au cours des années 1980. Ainsi une nette distinction entre fonction publique et entreprises, tombée en désuétude au milieu des années 1960, a-t-elle été réintroduite à tous les niveaux de la nomenclature des professions et catégories socio-professionnelles en 1982. Même si la définition du « public » adoptée était restrictive (la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale à l'exclusion des établissements publics et des entreprises publiques), cette modification a remis au premier plan le clivage public/privé. De certaines enquêtes statistiques, les sciences sociales n'ont retenu alors qu'une « grande différence » depuis les conditions d'emploi et de travail jusqu'au style de vie, restant aveugles à la diversité interne aux deux univers, pourtant visible dès ces travaux (Singly, Thélot, 1988).

Le clivage public/privé s'est imposé comme une frontière naturelle et donnée de toute éternité tandis que le « public » comme le « privé » se trouvaient artificiellement homogénéisés. Par exemple, les synthèses proposées en sciences politiques ou en histoire de l'administration ignorent généralement les études réalisées de façon fine sur certaines administrations et entreprises publiques, choisissant de privilégier une vue globale et surplombante de l'administration ou de la fonction publique et de mettre l'accent sur son unité et sa spécificité (Rouban, 1996). En outre, les fictions du bureaucrate impersonnel et de

l'usager standardisé héritées de l'idéal-type wébérien de la bureaucratie, qui dominent encore nombre d'études dans ce domaine, ainsi que l'absence de recours à l'enquête de terrain, ont souvent limité l'analyse des relations administratives et de leurs effets (Dubois, 1999, p. 3).

Cette opposition, réactivée lors des dernières décennies, repose en fait sur un travail administratif, politique et juridique ancien et de long terme qui a contribué à en fixer les contours et à la rendre visible. Depuis quelques années, plusieurs recherches posent des jalons pour l'étude des modalités historiques de construction de la frontière public/privé et soulignent le caractère toujours en partie indéfini et mouvant des catégories et la relative perméabilité des secteurs, nous aidant ainsi à restituer ces processus.

Public/privé : imbrications et genèses

Le travail politique et juridique de construction d'un secteur et de services publics mais aussi d'une idéologie du service public relève de l'usage d'un capital symbolique étatique, qui participe en retour de la constitution de ce capital : imposer une définition des frontières de l'État contribue à les faire exister (Bourdieu, 1993). C'est ainsi que la constitution du droit administratif français au cours du XIX^e siècle s'est accompagnée de la formation d'un corps de juristes spécialisés, spécifiquement attachés à la définition de l'opposition public-privé et à la notion de « service public » (service d' « intérêt général » pris en charge par une « personne publique »). C'est ce corps qui consacre ensuite autour de Léon Duguit une nouvelle doctrine juridique, cristallisant à son tour l'opposition (Chevallier, 2003).

Toutefois les luttes internes au champ juridique ne permettent que partiellement de comprendre la nature et l'ampleur des processus de constitution de la frontière public/privé qui affectent certains secteurs, en prise à des logiques propres. Une étude comme celle menée par F. Buton (1997) sur l'éducation des sourds et muets permet de comprendre comment la prise en charge précoce de ce secteur par une bureaucratie étatique, dès les années 1840, s'opère par le biais du développement de procédures de recrutement spécifiques et de contrôles effectués par les inspecteurs généraux. Le processus d'étatisation (Offerlé, 1997) est d'autant plus efficace qu'il s'inscrit durablement dans les pratiques, puisqu'il s'accompagne d'une transformation des méthodes éducatives. C'est ainsi paradoxalement l'émergence d'établissements publics qui conduit le secteur philanthropique, alors redéfini comme privé, à se démarquer des méthodes éducatives du secteur étatique. C'est à ce même type de

processus, mais sous un autre angle, que s'intéressent B. Dumons et G. Pollet (1997). Ils mettent en évidence ce qu'on pourrait appeler la fonctionnarisation des agents en étudiant la production négociée d'un ethos bureaucratique, accordant une place importante à l'auto-contrainte, dans le cas des employés municipaux sous la III^e République. Si les outils de la socio-histoire s'avèrent ici centraux pour saisir ces processus, ceux de la comparaison internationale sont également éclairants pour dénaturiser ces oppositions dont les contenus pratiques sont fortement ancrés dans des histoires nationales (Dreyfus, 2000).

Historiquement constituée, et continûment mouvante, la frontière entre secteur public et privé est également brouillée et perméable. D'une part les définitions juridiques des notions clés que sont le « service public », les « personnes publiques » ou l'« intérêt général » demeurent floues et contestées, de même que celles d'« établissement public » ou d'« agent public » (Cayla, 1998). Les zones d'indétermination sont importantes, ce qui introduit des possibilités de renversement des lectures établies, comme en ce qui concerne la tendance actuelle à la « privatisation » du droit public, c'est-à-dire à l'extension du droit privé (droit de la concurrence, droit pénal) aux personnes publiques (Melleray, 2004)². D'autre part les formes de circulation de pratiques et d'acteurs entre public et privé sont nombreuses, notamment en ce qui concerne les hauts fonctionnaires, de même que les lieux d'interpénétration entre élites publiques et privées (Birnbaum, 1994).

Ces analyses sont particulièrement utiles dans le contexte actuel des transformations des services publics, en ce qu'elles soulignent le caractère réversible des processus de délimitation symbolique et pratique entre ces secteurs. Comme nous allons le voir en effet, le brouillage actuel des frontières entre secteur public et secteur privé est d'autant plus fort, que les réformes visent en grande partie à remettre en cause les oppositions construites à partir de la seconde moitié du XIX^e.

Public/privé : recompositions

Les processus contemporains de redéfinition des frontières des services publics doivent être lus à plusieurs niveaux. Outre les évolutions juridiques accélérées par le contexte de construction européenne, les recompositions portent aussi bien sur des privatisations et la

² Nous remercions Emmanuel Breen de nous avoir présenté ces évolutions du droit public et indiqué cette référence.

mise en concurrence des services privés et publics que sur les modalités de fonctionnement interne et de gestion de ces derniers (Sociétés contemporaines, 1998 ; Rouban, 2000).

Dans le cas français, les politiques de réforme des administrations et des services publics ne sont pas nouvelles. Mais elles ont acquis depuis la fin des années 1960 une visibilité croissante, et sont devenues une politique publique à part entière, dotée d'instances spécifiques (Bezès, 2002). Ces politiques dites de « modernisation » s'accompagnent dans les années 1980 et surtout 1990 d'une redéfinition du rôle de l'État selon un modèle libéral visant à son désengagement d'un certain nombre de secteurs (Jobert, Théret, 1994). Ce désengagement repose notamment sur une division des fonctions entre une administration centrale ayant un rôle de direction et un ensemble d'agences décentralisées ou d'établissements privés en charge des tâches d'exécution et soumis à des formes de gestion managériale (Chaty, 1997).

Selon les institutions et les secteurs, ces dérégulations internes (Chambat, 1990) prennent des formes variées dont plusieurs enquêtes nous permettent de saisir qu'elles contribuent à transformer les institutions publiques à plusieurs niveaux. Le recours croissant à des formes d'emploi précaire (Supiot, 1998), l'introduction de nouveaux modes de recrutement valorisant le rejet des références au « service public » (Cartier, 2001, concernant la Poste), le développement de politiques commerciales (Jeannot, 1998), la réorganisation de la division des tâches et l'accroissement des cadences par le biais de formes de polyvalences ou encore le développement d'incitations au rendement et de modes d'évaluation individuels (Weller, 1999, pour la CAF) modifient les conditions de délivrance des services. Ces évolutions renforcent les contraintes subies au travail par les employés du public (Gollac, Volkoff, 2000, p. 58) et remettent en cause la spécificité jusque-là institutionnellement et politiquement établie des métiers de service dans le secteur public (Demailly, 1998, sur l'éducation et le travail social).

Ces réformes qui accentuent, comme nous venons de le souligner, le brouillage entre secteur public et secteur privé, ont souvent été étudiées en elles-mêmes et à partir d'un point de vue surplombant. Mais cela ne permet ni de saisir dans quelle mesure elles transforment les pratiques des agents des services publics, ni de mettre au jour les conséquences de leurs transformations pour les populations auxquelles ces services s'adressent, en particulier les classes populaires.

II. Services publics et classes populaires : pratiques et représentations

De l'État vu d'en haut à l'État vu d'en bas

Depuis l'étude pionnière d'A. Darbel et D. Schnapper (1969), de nombreux chercheurs ont étudié le fonctionnement des grands corps d'État et leur contribution à la reproduction des élites (Birnbaum, 1994 ; Bourdieu, 1989 ; Thoenig, 1987). La recherche récente de J.-M. Eymeri (2001) se distingue par le recours à l'enquête directe pour explorer le mécanisme de socialisation des énarques. Quant à l'histoire administrative, elle a surtout étudié, principalement au XIX^e siècle, le fonctionnement des ministères plutôt que celui des services extérieurs, donnant, elle aussi, à voir essentiellement les fonctionnaires les plus en vue, parce que haut placés (Thuillier, Tulard, 1994). Privilégiant les textes réglementaires ou les valeurs de l'administration sur les pratiques effectives, elle laisse le plus souvent de côté, faute de sources adéquates, le rapport que les fonctionnaires entretiennent avec leur travail et leur condition. Dans les travaux d'histoire politique, l'État tend aussi à être vu « d'en haut », sous l'angle des idées qui le définissent au fil du temps (Rosanvallon, 1990) ou des relations entre les régimes politiques, les contextes institutionnels, les débats idéologiques et les institutions administratives (Dreyfus, 2000).

Des recherches sociologiques ont contribué à donner une vue plus rapprochée du fonctionnement quotidien des administrations, des pratiques de leurs agents de divers grades et des relations effectives qu'ils ont entre eux (Dupuy, Thoenig, 1983 ; Musselin, 1984). Mais la prégnance du cadre théorique proposé par la sociologie des organisations conduit souvent à évincer de l'analyse les caractéristiques sociales des agents, donnant l'impression d'une vie administrative autonome, sans rapport avec ce qui se passe dans le reste de la vie sociale. De même, un ensemble de recherches a largement contribué, depuis une quinzaine d'années, à montrer le caractère fructueux d'une démarche consistant à saisir les activités quotidiennes des agents placés au contact du public, thème qui se trouvait au cœur des programmes de modernisation des services publics (Warin, 1997). Inspirés par la socio-économie des relations de service, la sociologie pragmatique et la sociologie interactionniste, ces travaux (Joseph, 1988 ; Jeannot, Joseph, 1995 ; Warin, 1993 ; Weller, 1999) reprennent en partie le modèle d'analyse de la « relation de service » proposé par Goffman (1968) et explorent en détail le fonctionnement des interactions qui se tiennent dans des services publics divers et

souvent peu étudiées jusque-là (RATP, offices de HLM, CAF). Ils mettent au jour les compétences et les représentations, les régimes d'action et de justification, mobilisés par les divers acteurs (Weller, 1998). Ils souffrent cependant d'une limite importante. Par construction théorique, ils tendent à décontextualiser les interactions étudiées. L'étude de la position sociale des agents comme des usagers est au contraire au cœur des travaux présentés dans ce dossier.

Des études plus fines ont été consacrées en sociologie comme en histoire à des institutions considérées comme centrales et à leurs agents, telle l'école, l'hôpital ou la prison. Mais envisagées en elles-mêmes et pour elles-mêmes dans le cadre de champs disciplinaires spécialisés (sociologie ou histoire de l'éducation par exemple) plutôt que dans le cadre d'une socio-histoire de l'Etat, ces institutions n'ont alors que peu été étudiées en tant que services publics en partie animés et utilisés par des membres des classes populaires. Le rôle des institutions publiques pour ces classes sociales est trop souvent réduit, côté agents, à la promotion sociale et, côté usagers, dans le sillage des travaux de M. Foucault (1992 ; Lenoir, 1997) à la répression et à la normalisation, alors qu'il est bien plus varié et complexe. Récemment, des recherches renouvellent l'étude de ces grandes institutions en centrant l'attention sur les pratiques quotidiennes. L'école (Chanet 1996 ; Masson, 1999), la prison (Chauvenet, Orlic, Banguigui, 1994), la police (Vogel, 1994 ; Berlière, 1996 ; Monjardet 1996), l'hôpital (Peneff, 1992) mais aussi les administrations (Spire, 2003) sont cette fois étudiées sous l'angle des pratiques et des représentations plutôt qu'à partir des discours et des idées politiques. C'est cette approche par les pratiques locales qui amène ainsi à s'intéresser non plus seulement aux grands corps mais aussi aux autres, moins visibles (Baruch, Duclert, 2000).

Dans le sillage de ces travaux récents, ce dossier se propose ainsi de se centrer sur l'étude des pratiques quotidiennes, tout en attirant l'attention sur des institutions moins visibles. Il vise en outre à souligner combien explorer les relations entre services publics et classes populaires permet tout à la fois de rompre avec la perspective globalisante et élitiste qui a dominé les recherches sur l'Etat et avec la tendance à autonomiser l'étude des « grandes » institutions.

Etudier les trajectoires et les positions sociales des agents et des usagers

La question de la condition sociale des petits fonctionnaires et plus largement des employés des services publics, posée depuis longtemps en sociologie (Halbwachs, 1972), n'a été reprise que dans une période récente. Les propositions développées par M. Crozier selon lesquelles les « petits fonctionnaires » oscilleraient entre une identification au monde ouvrier (niveau de rémunération, discipline, conditions de travail, type de satisfaction retiré du travail) et à la bourgeoisie sont largement restées sans suite (Crozier, 1955). L'idée que les « petits fonctionnaires » seraient positionnés au bas d'une échelle, dont les barreaux supérieurs leur sont facilement accessibles, et qu'ils seraient subjectivement animés d'un projet d'ascension, est pourtant restée présente à travers l'image de la « promotion sociale » par la fonction publique développée tout à la fois par les élites politiques et les hauts fonctionnaires mais jamais systématiquement testée empiriquement, sinon sur des terrains limités comme le recrutement social des instituteurs (Ozouf, 1967 ; Muel-Dreyfus, 1983) ou l'accès à l'ENA des enfants d'ouvriers (Bodiguel, 1992). Le poids de cette image conduit parfois à assimiler hâtivement les « petits fonctionnaires » aux classes moyennes (Siwek-Pouydesseau, 1983) alors qu'il faudrait étudier les origines et les destinées familiales, les ressources et les sentiments d'appartenance de corps précis de fonctionnaires dans une situation historique donnée³ puisque l'on sait que la valeur sociale de l'emploi public dépend étroitement de la conjoncture économique (Darbel, Schnapper, 1969). Pour saisir le positionnement social des agents, il est également nécessaire d'étudier leurs trajectoires sociales et professionnelles comme celles de leurs familles ainsi que la fréquence des carrières de promotion interne (sur l'exemple de deux corps de postiers voir O. Join-Lambert, 2002 ; Cartier, 2004).

À partir du début des années 1990, diverses recherches ont contribué à reprendre la question de la condition sociale de ces groupes peu étudiés à partir d'enquêtes ethnographiques et socio-historiques consacrées à des services publics délimités. J.-N. Retière a mis en évidence le rôle du statut d'ouvrier d'État dans la constitution d'une aristocratie ouvrière localement enracinée dans la première moitié du XX^e siècle (1994a) et les multiples éléments qui font des ouvriers des Manufactures de Tabac des ouvriers à part au XIX^e siècle (1994b). La spécificité du « public » n'a plus alors le statut d'évidence non questionnée, mais est envisagée comme un processus aux facettes multiples. O. Schwartz pour sa part étudie la

³ L'impulsion donnée par les Comités de recherche créés auprès des administrations et entreprises publiques dans les vingt dernières années a contribué au développement des travaux en ce sens. Parmi les divers travaux, citons notamment : *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2000. Origines géographiques et sociales des cheminots français, n° 22.

position sociale complexe des conducteurs d'autobus de la RATP dans les années 1990 (statut d'emploi menacé, dégradation des conditions de travail, rapport au monde social marqué par la possession de ressources culturelles et sociales qui les éloigne des classes populaires traditionnelles) (Schwartz, 1997 et 1998). La petite fonction publique semble aujourd'hui marquée par l'éviction progressive des catégories populaires et de leurs valeurs, à l'exception des plus diplômés des enfants d'ouvriers et d'employés (Retière, 1994c ; Cartier, 2003).

Tout autant que la condition sociale des agents des services publics, c'est celle des usagers qui doit être prise en compte. Quelques articles pionniers ont mis en évidence dans le sillage de Hughes, dès les années 1950 aux Etats-Unis, la façon dont les positions sociales des usagers influencent les conditions de travail des agents des services publics et la nature des services qui leur sont offerts (Becker, 1970 ; Roth, 1972). Plus récemment, l'enquête de V. Dubois (1999) sur la relation administrative aux guichets des CAF dans les années 1990 ou celle de D. Serre (2004) sur les pratiques de signalement des assistantes sociales ou encore celle d'A.-M. Arborio (2001) sur les aides-soignantes, apparaissent finalement exemplaires de ce souci de contextualiser les relations de service et de prendre en compte les caractéristiques sociales des agents et des usagers pour comprendre de quelle façon elles orientent et diversifient le service rendu (voir aussi sur d'autres métiers Actes de la recherche en sciences sociales, 2001).

Des pratiques et des représentations des services publics spécifiques aux classes populaires ?

Le rapport des « usagers » au « service public » est en fait un rapport aux « services publics » dans leur diversité, qui s'ancre dans des pratiques concrètes de relations aux services publics, pratiques elles-mêmes variables suivant les milieux sociaux. Quelques travaux, notamment dans le domaine des sciences administratives, se sont attachés à souligner cette diversité des rapports aux institutions publiques (Chevallier, 2002), mais sans rendre compte des relations concrètes entretenues. Ils demeurent prisonniers d'un regard ethnocentrique qui prête aux membres de tous les milieux sociaux des représentations claires de ce qu'est le « service public », et des opinions politiques à son égard, sans en restituer les logiques pratiques. Ils n'arrivent ainsi généralement pas à saisir les rapports des classes populaires aux services publics alors que, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources économiques, leurs relations aux institutions publiques sont particulièrement fréquentes.

C'est aussi plutôt du côté de la sociologie des classes populaires que l'on trouve les pistes les plus fécondes pour analyser les rapports pratiques aux institutions et services publics dans ces milieux. Des recherches comme celles de Hoggart (1970) mettent ainsi en lumière, concernant les classes populaires urbaines des années 1950, la prégnance du clivage entre « eux » et « nous » dans les rapports aux institutions. Cependant si la méfiance domine dans les relations avec les institutions, les rapports avec les agents subalternes des services peuvent être au fondement d'une certaine connivence. L'importance de la personnalisation des rapports aux administrations et aux services publics est également soulignée par Bourdieu à propos des paysans béarnais à la même époque (2002).

Cette ambivalence entre la mise à distance des services publics comme appartenant au monde des « autres » et la valorisation pratique des contacts et services concrets se retrouve dans des travaux plus récents, qui en soulignent même l'accentuation, du fait de la conjonction de plusieurs processus. L'accroissement du chômage et de la précarité augmente en effet le recours aux institutions et aggrave la part des formes de domination qui s'y jouent, tout en rendant plus nécessaires les prestations matérielles et monétaires qui en dépendent (Schwartz, 1990). Par ailleurs, l'allongement des scolarités parmi les enfants d'ouvriers et d'employés (Terrail, 1990), la tertiarisation des emplois subalternes et l'accroissement de la part des employés de service au sein des classes populaires (Schwartz, 1998), ont pour effet de réduire les formes de séparation culturelle et symbolique à l'égard des services publics et des administrations, favorisant l'usage et l'appropriation des prestations institutionnelles. Enfin, les trajectoires de passage des classes populaires vers les emplois du service public, même si elles sont moins nombreuses aujourd'hui, peuvent contribuer à atténuer en partie la distance sociale entre usagers et fonctionnaires sans pour autant faire disparaître les formes de domination institutionnelle. Les interactions au sein des services sont ainsi empreintes d'affirmation de distinction sociale de la part des agents, mais sont ambivalentes et comportent aussi des formes de solidarité entre agents et usagers (Dubois, 1999 ; Siblot, 2002).

Ces évolutions des relations aux services publics en milieux populaires accentuent l'importance des attentes à l'égard des institutions, mais aussi leur ambivalence : S. Beaud et M. Pialoux montrent ainsi que ce n'est souvent plus contre les « patrons » mais envers l'« État » que se tourne le ressentiment parmi les jeunes ouvriers (1999, p. 355-364 ; 2003). Dans ce contexte, les politiques de réformes des services publics représentent un enjeu

spécifique pour les classes populaires : en affectant la nature des services, mais aussi les modalités de leur délivrance et du travail des agents et en institutionnalisant une différenciation suivant les publics, elles portent atteinte à des dimensions symboliques et pratiques centrales des relations aux institutions publiques.

Effets des « modernisation » sur les agents et les usagers

Les réformes mises en place dans les services publics depuis les années 1980 concourent, au-delà de leur grande diversité, à affecter tout particulièrement les classes populaires, d'une part à travers des transformations du statut et du travail des agents subalternes, et d'autre part par la mise en place de politiques spécifiques à l'égard des quartiers dits « en difficulté ».

Si l'ensemble des salariés d'exécution du public est concerné, les réformes touchent spécifiquement les agents au contact avec le public, et ce de longue date comme l'a montré Lipsky (1980) à propos des « street-level bureaucrats » aux États-Unis dans les années 1970. Dans le contexte des réformes récentes, ces agents sont en outre atteints par le recours aux emplois précaires et les changements de statuts, et sont également soumis à de nouvelles contraintes en termes de conditions de travail. Ce sont eux qui sont concernés par les mesures visant à appliquer le « management de la qualité », qui comporte notamment des objectifs de productivité et incite au développement d'indicateurs de performances collectifs et individuels (Cluzel, 2002). Ces évolutions contribuent à un affaiblissement de la spécificité des emplois subalternes du public, à plusieurs niveaux. Tout d'abord, en termes de rapport au travail et à l'emploi, les agents d'exécution et précaires du public sont de plus en plus proches de leurs homologues du privé (Supiot, 1998). En outre, c'est le contenu même des tâches qui est redéfini au profit d'une approche commerciale ou managériale, qu'il s'agisse des contrôleurs (Lechien, 1999), des guichetiers (Weller, 1999 ; Dubois 1999) ou des facteurs (Cartier, 2003) comme le montrent plusieurs enquêtes récentes.

Ce sont également les relations au public, et notamment au public populaire, des quartiers dits « défavorisés », qui font l'objet d'un travail diffus de normalisation, et modifient les conditions du métier des agents au contact du public. Des politiques d'« adaptation » des services publics aux populations « en difficulté » sont ainsi mises en place au cours des années 1990. Ces politiques s'inscrivent plus généralement dans un mouvement de

rapprochement des politiques urbaines et de réforme des services publics dans le cadre de la politique de la ville (Tissot, 2003). Elles opèrent par le biais de la réorganisation des services, de la différenciation des prestations proposées ou de formations spécifiques à l'intention des agents, et reposent sur le postulat selon lequel les habitants des quartiers « défavorisés », caractérisés par leur situation d'« exclusion », doivent faire l'objet d'un traitement propre au sein des services (Siblot, 2003). Loin de favoriser un meilleur service pour ces populations, ces orientations, combinées au poids croissant des objectifs de rentabilité à l'égard des autres fractions du public, laissent présager une dualisation des services (Warin, 1997).

Ce dossier se propose d'explorer quelques-unes des pistes qu'ouvre le questionnement sur les relations entre classes populaires et services publics. Issu d'un séminaire de jeunes chercheurs⁴, il est fondé sur la conviction de la nécessité de faire varier les méthodes et les échelles pour aborder ces thèmes. Il s'agit de privilégier l'analyse des trajectoires individuelles, des interactions et des pratiques des membres des classes populaires en relation avec les services publics, qu'ils soient petits fonctionnaires ou usagers, en prenant en compte à la fois la dimension historique et les évolutions structurelles.

À travers l'étude de l'entrée à la Poste, dans les années 1960, d'une génération de facteurs anciens ouvriers et paysans, l'article de Marie Cartier souligne l'importance des mobilités entre public et privé dans certains contextes et le caractère composite des identités sociales de ces postiers. Elle met ainsi en lumière la façon dont l'accès à la petite fonction publique a pu être un refuge pour des membres de fractions des classes populaires en voie de précarisation. En s'appuyant sur des données statistiques contemporaines sur les mobilités d'enfants des classes populaires, Sibylle Gollac montre pour sa part que si l'accès au public offre toujours à ces derniers des possibilités d'ascension sociale un peu meilleures que dans le privé, cela est désormais surtout vrai pour les plus diplômés d'entre eux. En outre ces possibilités sont variables selon les filières internes à la fonction publique.

⁴ Le séminaire Public/Privé s'est tenu pendant deux ans au Laboratoire de sciences sociales de l'ENS-EHESS (Paris) entre 2000 et 2003. Nous tenons ici à remercier l'ensemble de ses participants, notamment celles et ceux dont les travaux ont fait l'objet de discussions collectives mais qui ne sont pas présentés ici : Laure Bereni, Violaine Girard, Jonathan Ruiz-Huidobro, François Sarfati et Delphine Serre.

L'enquête menée par Julien Langumier sur des agents d'exploitation de la DDE analyse comment s'opère ce phénomène de fermeture. Attachés à des tâches valorisées au sein de l'espace local, ces agents sont aujourd'hui en butte à une redéfinition de leur travail et perçoivent les réformes de « modernisation » comme une menace de dévalorisation de leur statut social. Pour ces ouvriers fonctionnaires, c'est un sens du service public ancré dans les pratiques qui est remis en cause. C'est sur cette notion de sens pratique du service public que revient le texte de Yasmine Siblot, mais en l'abordant du côté des usagers. À partir de l'analyse des relations d'habitants d'un quartier populaire aux administrations, elle montre que si la notion de « service public » est abstraite pour beaucoup, ces relations sont pourtant au fondement de représentations et de jugements ambivalents sur des institutions dispensatrices de « droits », mais aussi d' « aumônes ».

Ces contributions soulignent l'intérêt qu'il y a à articuler l'étude des transformations qui affectent les classes populaires et celle des réformes qui bouleversent les services publics. L'érosion des formes de protection offertes par ces derniers en termes d'emplois, de prestations et de reconnaissance de droits, contribue à des processus de précarisation. Elle produit en particulier un accroissement de la distance aux institutions publiques de certaines fractions des classes populaires, distance qui peut nourrir un ressentiment ou un sentiment d'abandon. Ce dossier engage ainsi une réflexion sur les traductions politiques de ces évolutions croisées. Il appelle en outre à un élargissement de l'analyse à d'autres institutions (l'école, la police etc.) qui, au même titre que celles envisagées dans ce dossier, occupent une place centrale dans la constitution des rapports entre classes populaires et services publics.

Christelle Avril, Marie Cartier et Yasmine Siblot
Laboratoire de Sciences sociales de l'ENS-EHESS
48 boulevard Jourdan, 75 014 Paris

Bibliographie

- Actes de la Recherche en Sciences sociales*. 2001. Nouvelles formes d'encadrement, n° 136-137.
- ARBORIO, A.-M. 2001. *Un personnel invisible. Les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris : Anthropos.
- BARUCH M.-O., DUCLERT V. (dir.) 2000. *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*. Paris : La Découverte.
- BEAUD S., PIALOUX M. 1999. *Retour sur la condition ouvrière*. Paris : Fayard.
- BEAUD S., PIALOUX M. 2003. *Violences urbaines, violence sociale. Genèse des nouvelles classes dangereuses*. Paris : Fayard.
- BECKER H.S. 1970 (1952). Social-Class Variations in the Teacher-Pupil Relationship. *Sociological Work. Method and Substance*. Aldine Publishing Company, p. 137-150.
- BERLIERE J.-M. 1996. *Le monde des polices en France, 19^e-20^e siècles*. Bruxelles : Complexe.
- BEZES P. 2002. *Gouverner l'administration. Une sociologie des politiques de réforme administrative en France (1962-1997)*. Thèse de science politique. Paris : IEP.
- BIRNBAUM P. 1994 (1977). *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris : Seuil.
- BODIGUEL L. 1992. Une voie de la promotion sociale : la fonction publique ? In BERSTEIN S., RUDELLE O. (dir.) *Le modèle républicain*. Paris : PUF, p. 283-311.
- BOURDIEU P. 1989. *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprits de corps*. Paris : Minuit.
- BOURDIEU P. 1993. Esprits d'État. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, p. 49-62.
- BOURDIEU P. 2002, *Le bal des célibataires*. Paris : Seuil.
- BUTON F. 1997. Bureaucratisation et délimitation des frontières de l'État. Les interventions administratives sur l'éducation des sourds-muets au XIX^e siècle. *Genèses*, n° 28, p. 5-28.
- CARTIER M. 2003. *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*. Paris : La Découverte.
- CARTIER M. 2001. Nouvelles exigences dans les emplois d'exécution des services publics ; l'observation des épreuves orales du concours de facteur. *Genèses*, n° 42, p. 72-91.
- CARTIER M. 2004. Fonction publique et mobilité sociale : rester facteur 1939-1974. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 51.
- CASTEL R. 2003. *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : Seuil.
- CAYLA O. 1998. L'inexprimable nature de l'agent public. *Enquête*, n° 7, p. 75-96.
- CHAMBAT P. 1990. Service public et néolibéralisme. *Annales ESC*, n° 3, p. 615-647.
- CHANET J.-F. 1996. *L'École républicaine et les petites patries*. Paris : Aubier.
- CHATY L. 1997. *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*. Paris : L'Harmattan.
- CHAUVENET A., ORLIC F., BENGUIGUI G. 1994. *Le monde des surveillants de prison*. Paris : PUF.
- CHEVALLIER J. 2003. *Le service public*. Paris : PUF.
- CHEVALLIER J. 2002. *Science administrative*. Paris : PUF.
- CLUZEL L. 2002. La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la justice ? In BREEN E. (dir.) *Évaluer la justice*. Paris : PUF, p. 53-76.
- CROZIER M. 1955. *Petits fonctionnaires au travail*. Paris : CNRS.
- DARBEL A., SCHNAPPER D. 1969. *Morphologie de la haute administration française. Les agents du système administratif*, I, Paris-La Haye : Mouton et 1972. *Le système administratif*, II, Paris-La Haye : Mouton.

- DEMAILLY L. 1998. Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire, approche politique. *Lien social et politiques*, n° 40, p. 17-24.
- DREYFUS F. 2000. *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècles)*. Paris : La Découverte.
- DUBOIS V. 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica.
- DUMONS B., POLLET G. 1997. De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la ville" sous la III^{ème} République. *Genèses*, n° 28, p. 52-75.
- DUPUY F., THOENIG J.-C. 1983. *Sociologie de l'administration française*. Paris : Armand Colin.
- EYMERI J.-M. 2001. *La fabrique des énarques*. Paris : Economica.
- FOUCAULT M. 1992. *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard.
- GOFFMAN E. 1968 (1961). *Asiles. Etudes de la condition sociale des malades mentaux*. Paris : Minuit.
- GOLLAC M., VOLKOFF S. 2000. *Les conditions de travail*. Paris : La Découverte.
- HALBWACHS M. 1972 (1939). Les caractéristiques des classes moyennes. *Classes sociales et morphologie*. Paris : Minuit, p. 101-109.
- HOGGART R. 1970 (1957). *La culture du pauvre*. Paris : Minuit.
- JEANNOT G., JOSEPH I. (dir.) 1995. *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*. Paris : CNRS Editions.
- JEANNOT G. 1998. *Les usagers du service public*. Paris : PUF.
- JOBERT B., THERET B. 1994. France : la consécration républicaine du néolibéralisme. In JOBERT B. (dir.) *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris : L'Harmattan, p. 21-85.
- JOIN-LAMBERT O. 2001. *Le Receveur des postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*. Paris : Belin.
- JOSEPH I. 1988. La relation de service. Les interactions entre agents et voyageurs. *Annales de la recherche urbaine*, n° 39, p. 43-55.
- LECHIEN M.-H. 1999. Un métier exposé. Les contrôleurs SNCF. *Scalpel*, n° 4-5, p. 73-110.
- LENOIR R. 1997. La notion de contrôle social. *Sociétés et représentations*, n° 5, p. 295-310.
- LIPSKY M. 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in the Public Service*. New York : Russel Sage Foundation.
- MASSON P. 1999. *Les coulisses d'un lycée ordinaire*. Paris : PUF.
- MELLERAY F. (dir.) 2004. *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*. Paris : LGDJ.
- MONJARDET D. 1996. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris : La Découverte.
- MUEL-DREYFUS F. 1983. *Le métier d'éducateur. Les instituteurs de 1900, les éducateurs spécialisés de 1968*. Paris : Minuit.
- MUSSELIN C. 1984. Les relations avec le public dans les administrations financières. Enjeux internes et limites du contrôle organisationnel. *Politiques et management public*, n° 2, p. 25-40.
- OFFERLE M. 1997. Étatsisations. Introduction. *Genèses*, n° 28.
- OZOUF J. 1967. *Nous les maîtres d'école. Autobiographies d'instituteurs de la Belle Epoque*. Paris : Julliard.
- PENEFF J. 1992. *L'hôpital en urgence*. Paris : Métailié.
- RETIERE J.-N. 1994a. *Identités ouvrières. Histoire sociale d'un fief ouvrier en Bretagne 1909-1990*. Paris : L'Harmattan.

- RETIERE J.-N. 1994b. L'industrie des tabacs dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle. Un patronage d'État. In MANSFIELD M., SALAIS R., WHITESIDE N. (dir.) *Aux sources du chômage 1880-1914*. Paris : Belin, p. 111-139
- RETIERE J.-N. 1994c. Etre sapeur-pompier volontaire. Du dévouement à la compétence. *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 16, p. 94-113.
- Revue d'histoire des chemins de fer*. 2000. Origines géographiques et sociales des cheminots français, n° 22.
- ROSANVALLON P. 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris : Seuil.
- ROTH J. A. 1972. Some Contingencies of the Moral Evaluation and Control of Clientele : The Case of the Hospital Emergency Service. *American Journal of Sociology*, n° 77 (5), p. 839-856.
- ROUBAN L. 1996. *La Fonction publique*. Paris : La Découverte.
- ROUBAN L. (dir.) 2000. *Le service public en devenir*. Paris : L'Harmattan.
- SCHWARTZ O. 1990. *Le monde privé des ouvriers. Hommes et femmes du Nord*. Paris : PUF.
- SCHWARTZ O. 1998. *La notion de classes populaires*. Habilitation à diriger des recherches, Versailles-Saint-Quentin : Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines
- SCHWARTZ O. 1997. Sur la question corporative dans le mouvement social de décembre 1995. *Sociologie du travail*, n° 4, p. 449-471.
- SERRE D. 2004. *Désordres familiaux et pratiques d'encadrement. Les assistantes sociales face aux « enfants en danger »*. Thèse de sociologie, Paris : EHESS.
- SIBLOT Y. 2002. Stigmatisation et intégration sociale au guichet d'une institution familiale. Le bureau de poste d'un quartier populaire de banlieue parisienne. *Sociétés contemporaines*, n° 47, p. 79-99
- SIBLOT Y. 2003. *Paperasse, guichets et modernisation de l'accueil. Les rapports pratiques des classes populaires aux administrations*. Thèse de sciences sociales, Paris : EHESS.
- SINGLY F., THELOT C. 1988. *Gens du privé, gens du public. La grande différence*. Paris : Dunod.
- SIWEK-POUYDESSEAU J. 1983. Un groupe à part : petits et moyens fonctionnaires. In LAVAU G., GRUNBERG G., MAYER N. *L'univers politique des classes moyennes* Paris : Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, p. 113-124.
- Sociétés contemporaines*. 1998. Service public et service universel, n° 32.
- SPIRE A. 2003. *Sociologie historique des pratiques administratives à l'égard des étrangers*. Thèse de sociologie, Nantes : Université de Nantes.
- SUPIOT A. 1998. Introduction. In SUPIOT A. (dir.) *Le travail en perspectives*, LGDJ, p. 1-12
- TERRAIL J.-P. 1990. *Destins ouvriers. La fin d'une classe ?* Paris : PUF.
- THUILLER G. et TULARD J. 1994 (1984). *Histoire de l'administration française*. Paris : PUF.
- THOENIG J.-C. 1987 (1972). *L'ère des technocrates. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées*, Paris : L'Harmattan.
- TISSOT S. 2003. *Réformer les quartiers. Enquête sociologique sur une catégorie de l'action publique*, Thèse de sociologie. Paris : EHESS.
- VOGEL M. 1994. Politiques policières et systèmes locaux. Les polices des villes dans l'entre-deux-guerres. *Revue française de sociologie*, n° XXXV-3, p. 413-434.
- WARIN P. 1993. Les relations de service comme régulations. *Revue française de sociologie*, n° XXXIV, p. 69-95

- WARIN P. 1997. *Quelle modernisation des services publics ? L'utilisateur au cœur des réformes*, Paris : La Découverte.
- WELLER J.-M. 1998. La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996). *Sociologie du travail*, n° 3, p. 365-392.
- WELLER J.-M. 1999. *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris : Desclée de Brouwer.