



**HAL**  
open science

## Comment ranger son bureau ?

Jean-Marc Weller

► **To cite this version:**

Jean-Marc Weller. Comment ranger son bureau ? : Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent. Réseaux : communication, technologie, société, 2012, 171, pp.67-101. 10.3917/res.171.0067 . hal-00720563

**HAL Id: hal-00720563**

**<https://enpc.hal.science/hal-00720563>**

Submitted on 2 Aug 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Version finale avant publication. Publiée in Weller Jean-Marc, « Comment ranger son bureau ? Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent », *Réseaux*, 2012/1 n° 171, p. 67-101. DOI : 10.3917/res.171.0067

## **COMMENT RANGER SON BUREAU ?**

**Le fonctionnaire, l'agriculteur, le droit et l'argent.**

Jean-Marc WELLER

Qui n'a pas, un jour, pesté contre le désordre de son propre bureau<sup>1</sup> ? Qui ne s'est pas étonné de découvrir l'ordre maniaque d'un collègue ou amusé à constater l'incroyable fouillis d'un autre, croulant sous d'improbables piles de papiers mais jurant qu'il ne faut rien toucher à ce désordre, sous prétexte qu'il dissimulerait, en vérité, un ordonnancement délicat ? La question du rangement peut paraître prosaïque. Elle n'en a pas moins été récemment explorée par des historiens soucieux de décrire cet incroyable phénomène qu'est l'invention du « bureau moderne ».

Né au tournant du siècle dernier, il s'est imposé au nom de l'hygiène et d'une meilleure efficacité. Il suffit de songer aux enjeux devenus stratégiques du contrôle de l'information dans les grandes organisations, conduisant des chercheurs comme JoAnne Yates (1989) à s'intéresser aux boîtes à fiches en forme de tiroirs, aux immenses bibliothèques garnies de rayonnages, aux meubles à classement vertical, aux premiers systèmes de duplication, et plus largement à la rationalisation du travail de bureau. A travers l'histoire de ces équipements qui servent à noter, à calculer, à écrire ou à classer, Delphine Gardey (2008) montre combien ce sont des enjeux à la fois économiques, techniques, politiques et sociaux qui sont soulevés. La « révolution administrative » qui se déploie avec la mécanisation du travail de bureau à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> décrit non seulement des techniques inédites de traitement et de rangement de l'information, mais engage toute une manière d'agir et de penser à travers un outillage qui, depuis l'introduction de la sténographie au Parlement aux machines à compter et à écrire dans les services de l'administration, dessine un certain mode de gouvernement et d'action publique. La question « comment ranger son bureau ? » n'est donc pas aussi triviale. Et dans la simple réglure de classeurs, les historiens nous apprennent qu'il y a plus à voir qu'on ne pouvait le penser à première vue. Mais que se passerait-il si, comme sociologue, nous prenions au sérieux cette même interrogation et que nous adoptions ce regard au ras des objets et des gestes, pour décrire le monde des administrations d'aujourd'hui ? Quels résultats serions-nous en mesure d'avancer si, pour explorer un service public, nous nous intéressions de près, de très près même, à la façon dont les fonctionnaires rangent leur bureau ?

---

1. Une première version de ce texte a été discutée, dans le cadre d'une journée d'étude consacrée à la sécurité, organisée par Jérôme Denis et Emmanuel Kessous (Telecom ParisTech, 15 février 2010). Je remercie les participants, ainsi que les relecteurs anonymes de la revue, pour leurs commentaires qui ont permis d'améliorer cette version.

Tel est le point de départ de la recherche que nous avons menée récemment à propos des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture en charge de déterminer et de vérifier la légalité du montant des primes prévues par la Politique Agricole Commune (PAC) et versées aux exploitants<sup>2</sup>. Le travail des personnels de ces services repose sur la manipulation et le traitement de milliers de dossiers. Où les entreposent-ils ? Comment les classent-ils ? Pour répondre à quels enjeux ? Et s'il s'agissait là d'authentiques instruments incarnant concrètement l'art de gouverner (Le Galès et Lascoumes, 2005) ? Pour répondre à ces questions, nous explorerons deux services déconcentrés d'économie agricole : la *DDAF des Plaines*, qui se situe dans une région dominée par de grandes exploitations de cultures céréalières, et la *DDAF des Montagnes*, qui concerne un département d'élevage avec des petites exploitations plus nombreuses. Nous entrerons, dans un premier temps, dans la matière même des activités administratives (partie 1). Nous verrons que ces dernières reposent sur une pluralité possible des modes d'agencement des bureaux (partie 2), au prix d'une problématisation à chaque fois spécifique depuis laquelle se recomposent des conceptions différentes de l'Etat (partie 3).

## LE DROIT COMME TRAVAIL

Les aides que reçoivent les agriculteurs ont longtemps concerné, avant toutes autres productions, les grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) et la viande bovine. Introduits lors de la réforme de la PAC en 1992, ces paiements dits « compensatoires » sont attribués en référence à un ensemble de textes légaux. Le suivi des activités des agents formellement en charge de calculer et de vérifier leur montant a donc consisté à multiplier les scènes d'observation du travail (saisie informatique, relations avec les agriculteurs, réunions de service, traitement de dossiers, etc.) au cours desquelles les demandes des exploitants sont instruites à l'aune de la réglementation, nous permettant notamment de collecter tout un ensemble d'affaires<sup>3</sup>. C'est sur la base de ce corpus que nous nous appuierons pour décrire, dans la perspective d'une sociologie pragmatique de l'action publique, ce que font les personnels de l'administration (annexe n°1).

### **Les deux faces du travail administratif**

Le travail des agents peut se décrire comme une suite d'actes d'écriture : tamponner, inscrire, saisir, biffer, lister, recopier, signer. Il décrit une « chaîne d'écriture » (Fraenkel, 2011, p.253) procédant par étapes, suivant un déroulement relativement prévisible — réception des demandes de subvention, vérification des données, instruction du dossier, contrôle des données et mise en paiement — en référence à une prescription (manuels de procédures). Il est, par ailleurs, étroitement lié au fonctionnement des

---

2. Cette recherche, menée avec la collaboration d'Aurélije Jeantet, a fait l'objet d'un rapport écrit, *Le Travail administratif des agents des services d'économie agricole*, rapport de recherche pour le Ministère de l'Agriculture, LATTS, mai 2005. Elle a reposé sur une enquête ethnographique dans les services d'économie agricole de deux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) en 2004 et 2005.

3. C'est ce que Nicolas Dodier et Isabelle Baszanger ont appelé une « jurisprudence ethnographique » (1997, p.51).

ordinateurs qui assurent un certain nombre de traitements automatiques (calculs des bovins ou des hectares déclarés, enregistrement des justificatifs, etc.). L'objet de l'enquête a, dans ces conditions, consisté à décrire le travail administratif en actes, au cours desquels les agents parviennent progressivement à traduire des « demandes » de primes en virements bancaires. Et pour comprendre comment ces agents raisonnent et prennent, pas à pas, leur décision, il a fallu s'intéresser aux dossiers. Il a fallu entrer dans la matière administrative, et regarder de près les papiers qui la caractérisent. Car si, au bout du compte, un exploitant peut bénéficier d'une prime à l'abattage pour ses vaches et ses génisses, c'est parce qu'une longue chaîne continue de traces et d'inscriptions, depuis son étable jusqu'au disque dur de l'ordinateur de la DDAF, lui permettent, à ses animaux et à lui-même, d'exister au yeux de l'administration (Joly et Weller, 2009). A l'instar des réseaux technico-économiques que la sociologie des sciences a étudiés (Callon, 1999), le traitement administratif suppose la redéfinition de tout un ensemble d'entités — des éleveurs, des bovins, des abattoirs, des parcelles cultivées, des prairies, des manières de produire — par le biais d'intermédiaires qui les font parler, les représentent. C'est ce réseau métrologique que l'agent bureaucratique arpente depuis le dossier de l'agriculteur, ce travail d'effeuillage s'accompagnant lui-même d'un volumineux *paper trail* (Joerges et Shinn, 2000).

En examinant attentivement le cours de ce traitement, l'on constate alors que l'activité de « mise en droit » des situations peut rencontrer toute sorte de problèmes. Ils constituent ce que Michel Callon considère comme de véritables « drame socio-techniques » : un formulaire illisible, un tampon encreur qui bave malencontreusement, un veau abattu qui n'a pas officiellement quitté le cheptel de l'agriculteur, une génisse dans une prairie qui s'avère être un bœuf sur le papier, une parcelle qu'on a déclarée en jachère mais qui s'avère enregistrée comme cultivée, une prairie herbeuse qui n'existe pas, une signature qui manque, une photo satellite trop floue, un statut d'exploitant inconnu, un ticket de pesée non conforme. Peu importe. C'est alors le réseau de traduction qui devient impossible à maintenir, de sorte que les entités que l'agent s'efforce d'aligner retombent dans leur altérité première. Les vaches de l'éleveur n'ont plus rien à voir avec celles qui figurent dans le listing extrait de la base de données. Il n'y a plus aucun lien possible entre l'agriculteur et son exploitation qui figure dans le registre, à l'inverse de ce qui se passe quand la traduction s'avère parfaite, assurant une équivalence entre ces différents formats. C'est alors que surgit un problème de sécurité réglementaire.

Cet aperçu donne une idée de la nature du travail administratif : d'un côté, il consiste à classer, à regrouper, à aligner de mieux en mieux les informations dont l'agent dispose pour traduire les demandes de prime en des situations de droit patentées ; de l'autre il suppose de réparer ce qui ne parvient pas « à passer », résoudre ce qui « bloque » ou ce qui résiste. Cette double activité est au cœur de l'action. Tel est le sens des « alertes » qui s'affichent périodiquement sur l'écran sous forme de points d'exclamation, indiquant à l'agent une rupture momentanée d'alignement. Tel est le sens des caisses de plastique ou des piles dédiées aux « anomalies » qui rassemblent les ratés de la traduction, grossissant au fur et à mesure de la journée, et qu'il faudra retraiter ultérieurement. Peu importe les raisons : problèmes de données informatiques erronées, absence d'une pièce justificative maîtresse,

information incompréhensible, point réglementaire épineux, etc. Toutes ces difficultés, minuscules ou cruciales, désignent des « épreuves », au sens où elles interrompent le cours d'action et constituent un moment critique supposant que les agents les réparent (Thevenot, 1990). C'est là une part majeure de leur travail, au risque de ne plus pouvoir garantir la conformité réglementaire dont ils ont la charge (Tableau n°1).

**Tableau n° 1.- Volume des épreuves du travail administratif (source : corpus d'enquête 2004)**

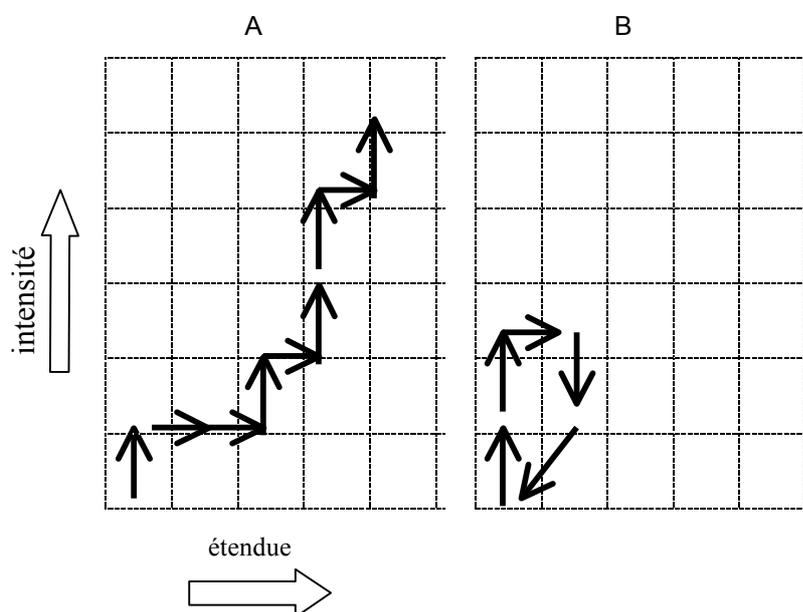
	DDAF des Plaines	DDAF des Montagnes	Total
Nbre de dossiers observés présentant au moins une épreuve	173	226	399
Nbre total de dossiers observés traités	214	286	500
Part des dossiers observés éprouvés parmi la totalité	0,81	0,79	0,80

Ces ruptures d'alignement, aussi soudaines qu'elles puissent être, n'ont toutefois pas toutes les mêmes conséquences. Une simple erreur de saisie ne recouvre pas le même enjeu qu'une incertitude relative à l'interprétation controversée d'un point de droit. Aussi convient-il de mieux les caractériser.

### **Les épreuves du désalignement**

Les désalignements, qui interviennent à n'importe quelle étape du travail, peuvent être catégorisés depuis deux critères : leur étendue et leur intensité. L'étendue indique le niveau de propagation d'un problème, celui-ci pouvant se maintenir localement à la seule relation entre l'agent et son ordinateur (problème de saisie, problèmes de calculs, etc.) ou, au contraire, se diffuser, de loin en loin, jusqu'à atteindre d'autres collègues, la direction, les services centraux, voire communautaires. L'intensité caractérise l'ampleur du désalignement à réparer, étant entendu que c'est le nombre d'entités concernées par la rupture — bovins, parcelles, surfaces, cotisations sociales, etc. — qui est ici déterminant. Ces deux critères permettent de mieux situer les épreuves du travail administratif et le cours d'évolution d'une affaire, celle-ci pouvant soulever une question épineuse qui ne manquera pas de progresser dans l'organisation (cas A) ou, au contraire, faire brusquement surgir un problème mais que l'agent saura résoudre rapidement (cas B) (Figure n°1). Dès lors, la question de la sécurité réglementaire est problématisée de manière distincte.

**Figure n°1.- Le cheminement de deux affaires A et B en fonction de leurs épreuves**



En retenant, parmi le corpus de cas rassemblés, les seuls dossiers ayant soulevé au moins une épreuve, et en ayant procédé à un comptage des difficultés posées en fonction de leur étendue et de leur intensité, quatre catégories d'affaires peuvent être distinguées (annexe n°2).

Une première catégorie, la plus importante en effectif (classe I, n=138), recouvre l'ensemble des épreuves à faible étendue et à faible intensité. Ce sont les difficultés qu'on prête spontanément au travail administratif : problème de codage, erreurs de saisie, difficultés de communication avec l'usager. Ce sont donc les différends entre le dossier, l'écran d'ordinateur et l'agent qui composent très ordinairement les épreuves de l'agent administratif, sachant qu'ils demeurent à ce stade circonscrits et faiblement intenses. Le travail de réaligement qui en résulte repose toujours sur la même opération : apprécier ce qui a été fait, proposé, demandé ou exprimé à l'aune de standards définis par avance assurant d'identifier le problème et de le réparer. Le bon code remplace le mauvais qu'on a saisi trop vite. Le bon imprimé se substitue à celui qui a été remis par erreur. La bonne information corrige la croyance erronée de l'agriculteur.

Ainsi, les agents peuvent résoudre le problème par simple déduction logique : constatant que l'éleveur n'a pas précisé si l'animal abattu était un veau, un gros bovin ou une génisse, ils se contentent de vérifier son âge. Et cochent d'eux-mêmes l'information manquante : « il a presque 3 ans, c'est un GB, pas une génisse ! » (i.e. Gros Bétail). Ils peuvent aussi se reporter à des données alternatives, quand l'information première n'est pas disponible : « si le numéro d'abattage n'est pas lisible, on utilise le numéro de pesée ou alors de tuerie. » (cas n°PL-103). Ou encore, à propos de la saisie des parcelles culturales d'un agriculteur, l'agent se demande si ce dernier ne s'est pas trompé dans l'indication du code : « bah là c'est du gel betterave, c'est N

normalement... il a mis F le gel ça peut pas être en F... c'est du fourrage, c'est écrit en bas ! » (cas n°PL-072).

Une deuxième catégorie (classe II, n=114) concerne les épreuves de plus forte intensité, quoique de peu d'étendue. Le travail de réparation y prend toute son ampleur, et c'est là que le bureaucrate manifeste une certaine virtuosité dans l'art d'aligner les éléments d'une affaire, d'apprécier les contraintes d'une circulaire, de démêler un problème plus inhabituel de statut d'exploitation ou de se jouer d'un blocage momentané de l'informatique. Comme d'indicibles tours de main qu'on oppose à la machinerie bureaucratique pour se prouver qu'on existe et que le travail est aussi source d'inventions, les agents font volontiers état auprès du sociologue de leur talent pour « décoincer » toutes sortes de problèmes<sup>4</sup>. Un même îlot de culture déclaré par deux exploitants ? Un retour de contrôle sur place qui signale l'existence de plusieurs bovins non déclarés ? Une prairie formellement permanente que l'agriculteur a retournée ? L'appréciation des épreuves s'accomplit en référence à des procédures, à des normes techniques, à des catégorisations contenues dans des manuels, des logiciels ou des textes juridiques. Elle s'avère plus complexe que dans la première catégorie d'épreuves, car ici c'est l'identité des exploitations, des parcelles ou des bovins qui est en jeu.

Ainsi, le cas de cet homme d'une cinquantaine d'années qui vient, le bras engourdi par des plans roulés sur eux-mêmes formant d'encombrants cylindres (cas n°PL-134). Il est informé, connaît ses parcelles et s'est déjà renseigné auprès de la Chambre d'agriculture. Il rencontre toutefois quelques difficultés pour dessiner son exploitation sur les photos aériennes, comme l'y invite désormais la réglementation en matière de demande d'aides. Et pour cause : il a une « parcelle sale ». En effet, lorsque l'agent la repère sur le cadastre — planche Pradier section ZW — une de ses parcelles s'avère délicate à délimiter, à cause d'une rivière qui figure sur le plan mais qui, sur la photo, se devine plus qu'on ne la repère vraiment, car cachée par la végétation bordant le cours d'eau. L'agriculteur, embarrassé, explique que son dessin provisoire est certainement erroné : « j'ai fait ça au pif, on voyait rien avec le ruisseau... ». Or, si, à l'occasion d'un contrôle par télédétection, la parcelle qu'il a dessinée s'avérerait plus petite que celle qu'il exploite réellement, il serait soumis à des pénalités et au risque d'un retrait de ses aides. L'agent se livre alors à une véritable enquête pour redessiner la parcelle. Ou encore, le cas de ce courrier d'un éleveur (cas n°MT-023) indiquant : « je vous précise que la vache n°5287 appartient à madame Richard ». L'agent fait aussitôt : « ça c'est gardé et agrafé ». Car il devra poursuivre l'enquête, la seule question qui importe étant, à ses yeux, non la propriété mais l'activité : qui exploite vraiment le bovin n°5287 ? Et plus précisément encore : sur quelles parcelles a-t-il été nourri et élevé ?

---

4. Nicolas Dodier parle d' « éthos de la virtuosité » à propos du souci des opérateurs de faire de l'activité technique une épreuve où l'on mesure, à soi et aux autres, son habileté, son courage, son propre sang-froid (1995, pp.217-242). Le travail ouvrier a constitué, en sociologie du travail, une scène d'observation de référence, qu'on songe à l'établi bricolé de l'ouvrier affecté au retouches chez Robert Linhart (1978) ou aux scènes de joutes chez Philippe Berboux, Daniel Motte et Jean Saglio (1973). Le travail administratif n'est pas exempt de ces virtuosités, même si elles paraissent moins spectaculaires.

Une troisième catégorie (classe III, n=85) concerne la gestion des affaires plus controversées, au sens où elles opposent des lectures concurrentes d'une même situation sans qu'aucune ne s'impose spontanément. L'étendue et l'intensité des épreuves y sont élevées. Le travail de réparation suppose alors d'entrer dans le détail de l'affaire, de rencontrer l'agriculteur, de disséquer chaque pièce du dossier, de désagréger chaque donnée, d'examiner chaque ligne de la réglementation. Bref, de faire exactement le mouvement inverse de ce qui était fait jusqu'à présent : ne plus se référer à des standards technico-juridiques déjà là pour évaluer le problème mais se demander quel standard mobiliser. Cette démarche relève de ce que les juristes désignent formellement par « la qualification » (Cayla, 1993) : de la même façon que les magistrats doivent qualifier les faits pour déterminer quels textes appliquer, l'agent doit mesurer ici l'importance d'une « faute grave », apprécier le « cas de force majeure » sans pouvoir s'en remettre à des consignes formelles qu'il suffirait de mobiliser, fussent-elles d'une maniaque précision dans l'espoir de pouvoir épuiser tous les possibles (Weller, 2007). Les épreuves qu'on trouve ici font le plus souvent l'objet d'interventions de la part de la hiérarchie, voire des services centraux. Elles donnent au travail administratif un contour qu'on ne trouve pas ailleurs.

Ainsi, le cas de cet exploitant engagé dans une mise aux normes de ses bâtiments d'élevage (cas n°MT-208), l'ayant conduit à retourner les parcelles en terre de l'îlot 7. La Préfecture a été renseignée en temps voulu. Les travaux ont reçu l'agrément officiel de la Commission départementale d'orientation agricole. Il demeure toutefois une légère anicroche à ce dossier : l'îlot 7 était jusqu'à présent considéré comme une prairie. Une prairie qualifiée de permanente, et dont le maintien conditionne la perception des aides communautaires. Dès lors, l'exploitant a quelque hésitation : faute de pouvoir la déclarer comme « prairie permanente », ne risque-t-il pas d'être pénalisé pour avoir retourné une terre considérée comme non retournable ? D'un autre côté, il ne peut passer outre, engagé dans des travaux dont leur légalité ne fait aucun doute. Comment, dès lors, qualifier la parcelle ?

Enfin, une quatrième catégorie (classe IV, n=62) rassemble les épreuves sociotechniques à bien des égards les plus insolites. L'étendue est forte, mais pas l'intensité. Les alignements à réaliser y paraissent relativement aisés : on n'y trouve guère les perplexités sur la nature des règles à mobiliser ou la qualification des faits. Les blondes d'Aquitaine sont bien des blondes d'Aquitaine. Les parcelles de blé tendre sont bien du blé tendre. L'affaire ne pose guère plus de difficultés que celles qu'on a évoquées en classe I : une interrogation momentanée sur le bon code, une incertitude provisoire sur le patronyme de l'exploitant. Et pourtant, l'agent bute sur de réelles difficultés à faire entrer chaque animal, chaque surface « dans la machine ». Et pour cause : l'agriculteur résiste ! Perdu dans ses papiers, l'usager présente la caractéristique d'engager des pratiques mal ajustées aux techniques bureaucratiques de sorte que, à force de rendez-vous ratés, de plaintes mal adressées et de documents incomplets, il finit par faire défection, allant jusqu'à renoncer à ses droits ou se retrouver dans une situation illégale. Le travail que l'agent doit alors déployer à son endroit relève de ce qu'Emmanuelle Marchal et François Eymard-Duvernay (1994) ont appelé « l'intéressement » et qui repose sur une stratégie d'accompagnement : une négociation située des contraintes administratives susceptibles d'apprendre

aux agriculteurs à mieux s'ajuster. Qu'il passe par un suivi plus attentionné de certains cas, des interventions ponctuelles de communication sur le terrain ou une indéniable attention à l'accueil, le travail de réparation oblige l'agent à se confronter à ces situations qu'il qualifie lui-même de « difficiles », où la solitude de l'agriculteur se mêle aux difficultés matérielles, conduisant à des pratiques jugées « irrationnelles ».

Ainsi, au travers d'anecdotes, on apprend qu'un premier agriculteur a volontairement lâché ses bêtes en pleine nuit sur les pâtures voisines, qu'un second menace de mort son voisinage ou qu'un autre s'enferme dans une inextricable situation familiale. Le travail administratif suppose aussi la gestion de ces situations. Tel est le cas de ce « dossier embêtant » désigné par un agent (cas MT-n°083) : « On l'a reçu le 30 avril avec des pièces manquantes. Il manquait la liste des bovins, donc on fait une première relance... Rien... Une deuxième relance... Rien encore. (...). J'ai expliqué qu'on n'avait aucune nouvelle de l'éleveur, qu'il n'avait pas répondu au courrier qu'on lui avait adressé. Il n'a pas de téléphone, alors du coup on ne pouvait pas l'appeler... Finalement, on a téléphoné à sa mère pour qu'il vienne. On a fini par pouvoir lui donner un rendez-vous. Il vient et on règle le problème de la liste [des bovins]. Mais il manquait encore l'avis d'imposition. On lui demande de revenir parce que là c'est idiot, c'est même complètement idiot... il y a quand même 35 000 francs de prime en jeu ! Et ben, il ne vient pas. Le problème, c'est qu'il est fâché avec ses parents et qu'il dort dans la stabu. C'est en téléphonant à des voisins qu'on a fini par l'apprendre. Il ne vient pas donner l'avis d'imposition parce qu'il n'a pas fait de déclaration, ça, c'est sûr... Mais c'est idiot, nous, avec des collègues, on a regardé la circulaire, on a vu qu'on pouvait recevoir une déclaration sur l'honneur comme quoi il n'a rien touché d'autre... le chef est au courant ».

Cet aperçu des épreuves possibles souligne combien, si elle constitue un travail qui requiert à la fois alignement et réparation, la sécurité réglementaire n'est guère dissociable des longues chaînes métrologiques qui assurent une existence administrative aux êtres et aux choses qu'elle concerne, et qui permettent d'attacher ensemble des entités aussi hétérogènes que des textes de loi, des animaux, des parcelles, des modes de production, des personnes morales et de l'argent. Mais la manière de les lier durablement peut toutefois différer. En fait, le travail dont dépend la sécurité réglementaire, et qui fait qu'on pourra bien considérer *in fine* que le droit, et tout le droit, a été dit, dépend aussi d'un agencement organisationnel.

## UN AGENCEMENT ORGANISATIONNEL AUX FORMES PLURIELLES

L'examen des épreuves qui surgissent dans le cours d'activité du travail administratif ne constitue pas qu'une photographie de l'ensemble des questions que les agents se posent pour attribuer l'argent public. Il révèle aussi la nature et la pertinence des ressources matérielles, humaines et symboliques qu'ils sont en mesure de mobiliser pour résoudre les problèmes. De la même façon qu'on a pu dire, dans le cadre d'une sociologie des activités, que ce n'est pas le pilote d'avion mais le cockpit qui se souvient de ses vitesses (Hutchins, 1994), on pourra considérer que le travail auquel se livrent les agents pour attribuer les subventions procède d'un agencement.

Ce n'est pas un gestionnaire qui traite les dossiers de demandes de primes, mais au minimum un bureau, avec certes des personnels, mais aussi un organigramme, des règles, ses outils informatiques, des chaises, des tables, des papiers, bref, un ensemble composite d'humains et de non humains qui invite à regarder de près l'organisation.

### **Les ressources matérielles et symboliques du travail administratif**

L'organisation de n'importe quel bureau d'un service d'économie agricole d'une DDAF repose, en premier lieu, sur de puissants dispositifs métrologiques destinés à assurer l'enregistrement, le suivi et le contrôle de données jugées stratégiques. C'est le cas du système d'identification et d'enregistrement des bovins qui, depuis les boucles qu'on suspend aux oreilles de chaque bovin européen jusqu'aux bases de données qui servent au Ministère à dresser chaque année l'état du cheptel national, équipe la gestion des troupeaux d'outils — passeports, certificats, livrets, logiciels de gestion — destinés à suivre la carrière d'un animal depuis sa naissance dans l'enclos d'une étable jusqu'à sa transformation en steak haché sur les rayonnages des supermarchés. C'est aussi le cas des dispositifs de télédétection qui, depuis la surveillance satellitaire de zones aléatoires du territoire jusqu'au répertoire cadastral numérisé qui inventorie l'ensemble des parcelles et des droits de propriétés, permet un suivi des cycles végétatifs des cultures et un contrôle des exploitants sur ce qu'ils déclarent cultiver jusqu'au plus petit lopin de terre. C'est enfin le cas du progiciel de gestion intégrée imposé par la réglementation européenne qui permet aux agents, par le biais d'une programmation automatique, d'apprécier la cohérence de l'ensemble des données concernant chaque exploitation. L'invitation à saisir cette dernière dans sa totalité est, du reste, de plus en plus forte. C'est notamment le cas aujourd'hui, depuis que chaque exploitation se trouve dotée de droits à paiement unique (DPU) attribués de manière globale.

Par ailleurs, l'organisation d'un bureau repose sur d'impressionnantes manières de mettre en mots le monde, de l'écrire et de le parler. C'est ici particulièrement saisissant à propos des êtres vivants, en recourant tantôt au vocabulaire carcéral (on parle de « délais de détention » ou de « systèmes de contention » pour les animaux), tantôt au vocabulaire industriel (on parle de « destruction animale » ou de « production animale »), tantôt au vocabulaire scientifique (chaque animal d'élevage, quelque soit sa nature, est converti en une même unité — l'Unité Gros Bétail (UGB) — pour permettre toute une série de calculs spécifiques sur la densité, la spécialisation ou le chargement d'une exploitation). La production de cette *novlangue* administrative contribue à reformater le sens du travail agricole. Traduit dans des formes générales compatibles avec une écriture informatique, des équations mathématiques ou des catégories administratives, il peut être appréhendé par des agents aux qualifications et aux statuts hétérogènes, sans nécessairement avoir une connaissance précise de l'activité agricole proprement dite. Et pour cause : la langue administrative opère ici comme un processus de

neutralisation, décrivant une asepsie des liens pourtant complexes qui attachent les paysans à leurs terres et à leurs animaux<sup>5</sup>.

Plus récemment encore, l'activité des bureaucrates fait l'objet d'une politique inédite imposant désormais une traçabilité administrative des actes opérés dans le cadre de l'instruction des dossiers ou de l'exécution des contrôles. Des fiches de suivi enregistrent systématiquement les opérations et leurs auteurs. Des démarches qualité mesurent leur traitement, en référence à des standards certifiés. Des procédés d'évaluation — comme les étonnants « contrôles de re-performance » — servent, sur le modèle des reconstitutions policières, à refaire faire le travail d'un agent sous l'œil aiguisé d'un inspecteur pour s'assurer de la bonne exécution des procédures. L'enjeu de ce suivi minutieux de chaque étape et chaque microdécision n'est pas anodin. Il décrit la fiction d'une transparence de ce qui se passe dans chaque bureau ou chaque guichet, garantie d'une attention accrue à la conformité légale des décisions prises.

Mais à elles seules, ces ressources matérielles et symboliques ne sont rien sans une manière précise d'être combinées entre elles. L'examen plus attentif des deux services d'économie agricole peut, à cet égard, s'avérer instructif. Encore faut-il saisir les spécificités du travail administratif qu'on y a observé.

### **Deux distributions différentes**

Lorsqu'on compare la nature des épreuves du travail administratif dans les deux services étudiés, force est de constater plusieurs différences (Tableau n°2). On y retrouve les quatre catégories d'affaires, mais dans des proportions qui changent. Les dossiers présentant une étendue et une intensité importantes apparaissent plus nombreux dans le cas des Plaines (34% des épreuves) que dans celui des Montagnes (12%). A l'inverse, ceux où le désalignement conduit à une forte étendue mais une faible intensité concernent davantage les Montagnes (19%) que les Plaines (10%). En fait, c'est l'ensemble de la distribution des problèmes à résoudre qui semble différent (annexe n°3).

---

5. La nature et la complexité du lien entre les hommes et les bêtes ont été récemment discutées par Jocelyne Porcher (2002), dans le cadre d'une approche critique où ce processus d'asepsie débouche, pour l'auteur, sur une véritable folie.

**Tableau n°2.- Distribution des dossiers désalignés (source : corpus d'enquête 2004)**

	DDAF des Plaines		DDAF des Montagnes		Total
	Effectif	Fréquence	Effectif	Fréquence	
Dossiers désalignés de classe I	58	0,34	80	0,35	138
Dossiers désalignés de classe II	38	0,22	76	0,34	114
Dossiers désalignés de classe III	59	0,34	26	0,12	85
Dossiers désalignés de classe IV	18	0,10	44	0,19	62
Total de dossiers désalignés	173	1,00	226	1,00	399

La distribution diffère en stock, mais aussi en flux : dans le cas des Plaines, les affaires éprouvées ont en moyenne une étendue et en intensité plus élevée que dans le cas des Montagnes. C'est que le recours hiérarchique pour en résoudre les difficultés y est plus fréquent dans le premier, alors que les dossiers problématiques résolus directement par les agents y sont plus importants dans le second (Tableau n°3).

**Tableau n°3- Distribution comparée des affaires en fonction du mode de résolution des épreuves (source : corpus d'enquête, 2004)<sup>6</sup>**

	DDAF des Plaines		DDAF des Montagnes		Total
	Effectif	Fréquence	Effectif	Fréquence	
Dossiers désalignés résolus par l'agent	95	0,55	164	0,64	259
Dossiers désalignés résolus avec des collègues	51	0,29	87	0,34	138
Dossiers désalignés résolus avec recours hiérarchique	53	0,31	29	0,11	82
Total	199	1,15	280	1,09	479

6. Le total des fréquences est supérieure à 1, dans la mesure où une même affaire peut obliger l'agent à recourir simultanément à plusieurs modes de résolution comme, par exemple, demander conseil à un collègue et prévenir le responsable hiérarchique.

Ces différences peuvent sans doute s'expliquer par plusieurs facteurs liés à la nature des exploitations du département ou encore à la structure même de la réglementation que les agents doivent mobiliser pour prendre leur décision. Le fait, pour le service des Plaines, d'être avant tout confronté à des céréaliers et, pour le service des Montagnes, d'être en rapport avec des éleveurs peut s'avérer déterminant, quand on connaît les tensions et les spécificités qui opposent ces différents mondes agricoles, aux identités spécifiques (Lemery, 2003). De la même façon, la nature des aides versées aux intéressés varie d'un département à l'autre. Les aides directes, dites du premier pilier de la PAC, concernent centralement les surfaces (les aides végétales) alors que les mesures agro-environnementales, dites du deuxième pilier, associent pour un certain nombre les pratiques d'élevage. On pourrait faire l'hypothèse que ces différences, qui distinguent les services des Plaines et des Montagnes, jouent en faveur d'une spécificité du travail administratif propre à chacun. Mais à quelles conditions et selon quelles modalités ?

Pour le savoir, l'invitation proposée dans ce papier à s'intéresser de près aux activités administratives accomplies par les agents, suggère d'examiner en première instance les ressources immédiatement disponibles aux personnels afin de comprendre comment, en situation, les dossiers passent de mains en mains. L'examen des conditions concrètes de cette circulation n'est pas anodine, car les agents témoignent, lorsqu'on s'entretient auprès d'eux, d'un idéal qu'on pourrait, par analogie avec certaines productions industrielles, qualifier de *fluidité bureaucratique*<sup>7</sup> : le service doit « tourner », les demandes doivent être traitées à temps, les agriculteurs ne doivent pas trop attendre au guichet, les dossiers doivent « avancer ». Or, les manières d'organiser les bureaux jouent un rôle central dans cette mise en fluidité du traitement administratif.

### **Comment organiser son bureau ?**

La circulation des dossiers qu'on vient d'évoquer dépend, en tout premier lieu, des modes de rangement. Regarder la décision réglementaire comme un travail, c'est en effet examiner la manière dont les personnels parviennent à rassembler l'information nécessaire aux calculs et aux raisonnements qui jalonnent chaque étape du traitement. Or, ces informations ne se réduisent pas toujours aux seuls éléments consignés dans les chemises cartonnées que les agents manipulent ou aux données contenues dans le disque dur de leur ordinateur. Il faut parfois faire d'autres recherches. Dès lors, l'ordonnancement du bureau a son importance. David Kirsh (2001), un des rares chercheurs en cognition distribuée à s'être intéressé au rangement des bureaux, décrit deux manières de composer avec son environnement qui opposent les « soigneux » (*neats*) et les « bohèmes » (*scruffy*) : la première consiste à classer les éléments depuis un nombre volontairement réduit de « structures explicites de coordination », tels les listes, planning de la journée, boîtes de réception de courrier, etc. pour déterminer la prochaine tâche (*planification*) ; la seconde suppose de se repérer par « paysages d'activités » (*activity landscape*) tels que post-it collés ici ou là, piles de

---

7. Par référence, ici, aux industries de procès ou de série étudiées respectivement par François Vatin (1987) Gwenaëlle Rot (2002).

dossiers, livres ouverts sur le sol, commentaires griffonnés sur des enveloppes, etc. qui constituent autant d'indices depuis lesquels s'improvise l'activité de travail.

Ces deux stratégies, qui concernent la manière dont chacun gère son espace de travail, peuvent s'avérer éclairantes pour décrire plus largement les politiques de rationalisation managériale en matière d'organisation et de rangement<sup>8</sup>, dès lors qu'on examine ces dernières depuis le prisme du travail concrètement accompli par les agents. L'administration des Plaines exhibe un ordre impeccable, doublé d'une rhétorique bien rôdée sur l'importance du classement et la traçabilité, que mettent en scène d'impressionnants linéaires rassemblant la totalité des dossiers des agriculteurs. Rien ne semble dépasser de ce soigneux ordonnancement, jusqu'au couloir central du service parfaitement net et vierge de tout encombrement. La sécurité réglementaire est à ce prix : un monde de bureaux sans bavure, où chaque chose est à sa place, où tout paraît visible, transparent, gage de qualité. L'administration des Montagnes présente, en revanche, un tout autre aspect. Les bureaux, plus nombreux mais plus exigus, paraissent encombrés de centaines de dossiers répartis sur des rayonnages ou sous forme de piles, parfois impressionnantes, qui s'accumulent sur les tables et à même le sol. L'ensemble des dossiers n'est pas centralisé, de sorte que ces derniers ne sont pas toujours visibles, colonisant des espaces plus insolites, comme le grenier, le garage ou le couloir central, prenant alors la forme tantôt de murs, tantôt de pyramides (annexe n°5). Mais, au-delà de cette seule « atmosphère » (9), ce sont des manières précises de classer et de faire circuler les dossiers qui apparaissent différentes. Dans le cas des Plaines, les affaires sont distribuées sur des rayonnages par exploitations : à chaque chemise correspond l'ensemble des aides demandées par l'agriculteur, celle-ci rassemblant la totalité des pièces nécessaires à l'administration. Les documents sont tous entreposés dans des dossiers fermés rassemblés dans une même salle, vaste pièce bordée de linéaires. Lorsqu'ils doivent faire l'objet d'un traitement, ils circulent à l'intérieur de caisses de plastique qui correspondent à une étape précise — la réception, l'instruction, la saisie, le contrôle, la gestion des anomalies — passant alors de mains en mains au fil des différents postes de travail du service. Dans le cas des Montagnes, l'ordonnancement repose sur une logique réglementaire : derrière chaque chemise suspendue, il y a une demande de prime animale ou végétale. Elles sont stockées dans les différents bureaux du service, en fonction de leur spécialisation, et s'insèrent dans des rayonnages les ordonnant par commune lorsqu'elles sont rangées, et dans des piles accumulées sur les bureaux lorsqu'elles sont réouvertes à l'occasion d'une demande de subvention, les agents opérant alors l'ensemble des opérations nécessaires (instruction, saisie, contrôle) (Tableau n°4).

---

8. Un ouvrage éclairant sur les politiques d'entreprise en matière de rangement est celui d'Eric Abrahamson et David H. Freedman (2006).

9. Il faudrait ici prendre au sérieux la notion chère à Peter Sloterdijk, et considérer l'« atmosphère » produite par l'organisation comme la constitution d'un milieu depuis lequel les formes de vie, et en l'occurrence ici des formes de vie au travail, sont possibles.

**Tableau n° 4- Modes de rangement des dossiers des services d'économie agricole dans deux DDAF (source : échantillon enquête 2004)**

		DDAF des Plaines	DDAF des Montagnes
Mise en scène des bureaux	Pratiques de rangement	Peu de stocks apparents	Beaucoup de stocks apparents
	Pratiques d'ornementation	Formes générales	Formes locales
Dossiers traités et rangés	Logique de stockage	Dossiers fermés centralisés dans une même pièce	Dossiers fermés distribués dans différents bureaux
	Logique de classement	Exploitation	Prime légale
	Sous logique de classement	Numéro de dossier	Numéro de commune
Dossiers en cours de traitement	Mode de spécialisation	Spécialisation fonctionnelle	Spécialisation réglementaire
	Outil de coordination	Caisses en plastique	Piles

Ces différentes stratégies de rangement ont indéniablement un impact sur le parcours des dossiers. Le service des Plaines multiplie les outils explicites de coordination — fiches consignait chaque étape de traitement, caissettes en plastique, manuels de procédure, rayonnages centralisés,— qui renvoient à l'idéal planifié d'une gestion des flux. Celui des Montagnes paraît moins formalisé, ces mêmes outils se substituant à des formes plus éparées d'accumulation de l'activité — piles, rangements distribués — qui supposent un ajustement mutuel des personnels dépositaires de la connaissance des stocks et de leur contenu. Ainsi, lorsqu'un observateur pénètre dans le service des Plaines, c'est l'incessant ballet de caissettes qui saisit immédiatement le regard, ces dernières circulant de table en table au fur et à mesure du traitement. Les employés ne se déplacent jamais. En revanche, dans le service des Montagnes, il n'y a ni caisses, ni fiches les accompagnant : ce ne sont pas les dossiers qui bougent, mais les agents qui s'ajustent, le plus souvent dans le couloir du service, près du photocopieur.

Les dossiers ont une vie bien à eux, qui consiste à passer de l'état « dormant » (on dit d'un dossier archivé qu'il est un dossier qui dort) à un état d'éveil (on dit d'un dossier qu'on commence à traiter qu'on l'a « réveillé »). Dans le premier cas, il est généralement stocké dans des boîtes ou des classeurs qui ont la caractéristique d'être fermés : c'est une question, là aussi, de sécurité qui est avancée car il faut pouvoir conserver l'ensemble des pièces qu'ils contiennent et sans lesquelles le droit ne peut être dit. Dans le second cas, il est le plus souvent entreposé dans des chemises suspendues,

car il faut faciliter l'adjonction de pièces et sa préhension en maintenant accessible son contenu, rendant alors immédiatement visible à l'œil nu où en est le traitement. Cette mise en attente souligne combien le dossier est un devenir, un processus, un objet matériel vivant, qui enfle, grossit, qu'on ouvre ou qu'on referme. A cet égard, au-delà du seul rangement, deux autres éléments influent sur la circulation des affaires. Le premier relève de l'équipement matériel du bureau : le fait, pour un agent, de disposer d'un téléphone ou de pouvoir accéder par informatique à l'ensemble des données, augmente sa capacité d'intervention, de sorte que les affaires qui parviennent sur sa table de travail ont une probabilité d'y rester plus longtemps, pour y être traitées. Le second renvoie aux connaissances des personnels : par leurs compétences et leur expérience, les agents ne disposent pas des mêmes possibilités d'action, si bien que des demandes épineuses examinées par quelqu'un qui ignore tout des races bovines ou des productions végétales auront plus de chance de passer dans d'autres mains, et de poursuivre leur périple au sein de l'organisation que si elles se trouvent directement traitées par un expert.

Or, là encore, les deux services étudiés diffèrent. Dans le cas des Plaines, les boxes d'accueil ne disposent d'aucun ordinateur, alors que les guichets des Montagnes en sont équipés. Les bureaux des premiers n'ont pas accès directement aux dossiers, alors que les seconds ont toujours à disposition la totalité des affaires qu'ils traitent. Quant aux personnels, c'est leur absence de référence au milieu agricole qui constitue un point commun. Les agents de base ont, le plus souvent, une origine urbaine, parfois extérieure au département, de sorte que le milieu rural n'y est que rarement évoqué. C'est massivement le cas des agents vacataires embauchés pour quelques mois le temps des « campagnes » annuelles qui rythment la vie du service, lorsqu'il faut saisir en masse les données des dossiers de demandes des agriculteurs en matière d'aides végétales et animales. Mais c'est aussi le cas des personnels permanents d'exécution qui n'a parfois jamais pénétré dans une exploitation agricole de sa vie. Dans le cas de la DDAF des Montagnes, les modes de recrutement diffèrent radicalement : la plupart des agents entretiennent des liens amicaux ou familiaux avec le monde agricole, fussent-ils des vacataires embauchés pour de courte durée<sup>10</sup>.

L'ensemble de ces éléments — modes de rangement, équipement des bureaux, ressources humaines — concourent à orienter la vitesse de propagation des désalignements, qui varie d'un service à l'autre (Tableau n°5). Le formatage du traitement en spécialités fonctionnelles, le recours à une main d'œuvre précaire sans connaissance du milieu agricole ou encore le sous-équipement délibéré des guichets, conduisent les agents des Plaines à ne pouvoir saisir l'ensemble des éléments d'une affaire de sorte que les dossiers sont rapidement transmis à la hiérarchie directe, dès lors que survient un problème. A l'inverse, l'expérience des agents des Montagnes, fussent-ils des vacataires de longue date et en dépit de leur spécialisation

---

10. Parmi l'ensemble des agents rencontrés à la DDAF des Plaines (n=17), plus de la moitié n'avait jamais pénétré dans une exploitation de sa vie (n=10). Seuls 18% étaient fils d'exploitants et 41% titulaires d'un diplôme agricole (BATA, Bac pro, BTA, IGRF). Parmi l'ensemble des agents rencontrés à la DDAF des Montagnes (n=22), la quasi-unanimité des agents rencontrés à la DDAF des Montagnes avait pénétré dans une exploitation agricole (n=21). La moitié était composée d'enfants d'agriculteurs, souvent titulaires d'un diplôme agricole.

réglementaire, ne retire en rien leur capacité à comprendre la situation des agriculteurs dans sa globalité, et à intervenir pour résoudre les épreuves, même les plus compliquées.

**Tableau n° 5.- Propagation des épreuves du travail administratif (source : corpus d'enquête 2004)<sup>11</sup>**

	DDAF des Plaines	DDAF des Montagnes	Total
Moyenne de l'étendue des affaires désalignées	0,312	0,293	0,303
Vitesse générale de propagation des affaires désalignées	0,52	0,41	0,47
Vitesse verticale de propagation des affaires désalignées	0,27	0,10	0,19
Vitesse horizontale de propagation des affaires désalignées	0,25	0,31	0,28

Mais au-delà du seul parcours sinueux des dossiers qu'il permet de saisir et d'analyser, cet examen détaillé des ressources du travail administratif et de leurs agencements possibles invite à s'intéresser aux problématiques de l'action publique qui les fondent.

## SECURITE REGLEMENTAIRE ET MODELES D'ETAT

Les manières de classer, de stocker, de ranger et de faire circuler les dossiers sont examinées par les personnels concernés sous l'angle de multiples enjeux, à la fois ergonomique (de quels dossiers, parmi les dossiers « dormants », les gestionnaires doivent disposer dans leur bureau pour travailler ?), disciplinaire (comment disposer les dossiers de manière à pouvoir les surveiller et avoir l'œil sur leur circulation, compte tenu de la nature confidentielle des informations qu'ils recèlent ?) et cognitif (comment organiser le classement et l'archivage compte tenu des informations utiles au traitement). L'enquête montre, à cet égard, que les dossiers doivent intéresser une foule d'actants hétérogènes. Les personnels en charge de leur traitement doivent, sans surcharge cognitive insurmontable, pouvoir les traiter à temps. L'encadrement direct doit pouvoir contrôler les étapes qui jalonnent leur gestion, afin de retrouver sans peine l'information nécessaire à la compréhension des décisions. Les services centraux du Ministère de l'Agriculture entendent pouvoir apprécier l'efficacité des traitements administratifs de leurs services déconcentrés. Les services communautaires, par le biais de corps d'inspection spécialisés, doivent pouvoir auditer la gestion de l'attribution des subventions économiques et juger de l'absence

---

11. La vitesse verticale indique la propension des dossiers désalignés à être confiés par un agent d'exécution à son responsable hiérarchique. Ainsi, dans le cas des Plaines, 27% des dossiers désalignés sont transmis directement à la hiérarchie. La vitesse horizontale indique la propension des dossiers désalignés à être traité par l'agent avec l'aide d'un collègue. Ainsi, dans le cas des Montagnes, 31% des dossiers désalignés circulent parmi les collègues. La vitesse générale de propagation est la somme des deux.

d'irrégularités. En même temps, la gestion des dossiers doit pouvoir également satisfaire à l'architecture légale des textes, qui prévoit une gestion des demandes différenciées selon la nature des primes ou qui repose sur un calendrier précis organisé en « campagnes ». Par ailleurs, elle doit aussi tenir compte de l'écologie du bâtiment hébergeant le service, comme elle doit être cohérente avec l'architecture informatique des logiciels qui, bien que prévoyant une gestion « intégrée » des dossiers, peuvent présenter des spécificités locales — comme c'est le cas par exemple de la gestion des quotas laitiers. Bref, il y a un ensemble foisonnant d'entités à la fois matérielles, sociales et institutionnelles à prendre en compte. La réponse à ces différents enjeux n'est pas unique. Elle décrit plusieurs problématiques possibles de ce qu'on se propose d'appeler la « sécurité réglementaire ».

### **Deux problématiques de la sécurité réglementaire**

Une première manière de poser les enjeux du rangement des dossiers et, par-delà, de l'agencement qu'il suppose, concerne la DDAF des Plaines. Les dossiers désalignés y gagnent plus rapidement en étendue et en intensité parce que la qualification en droit des situations y est perçue comme plus délicate à mener. C'est là un argument défendu unanimement par la direction : le souci de se constituer une culture juridique conduit la hiérarchie à se doter de procédures internes destinées à faire remonter les affaires dès lors qu'un désalignement se pose avec la réglementation. C'est pour cette raison que les bureaux, et plus encore les guichets, sont sciemment désarmés et que le ballet incessant de caisses opère sous l'œil vigilant de la maîtrise : les affaires éprouvées sont construites comme autant de risques judiciaires possibles. Il est vrai que les agriculteurs du département sont parfois à la tête d'importantes exploitations de sorte qu'ils recourent aux prestations de cabinets de gestion spécialisés ou aux services d'avocats qui, en cas de contestation de la décision, ne manquent pas d'emprunter les voies judiciaires. Mais la contrainte majeure qui conduit la direction des Plaines à considérer les désalignements depuis le prisme du droit renvoie plus centralement encore à la procédure d'apurement des dépenses agricoles par la Commission Européenne qui, en cas d'« irrégularités », refuse de les financer. Or, ces cas ne cessent de croître depuis que la réforme de la PAC a remplacé, en 1992, l'ancienne politique d'intervention sur les marchés destinée à garantir des prix élevés par l'instauration de stocks publics<sup>12</sup>. Est-ce le fait de pratiques d'attribution des aides contestables au regard de Bruxelles, mais que les différents Etats de la Communauté entretiendraient malgré tout, soumis à la pression locale de groupes d'intérêt ? Est-ce le fait de contrôles communautaires mieux outillés et plus serrés qui contribueraient à rendre visibles des irrégularités déjà existantes ? Peu importe. Le fait est que la France fait régulièrement l'objet de refus d'apurement, qui obèrent chaque année le budget national<sup>13</sup>. En

---

12. Voir Annexe n°4, Rapports annuels de l'OLAF sur les irrégularités liées au versement des aides directes aux agriculteurs. Les irrégularités sont ici entendues comme des versements non conformes à la réglementation européenne. La fraude, qui désignent des irrégularités intentionnelles, n'en constitue qu'une partie.

13. Les refus d'apurement concernent les aides directes que la Commission estime avoir été indûment versées au regard de la réglementation. Leur montant annuel est de 116 millions d'euros en moyenne pour la France, et sont alors à la seule charge du budget national. Voir *Rapport d'information*, Commission des finances du Sénat, n°93, novembre, 2008.

effet, la commission recourt, au niveau national, à plusieurs centaines d'audits chaque année, ainsi qu'à des méthodes de calcul correctif destinées à extrapoler — sur la base des anomalies constatées et de l'application de taux forfaitaires — le montant global du préjudice financier. De par la place de premier rang qu'occupe le département des Plaines dans la distribution des aides directes et de sa congruence avec les techniques de calcul de la Commission (délimitation géométrique des parcelles, part importante des aides du premier pilier, etc.), le service d'économie agricole apparaît stratégique aux yeux de Bruxelles. Tel est, en tout cas, la conviction de ses responsables : la rationalisation du travail de bureau vise explicitement la prévention des pénalités en cas de contrôle communautaire. La sécurité réglementaire est à ce prix. Le rangement des dossiers « par exploitation » facilite l'exécution des contrôles administratifs en centralisant l'information. Les fiches déposées dans les caissettes de plastique permettent de conformer la traçabilité des opérations aux mesures imposées par les démarches de certification (ISO9000), celles-là même qui servent de lecture à la Commission en cas d'inspection.

Une autre problématisation possible de la sécurité réglementaire est celle que propose la DDAF des Montagnes. Car si les dossiers désalignés gagnent moins en intensité et en étendue, si le travail qu'exige leur réaligement s'avère plus collégial et mené par les agents d'exécution sans l'intervention systématique de la hiérarchie, c'est parce que l'intéressement des agriculteurs aux démarches administratives y est posé comme plus ardu. Comment convaincre les éleveurs de tenir à jour les livres et bordereaux qu'ils doivent adresser à l'administration concernant leur cheptel ? Comment veiller à ce qu'ils déclarent leurs parcelles cultivées en référence aux photos satellites dont dispose l'administration, et non à leur connaissance du terrain ou du seul cadastre ? Comment veiller à ce qu'ils se conforment aux exigences de l'inspection et du contrôle dont ont la charge les services d'économie agricole, en cas de visite sur l'exploitation ? L'accessibilité au service assuré à la fois par un accueil téléphonique et des guichets en mesure d'offrir un premier traitement, l'organisation de réunions d'information sur le terrain accompagnant les campagnes d'aides, les ajustements mutuels auxquels procèdent les personnels dans le couloir pour mieux saisir le détail d'un affaire dont l'éparpillement des pièces parmi les différents bureaux obligent à la collégialité, et parfois même la pénétration d'agriculteurs dans l'enceinte du *back office* n'ont d'autres buts que de faciliter le travail d'accompagnement que les agents estiment devoir accomplir. C'est particulièrement le cas des « agridiffs », public composé d'agriculteurs en difficulté que l'isolement social conduit parfois à des pratiques périlleuses (transgressions réglementaires, maltraitance animale, accidents du travail, etc.)<sup>14</sup>. La sécurité réglementaire est ici traduite dans les termes d'un risque « social ». Cette construction n'a, du reste, rien d'étonnante : le département se caractérise par une forte proportion d'éleveurs pauvres, peu modernisés et en fin de carrière, confrontés aux handicaps dits « naturels » de la montagne<sup>15</sup>.

---

14. « Agridiff » est une formule indigène qui renvoie au nom d'une ligne de crédit dont dispose le Ministère pour agir dans le cadre des crises agricoles.

15. Au moment de l'enquête, un agriculteur sur six dans le département des Montagnes était équipé d'un ordinateur et utilisait l'informatique. Dans le département des Plaines, un agriculteur sur trois l'était. Source : Agreste. Recensement agricole 2000.

## Deux modèles d'action publique

Ces deux problématisations s'inscrivent plus largement dans des modèles de conception différente de l'action publique. Les modes de gestion du personnel et les relations avec la profession agricole sont, à cet égard, particulièrement éloquents.

Pour s'ajuster aux variations de la charge de travail liées aux différentes campagnes qui jalonnent le cours de l'année<sup>16</sup>, les services d'économie agricole emploient temporairement des vacataires. Les deux DDAF étudiées n'échappent pas à la règle : plus de la moitié de leurs effectifs repose sur une main d'œuvre précaire<sup>17</sup>. La considération de la sécurité réglementaire n'est pas absente de cette gestion du personnel, mais selon des modalités différentes.

Dans le cas des Plaines, seules les procédures comptent. La perspective est alors celui d'une externalisation des tâches administratives, confiée possiblement à des organismes tiers au prix d'un suivi et d'un contrôle que seuls gèreraient des fonctionnaires, peu nombreux. C'est pourquoi les activités de saisie, d'instruction et de contrôle sont soigneusement séparées, chacune se répartissant d'un bout à l'autre du couloir central du service. Cet agencement décrit un horizon largement congruent avec l'idéal d'un *New Public Management* largement développé en Europe, et contenu en filigrane dans la réglementation communautaire pour penser la responsabilité en matière d'attribution des aides. Les textes, en effet, distinguent d'un côté, le mandataire — les « organismes payeurs » — en charge de l'exécution du service (instruire les demandes et verser les subventions) et, de l'autre, le mandant — les « services de l'Etat » — en charge de son contrôle<sup>18</sup>. Ce modèle, décrit comme celui de l'agence, repose sur une formalisation des procédures de travail pour garantir la traçabilité des décisions et l'attribution des responsabilités en cas de contentieux. C'est ce modèle qui sert de référence au service des Plaines, au prix de vacataires recrutés pour de courtes durées, très encadrés et parfaitement interchangeables. A l'inverse, c'est une logique de fixation du personnel que décrit le service des Montagnes : les contrats de travail y sont en proportion plus longs, leur recrutement régulièrement renouvelé dans l'espoir d'une titularisation et contribuant à l'émergence de la figure inédite du « vacataire permanent ». Alors qu'elle est une affaire de procédures dans le cas précédent, la sécurité réglementaire est d'abord ici attachée au statut : c'est la qualité de fonctionnaire qui, incorporée par les personnes elles-mêmes, doit garantir le

---

16. Les demandes de primes animales s'organisent en trimestres tandis que les demandes d'aides végétales sont annuelles. A chacune de ces primes ou de ces aides correspond un calendrier précis relatif au dépôt des dossiers, à l'instruction et à la mise en paiement des subventions

17. 64% et 51% composaient respectivement l'effectif vacataire des Plaines et des Montagnes au moment de l'enquête (en équivalent temps plein).

18. Sur l'organisation du paiement des aides européennes, voir le règlement du 7 juillet 1995 (CE)n°1669/95. Le paiement des aides est assuré, en France, par les Offices agricoles qui en sont les responsables formels. Mais l'instruction et le suivi des dépenses leur échappent, puisque ce sont les services d'économie agricole qui les réalisent concrètement. Ce trouble, qui nuit à la clarté des responsabilités, n'a pas échappé aux critiques d'un certain nombre de rapports publics (Cour des comptes, rapport public annuel, 1995 ; 2001).

respect des textes. Les fictions dont elles se réclament reposent sur les notions d'intérêt général, par opposition aux intérêts particuliers. Ainsi, la nécessité d'accompagner les agriculteurs dans leurs démarches administratives, qui s'avère être une conviction largement partagée par les agents des Montagnes, renvoie aussi au fait que les contraintes réglementaires font elles-mêmes l'objet de vives contestations des syndicats agricoles, inspirés selon eux par des intérêts locaux auxquels seul peut s'opposer le désintéressement du bureaucrate, dont le souci est, en l'occurrence, d'éviter tout accroc dans les modalités de réception, de suivi ou de contrôle des dossiers<sup>19</sup>. De tels enjeux concernent également le service des Plaines, mais s'avèrent régulés en amont — de l'aveu des responsables administratifs — depuis une pratique de la négociation qui renvoie au modèle de la « cogestion » des politiques publiques, parfaitement décrite par les travaux en sociologie politique (Jobert et Muller, 1987) et qui font désormais partie de la théorie des dirigeants administratifs eux-mêmes qu'ils citent et reprennent, pour leur propre compte. Il y a moins, selon eux, une opposition entre un intérêt général et des intérêts privés qu'une séparation entre le « politique » — celui là même qui concourt les syndicats agricoles à mener une activité de lobbying auprès du ministère — et l'« administratif », domaine qu'ils ont la charge de gérer en toute transparence.

## CONCLUSION

L'invitation à se demander comment ranger son bureau depuis l'exploration de deux services administratifs en charge d'attribuer de l'argent public ne constitue pas la voie la plus empruntée pour éclairer le fonctionnement des organisations et, plus largement, les modes d'intervention publique. Peut-être la question paraît-elle trop banale ? Dans la perspective des travaux historiques qui se sont intéressés à cet objet, notre propos est pourtant bel et bien d'y contribuer. A titre de conclusion, et au terme de cette investigation agricole, nous voudrions insister sur deux résultats.

La question du rangement invite, en premier lieu, à saisir précisément le travail de bureau. Les enjeux concrets que soulève cette question — qu'il s'agisse de l'archivage, du classement et de la circulation de l'information — obligent à entrer dans la matière même du travail administratif, depuis ses « activités » concrètement accomplies. Parmi les traditions intellectuelles susceptibles de soutenir de telles attentions (Licoppe, 2008), les théories de l'acteur-réseau et de la cognition distribuée mobilisées ici s'avèrent des guides utiles. La préoccupation de la première à saisir les ressources hétérogènes de « l'action à distance » conduit notamment à s'intéresser aux dispositifs métrologiques et aux médiations qui équipent les bureaucrates dans leur capacité à cadrer des scènes, à les traduire et, par-delà, à dire le droit (Latour, 1994 ; 2003). C'est là une perspective éclairante, dès lors qu'on s'efforce de comprendre la manière dont les agents d'une administration attribuent de l'argent public : leurs décisions supposent

---

19. Rappelons que les tensions entre la profession agricole et l'administration sont souvent vives. Et ont pu, dans le cas du département des Montagnes, prendre des formes particulièrement violentes (séquestration d'agents de contrôle, dégradation de véhicules de fonction, etc.) ou spectaculaires (destruction de dossiers sur la place publique). Sur le cas des violences agricoles, voir plus généralement Nathalie Duclos (1998).

l'existence de ratios, de compteurs, d'indices, et, par-dessus tout, de dossiers destinés à faire exister des « exploitants », des « gros bétails » ou des « surfaces » plutôt que des paysans, des vaches ou des parcelles, signalant l'impressionnant travail de cadrage dont l'agriculture fait l'objet. Quant à la théorie de la cognition distribuée, c'est « l'action située » qui constitue sa ligne de mire, invitant à considérer l'écologie même de l'activité, avec son environnement négocié et les capacités d'action qui en découlent (Lahlou, 2000). C'est là une piste de recherche précieuse, dès lors qu'on entend rendre compte du rangement proprement dit, des modes de coordination qu'il impose dans le travail, des calculs et des raisonnements qu'il implique et dont on mesure la différence lorsqu'on compare les deux services administratifs étudiés. Certes, ces deux références théoriques n'ont pas la même visée. Mais la théorie de l'acteur-réseau d'une part, et la théorie de la cognition distribuée d'autre part, ont en commun d'inviter à entrer dans la matière même du travail administratif, s'intéressant aux écrits, aux papiers, aux artefacts qui le composent, au-delà de la réputation grise ou ennuyeuse dont pâtit, hélas, le traitement des dossiers. Au-delà de ce qu'on a déjà pu évoquer, c'est également la variation du grain de l'observation qu'offrent ces deux regards — l'un insistant sur ce qui circule de scène en scène, l'autre ancré dans l'analyse des situations — qui a motivé, dans ce papier, leur mobilisation.

Un deuxième intérêt d'explorer la question du rangement tient précisément à ce qu'il oblige à une meilleure considération de cet ensemble composite que nous avons appelé « agencement ». Outre de faire référence aux deux théories qu'on vient d'évoquer, qui partagent la description de l'action depuis un même modèle distribué entre des choses et des personnes, et dont l'assemblage constitue la véritable unité d'analyse, le rangement éclaire la complexité du « travail d'organisation » (Terresac, 2002) dont tout agencement socio-technique est l'objet. Il montre que derrière des manières de classer, de stocker, de faire circuler l'information, il y a une multiplicité d'actants qu'il faut intéresser — les opérateurs directement impliqués dans l'instruction des dossiers, les textes légaux qui doivent être respectés, l'encadrement en charge du traitement, les outils de gestion destinés à mesurer le travail réalisé, le ministère de l'agriculture ou les instances communautaires responsables de son évaluation, etc. Mais il révèle surtout — et c'est sans doute là un point plus original — qu'il doit satisfaire deux enjeux bien distincts. Un premier concerne directement l'accomplissement pratique de ce qu'il convient de faire : ranger, c'est pouvoir s'acquitter de son travail. C'est savoir organiser le bureau, aménager l'espace et faire en sorte que l'information nécessaire au travail soit disponible sans coûts cognitifs ou matériels excessifs. Un second renvoie à ce qu'on estime devoir faire : ranger, c'est penser son travail. C'est concevoir un ordre, imaginer un monde et rendre visibles les fictions depuis lesquelles l'on entend lire l'action accomplie. C'est pourquoi, derrière l'intrigant ballet de caisses en plastique du service des Plaines, il y a une reterritorialisation de l'activité administrative destinée à permettre l'imputation de responsabilités inédites (traçabilité des traitements), signalant la conception d'un Etat « transparent », même si c'est au prix d'une insécurité juridique accrue. C'est pourquoi, derrière le désordre apparent du service des Montagnes, il y a l'idéal d'un traitement égalitaire des agriculteurs en cohérence avec les débordements générés par les cadrages métrologiques de plus en plus fins destinés à performer l'activité agricole, révélant un Etat « réparateur »

intervenant auprès des exploitants les plus démunis, même si c'est au prix de tensions accrues avec Bruxelles. Il y a bien, dans les deux cas, les mêmes textes de loi, la même invitation à veiller à la sécurité réglementaire. Mais, entre les deux, il y a un travail d'organisation qui diffère.

## REFERENCES

ABRAHAMSON E. et FREEDMAN D.H. (2006), *A Perfect Mess. The Hidden benefits of disorder*, New York-Boston-London : Little, Brown and Company

BERNOUX Ph. MOTTE D. et SAGLIO J. (1973), *Trois ateliers d'OS*, Paris, Les Editions ouvrières

CALLON M. (1999), « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », in R. Boyer, B. Chavance et O. Godard, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Editions de l'EHESS

CAYLA O. (1993), « La qualification ou la vérité du droit », *Droits*, n°18, 3-16.

DODIER N. (1995), *Des hommes et des machines*, Paris, Métailié

DODIER N. et BASZANGER I. (1997), « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, XXXVIII, n°1, 37-66.

DUCLOS N. (1999), *Les violences paysannes sous la Vème République*, Paris, Economica

FRANEKEL B. (2001), « Enquêter sur les écrits dans l'organisation », in A. Borzeix et B. Fraenkel, (eds), *Langage et Travail. Communication, cognition, action*, Paris, CNRS éditions

GARDEY D. (2008), *Ecrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La découverte

HUTCHINS E. (1994), « Comment le cockpit se souvient de ses vitesses. Travail et cognition », *Sociologie du travail*, n°4, 451-473

JOBERT B. et MULLER P. (1987), *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF

JOERGES B. et SHINN T., (2000), « Instrumentation Between Science, State and Industry » in B. Joerges et Terry Shinn, (eds), *Yearbook for the Sociology of the Sciences*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers

JOLY N. et WELLER J.M. (2009), « En chair et en chiffres. La vache, l'éleveur et le contrôleur », *Terrain*, n°53, 140-153

KIRSH D. (2001), « The Context of Work », *Human-Computer Interaction*, vol.16, 305-322.

LALHOU S. (2000), « Attracteurs cognitifs et travail de bureau », *Intellectica*, vol.30, n°1, 75-113

LATOUR B. (1994), « Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité », *Sociologie du travail*, vol.36, n°4, 587-607.

LATOUR B. (2003), *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La découverte

LE GALES P. et LASCOUMES P. (eds) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po

- LEMERY B. (2003), « Les agriculteurs dans la fabrique d'une nouvelle agriculture », *Sociologie du travail*, vol.45, n°1, 9-25.
- LICOPPE C. (2008), « Dans le « carré de l'activité » : perspectives internationales sur le travail et l'activité », *Sociologie du travail*, vol.50, n°3, 287-302
- LINHART D. (1978), *L'établi*, Minuit, Paris
- PORCHER J. (2002), *Eleveurs et animaux. Réinventer le lien*, Paris, PUF
- ROT G. (2002), « Fluidité industrielle, fluidité organisationnelle », *Revue Française de Sociologie*, vol.XLIII., n°4, 711-737
- TERSSAC (de) G. (2002), *Le travail : une aventure collective*, Toulouse, Octarès.
- THEVENOT L. (1990), « L'action qui convient », in P. Pharo et L. Quéré, (eds), *Les formes de l'action*, Paris, Ed de l'EHESS, coll. Raisons pratiques, 39-69
- VATIN F. (1987), *La fluidité industrielle*, coll. Réponses sociologiques, Paris, Méridiens Klincksieck
- WELLER J.M. (2007), « La disparition des deux bœufs du Père Verdon. Travail administratif et statut de la qualification », *Droit et Société*, n°67, 713-735
- WELLER J.M. (2008), « Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique » in H. Buisson-Fenet (ed), *Travail et Action publique : les acteurs professionnels de l'action publique face aux instruments de régulation*, Toulouse, Octarès, 15-23
- YATES J.A. (1989), *Control through Communication. The Rise of System in American Management*, Baltimore et London, The John Hopkins University Press

## Annexe n°1.- Méthodologie d'enquête

La description du travail administratif ordinairement accompli par les agents des services d'économie agricole (SEA) a reposé, pour les deux DDAF investies, sur 30 journées d'observation au total, réparties tout au long de l'année 2004, l'enjeu étant de pouvoir accéder à l'activité des agents à des moments variables du calendrier, avec ses périodes de calme relatif et d'urgence. Toutes les observations ayant été retranscrites sur ordinateur sous la forme de comptes-rendus, une série de « cas » a pu être ainsi constituée (n=500). Chaque cas désigne un agriculteur dont la demande d'aides auprès du SEA fait l'objet d'un traitement formel, quelles qu'en soient l'ampleur, la durée ou la difficulté. Il peut recouvrir une demande courante, simple cas parmi le flot habituel de ce qui est à traiter. Il peut concerner une demande en amont du dépôt officiel du dossier, lorsque l'agriculteur se rend à la DDAF pour se renseigner. Il peut s'agir, au contraire, d'une attribution de pénalités à un exploitant faisant l'objet d'un contrôle a posteriori, en aval de la décision (tableau A1-1). Cette collecte de cas concerne, par ailleurs, les différents types d'aides existantes en matière agricole (aides directes consacrées à l'exploitation des surfaces, aides directes consacrées à l'élevage dites « aides animales », aides agro-environnementales, etc.) (tableau A1-2).

	DDAF des Plaines	DDAF des Montagnes	total des cas
accueil	28	166	194
instruction	144	71	215
contrôles	04	05	09
autres	38	44	82
total des cas	214	286	500

Tableau A1-1 : Répartition des cas en fonction des phases du traitement

	DDAF des Plaines	DDAF des Montagne s	total des cas
aides surface (1er pilier)	106	74	180
aides animales (1er pilier)	86	90	176
aides agro-environnementales (2ème pilier)	02	51	53
autres dispositions réglementaires (transferts de droits, quotas, autorisations)	20	70	90
total des cas	214	286	500

Tableau A1-2 : Répartition des cas et réglementation

La production de ce corpus, qui a supposé l'observation d'une grande diversité de situations de travail (n=50) a été, par ailleurs, complétée par une série d'entretiens auprès des agents concernés (n=39).

## Annexe n°2.- Les épreuves de désalignement et le corpus d'affaires

Les épreuves de désalignement, à propos des demandes d'aides directes, ont été caractérisées depuis leur étendue et leur intensité.

L'indice mesurant l'étendue est compris entre 0 et 1. Il apprécie, pour chaque affaire éprouvée, le nombre d'actants déterminants intervenant dans l'affaire, chacun valant 0,1 lorsqu'il est directement impliqué, ou 0,05 lorsqu'il est indirectement impliqué. Par exemple, le cas n°MT-083 décrit dans l'article, qui concerne un éleveur fâché avec ses parents, a une étendue de 0,7 qui résulte de l'addition du fichier informatique (0,1) et des autres fichiers consultés de l'exploitation (0,05), de la concertation avec un collègue du bureau (0,1) et d'autres collègues indirectement (0,05) ainsi que de la hiérarchie directe (0,1) et indirecte qui en est informé (0,05), de l'institution chargée du paiement (0,1), de l'utilisateur lui-même (0,1) et de ses voisins (0,05).

L'indice mesurant l'intensité est compris entre 0 et 1. Il quantifie, pour chaque affaire éprouvée, la qualité des entités remises en cause par le désalignement, selon le barème suivant : problème d'information générale, sans intervention dans le traitement 0,1 ; problème de date ou de réception de la demande ou de codage ou de saisie de l'information 0,2 ; problème lié au formulaire de demande (pièce manquante, absence de signature) 0,3 ; problème de RIB 0,4 ; problème de producteur invalide (statut de l'exploitation) 0,5 ; problème d'animaux ou de parcelles inexistantes dans la base ou mal qualifiés 0,6 ; conflit de sources concurrentes d'information ou de bases 0,7 ; différend suite à un contrôle a posteriori (télé-détection, contrôle terrain) 0,8 ; différend suite audit national ou communautaire 0,9. L'intervention d'un acteur tiers (office, usager, syndicat, ordinateur via un contrôle automatique) susceptible d'intensifier le problème majore le score de 0,05. Ainsi, le cas n°MT-083 a une intensité de 0,350, résultant du calcul additionnel suivant : absence d'un formulaire (0,3) et implication d'une institution tiers (0,05).

Les quatre classes d'affaires éprouvées sont construites en fonction de leur position par rapport à la moyenne du corpus en étendue (0,303) et en intensité (0,427) (tableau A2-1).

	étendue	intensité	effectif	%
Classe I	< 0,303	< 0,427	138	0,35
Classe II	< 0,303	> 0,427	114	0,29
Classe III	> 0,303	< 0,427	85	0,21
Classe IV	> 0,303	> 0,427	62	0,15
Total			399	1,00

Tableau A2-1 : Distribution des affaires éprouvées par classes d'épreuves

### Annexe n°3.- Distribution comparée du corpus d'affaires

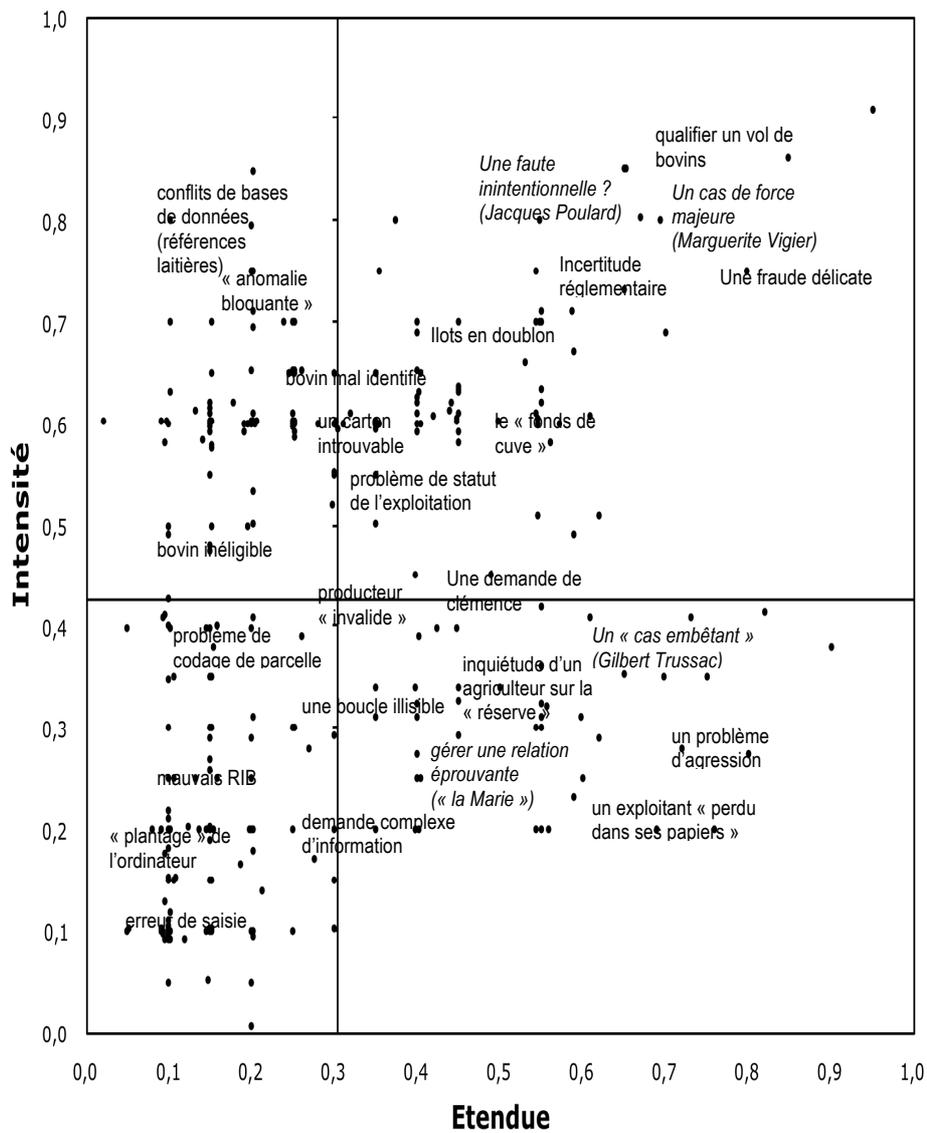


Figure A3-1 : Cartographie des dossiers désalignés (n=399)  
(source : corpus d'enquête 2004)

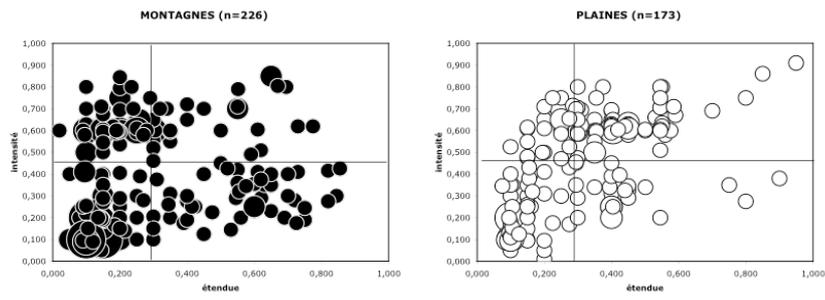


Figure A3-2 : Cartographie des épreuves dans les deux services enquêtés  
(source : corpus d'enquête 2004)

#### Annexe n°4.- Cas d'irrégularités concernant les aides directes de la PAC

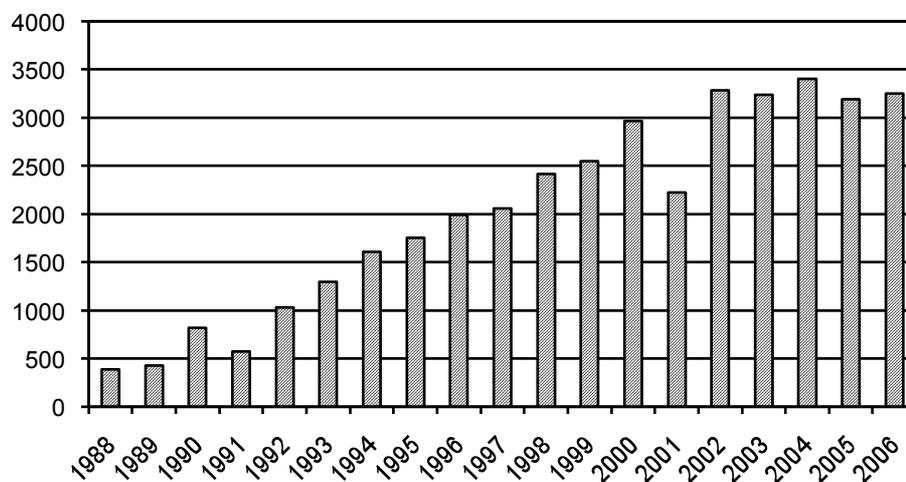


Figure A4-1.- Nombre de cas d'irrégularités déclarés par les Etats membres, dont le montant en jeu dépasse 4000 euros. Source : *rappports annuels*, Rapport de la commission au Parlement et au Conseil, OLAF European Anti-Fraud Office, 1988-2006

**Annexe n°5.- Les pratiques de rangement dans les deux DDAF  
enquêtées**



Photo A5-1 : Couloir du service des Plaines



Photo A5-2 : Couloir du service des Montagnes



Photo A5-3 : Box d'accueil du service des Plaines



Photo A5-4 : Box d'accueil du service des Montagnes



Photo A5-5 : La coordination par caisses plastifiées du service des Plaines



Photo A5-6 : La coordination par piles de dossiers du service des Montagnes



Photo A5-7 : Classement centralisé du service des Plaines



Photos A5-8 : Classement distribué des dossiers du service des Montagnes