

Du micro au macro : aborder les politiques publiques au travers de l'analyse des activités de mise en œuvre

Rafaël Weissbrodt, Haute école de Santé, HES-SO Valais-Wallis, Agasse 5, 1950 Sion, Suisse, rafael.weissbrodt@hevs.ch
David Giauque, Université de Lausanne, Institut d'études politiques, 1015 Lausanne, Suisse, david.giauque@unil.ch

Résumé. La communication vise à illustrer une contribution possible de l'ergonomie à l'évaluation de politiques publiques, au travers de l'analyse de l'activité des agents chargés de leur mise en œuvre. Elle constitue une contribution théorique à l'étude des liens entre l'ergonomie de l'activité et deux autres courants des sciences humaines et sociales : l'évaluation dite « réaliste », qui s'intéresse aux mécanismes d'action par lesquels une intervention produit des effets auprès des acteurs-cibles, et le courant de la *street-level bureaucracy*, qui se fonde sur la mise en évidence des dilemmes et des stratégies qui constituent le quotidien des agents publics de première ligne. La communication se fondera sur l'évaluation d'une campagne pluriannuelle des inspections du travail suisses, consacrée à la prévention des risques psychosociaux. L'objectif est de proposer, à partir de cette recherche évaluative, un modèle théorique des relations entre ces trois disciplines, qui pourra être décliné dans de futurs projets.

Mots-clés : Evaluation, politique publique, agent, risques psychosociaux

From micro to macro: addressing public policies through the analysis of implementation activities

Abstract. This communication aims to illustrate a possible contribution of ergonomics to the evaluation of public policies, based on an analysis of the implementation activities in the field. It constitutes a theoretical contribution to the study of the links between activity ergonomics and two other currents in the human and social sciences. One is the "realistic" evaluation, which is concerned with the mechanisms of action by which an intervention produces effects on the target actors. The other is the study of the "street-level bureaucracy", which is based on the identification of the dilemmas and strategies that constitute the daily life of front-line public officers. The communication will be based on the evaluation of a multi-year campaign of the Swiss labour inspectorates on the prevention of psychosocial risks. The objective is to propose, based on this evaluative research, a theoretical model of the relationships between these three disciplines, which can be applied in future projects.

Keywords: Evaluation, public policy, agent, psychosocial risk

*Ce texte original a été produit dans le cadre du congrès de la Société d'Ergonomie de Langue Française qui s'est tenu à Paris, les 16, 17 et 18 septembre 2020. Il est permis d'en faire une copie papier ou digitale pour un usage pédagogique ou universitaire, en citant la source exacte du document, qui est la suivante :

Weissbrodt, R. & Giauque, D. (2020). Du micro au macro : aborder les politiques publiques au travers de l'analyse des activités de mise en œuvre. Actes du 55ème Congrès de la SELF, L'activité et ses frontières. Penser et agir sur les transformations de nos sociétés. Paris, 16, 17 et 18 septembre 2020

Aucun usage commercial ne peut en être fait sans l'accord des éditeurs ou archiveurs électroniques. Permission to make digital or hard copies of all or part of this work for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not made or distributed for profit or commercial advantage and that copies bear this notice and the full citation on the first page.

INTRODUCTION

A la suite de Laville et De Montmollin, il est devenu habituel de dire de l'ergonomie qu'elle est myope (Volkoff, 2010). Elle serait particulièrement apte à étudier l'activité de travail de près, dans le détail des opérations, des savoir-faire de métier et des régulations quotidiennes. En revanche, elle serait moins à même d'appréhender les dimensions supra-ordonnées de l'activité, par exemple économiques, structurelles ou politiques.

Bien que l'ergonomie ait progressivement étendu son champ d'analyse et complexifié ses modèles, la question demeure d'actualité. De fait, les ergonomes ont développé des concepts explicatifs et des démarches de recherche et d'intervention leur permettant de modéliser l'activité de travail de manière très fine. Ce faisant, sont-ils cantonnés essentiellement à l'analyse de dimensions micro ? Peuvent-ils dépasser les frontières de la situation de travail pour s'intéresser à des questions relevant, par exemple, de la sociologie et de la science politique ? Peuvent-ils être légitimes pour s'exprimer, à partir de leur discipline, sur des questions de politique publique ?

La réponse à ces interrogations est, à nos yeux, positive. Dans ce contexte, la communication a pour objectif de proposer une réflexion théorique sur les rapports entre l'ergonomie de l'activité, l'évaluation dite « réaliste » des politiques publiques (Pawson, 2006) et le courant de la *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980). Ces trois disciplines partagent un intérêt pour l'analyse du rôle des acteurs de terrain et de leurs contextes d'intervention. La communication illustrera leurs apports respectifs, à partir d'une recherche évaluative consacrée à une campagne d'inspection du travail centrée sur la prévention des risques psychosociaux (RPS). Le texte mettra l'accent sur les aspects conceptuels de cette étude, ses résultats ayant été présentés précédemment (référence supprimée pour préserver l'anonymat).

La communication débutera par une synthèse de la prise en compte des dimensions macroscopiques en ergonomie de l'activité, et par la présentation des deux autres courants théoriques précités. Elle se poursuivra par une illustration des apports de ces disciplines dans le projet d'évaluation étudié. Enfin, elle se terminera par un retour sur leurs convergences et contributions respectives, avant de conclure, plus généralement, sur la place de l'ergonomie dans l'évaluation des politiques publiques.

CADRE CONCEPTUEL

Les dimensions macroscopiques en ergonomie de l'activité

L'ergonomie de l'activité se fonde sur une approche holistique et systémique. Pour comprendre et agir sur une situation de travail, il faut s'intéresser non seulement aux dimensions physiques, cognitives et organisationnelles de l'activité, prises isolément, mais également à leurs interactions. Cet intérêt pour des situations appréhendées globalement s'est traduit par un enrichissement des modèles développés en ergonomie, de manière à rendre compte de la complexité croissante des déterminants de l'activité. Mondialisation de l'économie, éloignement des lieux de décision, conception de systèmes techniques sophistiqués, vieillissement de la population, etc. : la transformation des situations de travail met en jeu des ensembles de facteurs de plus en plus difficiles à identifier et à maîtriser, dépassant largement l'environnement immédiat des postes de travail (Daniellou, 1998).

lissement de la population, etc. : la transformation des situations de travail met en jeu des ensembles de facteurs de plus en plus difficiles à identifier et à maîtriser, dépassant largement l'environnement immédiat des postes de travail (Daniellou, 1998).

Dans le même ordre d'idées, Weill Fassina et Valot (1998) indiquent que la discipline a évolué historiquement, délaissant la seule prise en compte du corps dans un poste de travail, pour appréhender des systèmes sociotechniques beaucoup plus vastes. Pour décrire cet environnement élargi, ils proposent un modèle composé de cinq strates de déterminants des situations de travail : 1) la société et ses orientations politiques ; 2) l'organisation avec sa réglementation, ses ressources et sa mission ; 3) le système technique, caractérisé par ses évolutions matérielles, son degré d'automatisation, etc. ; 4) le poste de travail, avec son partage des tâches entre humain et machine, ses marges de tolérance, ses sources de variabilité, etc. ; et 5) la vie personnelle, avec des aspects d'éthique, de famille, de carrière et de santé. Les niveaux supérieurs influencent les strates inférieures, mais sont eux-mêmes influencés en retour. La complexité de ces interactions se traduit par des conflits d'orientation, des incertitudes, des inadaptations réglementaires et des zones de flou. Dans ce contexte, l'opérateur adapte sa conduite de façon à ne pas bloquer le système de travail, notamment lorsqu'il se trouve en dehors de situations prédites et identifiées, pour lesquelles il existe des protocoles d'intervention.

Weill Fassina et Valot suggèrent que les différents niveaux relèvent tendanciellement de disciplines distinctes, allant de la sociologie pour les aspects les plus macro jusqu'à la psychologie du travail pour les dimensions les plus micro. Il s'agit bien entendu d'une simplification ; chaque discipline intègre, à des degrés divers, des éléments relevant de plusieurs strates. Ce modèle a toutefois pour intérêt de montrer la nécessité de dépasser les frontières disciplinaires pour arriver à une compréhension complète d'une situation de travail et de ses déterminants. Ainsi, les modèles de base de l'ergonomie sont centrés sur les couches « poste de travail » et « système technique ». L'ergonome est bien à même d'observer les dynamiques locales d'adaptation à court terme chez l'opérateur. Cependant, pour développer des indicateurs systémiques sur des temporalités plus longues, aux niveaux « organisation » et « société », il ou elle doit recourir à des modèles provenant d'autres disciplines.

La macro-ergonomie (Hendrick, 1991), d'origine anglo-saxonne, élargit la perspective au système sociotechnique dans son ensemble ; adoptant une démarche top-down, elle diffère fortement de l'approche remontante de l'ergonomie de l'activité. Weill Fassina et Valot (1998) considèrent la perspective sociologique comme beaucoup plus compatible avec l'ergonomie de l'activité ; elle permet de rendre compte de la coopération et des marges d'autonomie des opérateurs dans la conception des situations de travail. D'autres chercheurs évoquent, eux aussi, les voisinages conceptuels entre sociologie et ergonomie. La première a apporté à la seconde une perspective « grand-angle », au travers de notions d'action collective, de communauté, de production de règles, de coopération, de culture de métier, de régulation autonome et de contrôle, etc. (Caroly, 2010) ; elle permet une analyse des causes historiques ou socio-économiques des phénomènes observés au niveau micro par l'ergonome (Dwyer, 2006). Selon Teiger

et David (2003), la notion de construction sociale ouvre sur une interprétation non naturaliste des phénomènes rencontrés, qui compense une certaine tentation de « naïveté sociale » chez l'ergonome. *A contrario*, ces autrices relèvent que les représentations traditionnelles du travail en sociologie tendent à ignorer l'activité réelle au profit des rapports sociaux de production ; de plus, la posture du sociologue est souvent proche de celle du « narrateur invisible et omniscient », tandis que l'ergonome est impliqué-e dans une démarche de transformation des conditions de travail.

L'évaluation réaliste des politiques publiques

L'évaluation réaliste fait partie de la famille des approches de l'évaluation « axées sur la théorie », développées en réponse aux limites des modèles d'évaluation expérimentaux. Les évaluations axées sur la théorie ont pour principe d'ouvrir la boîte noire de l'intervention. Elles se fondent sur l'explicitation d'une logique de programme (ou théorie de programme), afin de formuler des conclusions quant à la contribution d'une intervention aux résultats observés. Deux notions fondamentales les distinguent des approches traditionnelles de l'évaluation : d'une part, la prise en compte de l'influence du contexte sur les résultats des programmes et, d'autre part, l'utilisation d'une approche mécaniste, plutôt que contrefactuelle (c'est-à-dire plutôt que par l'utilisation d'un groupe témoin), pour déterminer le processus de la causalité (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2012).

L'évaluation réaliste (Pawson & Tilley, 2004) cherche à répondre à la question « qu'est-ce qui fonctionne pour qui, dans quelles circonstances, pourquoi et comment ? », plutôt que simplement « ce programme d'intervention fonctionne-t-il ? ». Les programmes sont vus comme des interactions sociales sophistiquées, situées dans une réalité complexe. Pour les analyser, l'évaluation réaliste les décompose en trois composantes clés : des mécanismes, des contextes et des effets.

Les mécanismes sont des processus invisibles qui expliquent comment l'infrastructure et les ressources d'une intervention conduisent les groupes-cibles à prendre des décisions et à adopter des comportements spécifiques, dans un contexte donné. Les effets ne découlent pas directement de l'intervention, mais de l'utilisation, par les groupes-cibles, des ressources que l'intervention leur apporte. Les processus par lesquels les participants interprètent l'intervention et agissent en conséquence sont au cœur de l'évaluation réaliste. Le chercheur commence par énoncer des hypothèses sur les mécanismes potentiellement à l'œuvre, en s'efforçant de reconstruire le raisonnement des acteurs, avant de les tester à partir des données (Wong et al., 2013). Par ailleurs, pour être efficace, une intervention doit être adaptée aux conditions dans lesquelles elle prend place : analyser le contexte permet de découvrir pour qui et dans quelles circonstances elle fonctionne. Compte tenu de la variété des contextes et des mécanismes d'action, une intervention est susceptible de produire des effets variés selon les circonstances.

Enfin, dans l'approche réaliste, la théorie de programme à tester prend la forme de « configurations de contextes, de mécanismes et d'effets » (configurations CME), c'est-à-dire de modèles indiquant quels mécanismes le programme met en œuvre, auprès de quels

groupes-cibles, dans quelles conditions et avec quels effets. Le principe fondamental de l'évaluation réaliste consiste à développer, tester et faire évoluer ces configurations. Le recours à cette approche dans le champ des risques professionnels a fait l'objet d'un chapitre du récent « Précis d'évaluation des interventions en santé au travail » (Chouanière et Boini, 2019) ; la parution de cet ouvrage a coïncidé avec la finalisation du projet de recherche présenté ici, signe assurément que l'évaluation réaliste trouve ses marques dans le domaine des interventions complexes en santé et sécurité au travail.

En soulignant l'importance des mécanismes et du contexte de l'intervention, l'approche réaliste incite à se pencher sur les modalités concrètes de sa transposition sur le terrain. Lorsque l'évaluation porte sur une intervention publique, le courant de la *street-level bureaucracy* offre un cadre conceptuel utile pour comprendre les conditions dans lesquelles œuvrent les agents chargés de la mise en œuvre ; c'est l'objet de la section suivante.

Le courant de la street-level bureaucracy

Développé par l'Américain Michael Lipsky (1980), ce courant aborde l'action publique par le travail des agents chargés de sa mise en œuvre. Cette approche s'est fortement développée dans l'espace francophone au cours des deux dernières décennies (Buffat, 2011). Dubois (2012) explique cette attention notamment par un recours croissant, dans la recherche en sciences sociales, aux enquêtes de terrain et aux techniques d'observation directe.

Enseignants, policiers, conseillères en placement, assistants sociaux, infirmières, ... : les catégories professionnelles regroupées sous les termes de *street-level bureaucrats*, d'agents de base, de bureaucrates de guichet ou encore d'agents publics de première ligne sont innombrables. Ces employés ont en commun le fait d'être en contact direct avec les bénéficiaires, d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire et de disposer d'un degré d'autonomie vis-à-vis de leur hiérarchie, dont les possibilités de contrôle sont limitées. La relative invisibilité de leur travail et l'asymétrie d'information leur permettent de jouir d'une certaine marge de manœuvre sur le terrain. Toutefois, celle-ci peut aussi générer des dilemmes, découlant des conditions organisationnelles de leur travail : ressources restreintes, demandes potentiellement illimitées du public, objectifs législatifs et organisationnels multiples, ambigus et parfois contradictoires, prise de décision dans des situations complexes, etc. (Emery & Giaouque, 2007).

Selon Lipsky, les arrangements auxquels les agents de base procèdent, pour faire face à ces dilemmes, participent à définir le contenu concret des politiques publiques, et ainsi à les fabriquer. Dans une perspective proche de l'ergonomie de l'activité, Lascoumes et Le Galès (2012) soulignent l'importance des « régulations par le bas », c'est-à-dire de l'activité administrative consistant à résoudre des cas, toujours particuliers, par exemple au travers d'arrangements entre fonctionnaires et administrés. Les acteurs administratifs recourent à des « normes secondaires d'application » (Lascoumes, 1990), c'est-à-dire des principes pratiques qu'ils développent pour adapter les règles étatiques aux faits sociaux qu'ils doivent gérer. On retrouve ici une déclinaison d'un principe fondamental en ergonomie : la régulation de l'activité par les opérateurs, c'est-à-dire leur capacité à

composer avec des injonctions contradictoires et à procéder à des ajustements, quand ils disposent d'une autonomie leur permettant. Dans la section suivante, nous examinerons comment ces notions s'appliquent à la situation d'inspecteurs du travail chargés de contrôler les mesures de prévention des RPS en entreprise.

EVALUATION D'UNE CAMPAGNE D'INSPECTION AXÉE SUR LES RPS

Contexte et méthodologie

Les données empiriques sur lesquelles se fonde cette communication sont issues d'une recherche évaluative menée, entre 2014 et 2019, pour le compte du Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), en Suisse. Le SECO a initié et coordonné une campagne d'inspection de quatre ans, au niveau national ; pendant cette période, les inspectorats cantonaux du travail helvétiques (près de trente corps d'inspection) ont été chargés de mettre l'accent sur la prévention des RPS, lors de leurs audits en entreprises.

Après avoir été formés, les inspecteurs ont reçu pour consigne de vérifier si les employeurs avaient inclus les RPS dans leur système de gestion des risques professionnels. La campagne portait en particulier sur les banques, assurances, entreprises de télécommunication, hôtels, restaurants, institutions de santé et établissements du commerce de détail. Dans le système fédéral helvétique, les inspections cantonales du travail disposent d'une grande marge de manœuvre par rapport au SECO ; certaines ont choisi d'inspecter en priorité des entreprises d'autres secteurs.

La méthodologie de la recherche évaluative est présentée en détail dans d'autres publications (références supprimées pour préserver l'anonymat). En substance, elle s'est appuyée sur un protocole quantitatif et quasi-expérimental, avec deux groupes d'employeurs interrogés deux fois, à un an d'intervalle. Les employeurs ont été interrogés au moyen d'un entretien téléphonique assisté par ordinateur. Dans les entreprises constituant le groupe d'intervention, le premier entretien s'est déroulé quelques jours avant le contrôle d'un inspecteur. Le groupe témoin était formé de responsables d'entreprises similaires, mais non inspectées.

Ce protocole de recherche a été complété par une analyse ergonomique de l'activité d'inspection. Neuf inspecteurs volontaires ont été accompagnés lors de onze visites d'entreprises. Les observations ont été discutées en entretien d'auto-confrontation individuelle. Les inspecteurs ont été priés de nous transmettre leur rapport. L'ensemble du matériel qualitatif a fait l'objet d'une retranscription et d'un codage thématique. Enfin, les inspecteurs ayant réalisé au moins un contrôle d'entreprise dans la phase quantitative de l'étude ont répondu à un bref questionnaire après chacun de leurs contrôles ; les questions portaient sur le style d'inspection adopté, la perception de l'attitude de l'employeur et la nature des mesures correctives éventuellement prescrites.

Principaux résultats

Les résultats sont également détaillés dans les publications précitées. Exprimée dans le vocabulaire de l'évaluation réaliste (Pawson & Tilley, 2004; Wong et al., 2013), la situation étudiée peut être synthétisée sous la

forme de la configuration contexte-mécanismes-effets suivante :

- Le *contexte* suisse est caractérisé par l'absence de bases légales spécifiques aux RPS ; la non-prise en compte des pathologies y relatives dans le régime d'indemnisation des lésions professionnelles ; un droit du travail libéral ; une grande autonomie des inspections cantonales par rapport au SECO ; un modèle d'inspection généraliste, assumant le contrôle de dispositions légales très variées ; un marché du travail stable quoique tendant à se flexibiliser ; un tissu économique constitué essentiellement de petites entreprises ; un modèle de relations professionnelles néo-corporatiste (Oesch, 2007) ; un niveau modeste de participation formelle du personnel à la santé-sécurité ; et, comme dans d'autres pays également, des représentations sociales des RPS largement fondées sur la notion de fragilité personnelle (Van Belleghem et al., 2013).
- Les *mécanismes* au travers desquels l'intervention des inspecteurs produit des effets sont de deux types, selon qu'ils se rapportent aux inspecteurs ou aux employeurs. L'analyse ergonomique de l'activité a montré que les inspecteurs ont dû composer avec diverses contraintes, relatives aux relations avec les employeurs et les partenaires sociaux, au manque de temps pour approfondir suffisamment leurs investigations, à la rareté des échanges entre collègues, à l'absence de bases légales spécifiques aux RPS, etc.

Pour gérer les dilemmes de leur activité (entre quantité et qualité, complexité des RPS et compétences généralistes, rôles de contrôle et de conseil, intervention sur plainte ou en amont, etc.), ces *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980) ont déployé des stratégies incitatives, graduées selon l'attitude de l'employeur et centrées sur le système de gestion de la santé et de la sécurité. Ils ont abordé les RPS de manière globale, généralement sans se référer aux activités concrètes, ni aux facteurs de risques et ressources présents dans le travail. Ils ont misé sur la sensibilisation et ont mis l'accent davantage sur le soutien et les procédures en cas de problème, que sur les causes profondes des RPS.

Ces modalités d'intervention ont influencé les raisonnements et les conduites des employeurs, au travers de mécanismes tels que : mieux connaître les RPS, prendre conscience que ces risques concernent aussi leur entreprise, comprendre l'intérêt de les prévenir, découvrir comment intégrer les RPS dans la gestion de la santé et de la sécurité, vouloir éviter des problèmes de gestion du personnel, ou encore souhaiter se conformer à la loi et éviter des sanctions.

- Enfin, au niveau des *effets*, ces visites d'inspection ont participé à consolider les systèmes de gestion de la santé et de la sécurité mis en place dans les entreprises. Elles ont également renforcé la volonté de prévenir les RPS manifestée par les employeurs, ainsi que leurs compétences en la matière. Enfin, elles ont conduit à la mise en place de certaines mesures de gestion des RPS et de soutien au personnel (charte ou règlement d'entreprise, clarification des rôles pour la gestion des RPS, adaptation du cahier des charges de certains employés pour prévenir le stress, offre de conseils individuels confidentiels, formulation d'une procédure de gestion

des conflits, et mise en œuvre d'un système d'enregistrement du temps de travail).

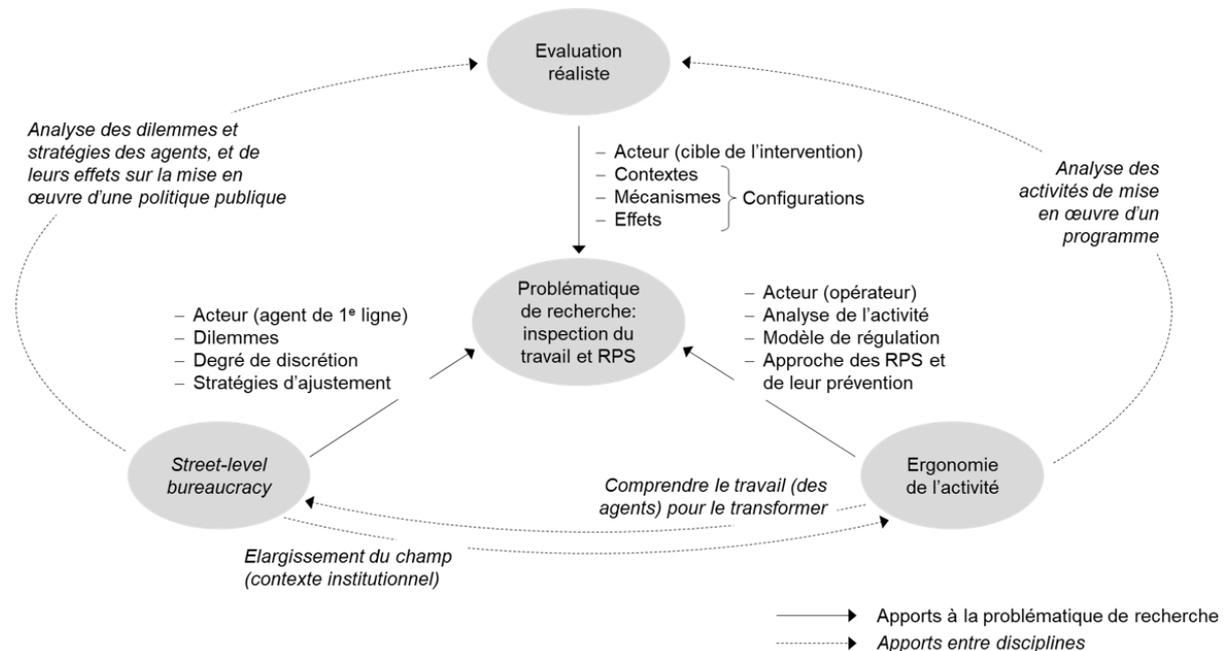
En revanche, les contrôles n'ont pas eu d'impact statistiquement significatif sur le niveau de participation du personnel à la santé et à la sécurité au travail, ni sur la mise en place de mesures de prévention influençant directement l'activité de travail (amélioration des horaires, renforcement des effectifs, amélioration des outils ou de l'environnement de travail, mesures organisationnelles diverses). Les employeurs tendent à se représenter les RPS surtout comme des phénomènes relevant de l'individu plutôt que du milieu de travail, tant au niveau de leurs causes que des moyens d'y faire face. Lorsqu'ils ont mis en place des mesures d'amélioration matérielles et organisationnelles, ils ont dit le faire plus pour des motifs de production que dans le but de prévenir les RPS.

DISCUSSION

L'ergonomie de l'activité, l'évaluation réaliste et le courant de la *street-level bureaucracy* se sont avérés complémentaires pour rendre compte de la mise en œuvre de la campagne d'inspection, en reliant des aspects micro et macro. La Figure 1 schématise leurs apports à la problématique de recherche, ainsi que leurs relations mutuelles. Elle s'inscrit dans la perspective d'une pensée complexe, qui cherche à définir les concepts par leur cœur plutôt que par leurs frontières (Morin, 2005).

Le courant de l'évaluation réaliste invite le chercheur à ouvrir la boîte noire d'un programme ou d'une politique publique, en identifiant des configurations de mécanismes d'action, de contextes et d'effets. Le courant de la *street-level bureaucracy* suggère que certains de ces mécanismes sont à chercher du côté des agents publics de première ligne. Dans cette optique, le chercheur étudie comment les agents gèrent les attentes contradictoires auxquelles ils sont confrontés sur le terrain, prennent des initiatives, et contournent ou adaptent certaines instructions, en fonction du degré de discrétion dont ils disposent, dans le but d'assouplir l'exécution de la loi. Enfin, l'ergonomie de l'activité replace ces comportements dans le cadre plus large de la régulation de l'activité, en montrant que tout opérateur, quel que soit son travail, procède à des arbitrages et met en œuvre des stratégies visant à optimiser sa performance et à réduire les astreintes. L'ergonomie de l'activité fournit également des clés de lecture pour aborder les origines et la prévention des RPS.

Figure 1 : Complémentarités entre courants théoriques et apports à la problématique de recherche



Les trois courants présentent de fortes similitudes. Premièrement, ils se fondent tous sur une étude remontante des acteurs en situation. Pour l'ergonomie, il s'agit de l'opérateur dans sa situation de travail, qui présente des contraintes et des ressources. Pour l'évaluation réaliste, c'est principalement l'acteur visé par le programme ou la politique publique, dans un contexte conduisant à la mise en œuvre de mécanismes spécifiques influençant son comportement. Quant au

courant de la *street-level bureaucracy*, il s'intéresse à l'acteur public qu'est l'agent de première ligne, étudié dans son contexte organisationnel et dans ses interactions avec les bénéficiaires.

Deuxièmement, les trois disciplines ont pour principe de dévoiler le contenu et les processus de l'activité étudiée, pour en comprendre les effets ; ce faisant, elles relient des aspects internes à l'acteur et des fac-

teurs contextuels. Pour l'ergonomie, il s'agit de mettre en évidence les stratégies de régulation des opérateurs, en lien avec des déterminants internes de leur activité (objectifs intériorisés, compétences, connaissances, état de santé ou de fatigue, etc.) et des éléments externes (nature de la tâche, environnement et organisation du travail, fonctionnement collectif, etc.). Pour l'évaluation réaliste, il s'agit de dévoiler les mécanismes d'action induits par le contexte, et de montrer comment ils se répercutent sur le comportement des groupes-cibles. Enfin, les travaux relevant de la *street-level bureaucracy* révèlent comment l'agent de terrain utilise les espaces d'autonomie dont il dispose dans ses interactions avec les clients, face aux dilemmes auxquels il est confronté quotidiennement.

Troisièmement, les trois courants partagent le constat d'un écart entre le prescrit et le réel. Cette distinction est au cœur de l'ergonomie de l'activité et de sa théorie explicative de l'activité humaine. Le courant de la *street-level bureaucracy* se fonde lui aussi sur l'observation des aménagements auxquels les agents sont conduits à procéder. Cette notion est moins centrale dans l'évaluation réaliste ; elle se manifeste toutefois au travers de l'idée, commune aux approches de l'évaluation axée sur la théorie, que des effets inattendus d'un programme peuvent s'expliquer par une mise en œuvre effective différant des prévisions.

Enfin, les trois courants situent leurs objets dans des systèmes complexes, caractérisés par des effets de rétroaction, des émergences, des niveaux de réalité multiples, des dynamiques temporelles et des interactions peu prévisibles. Pour l'ergonomie, il s'agit du système de travail, qui s'étend de l'individu jusqu'au niveau sociétal. Pour l'évaluation réaliste, la complexité réside dans la multiplicité des configurations de contextes et de mécanismes expliquant les résultats d'une intervention. Quant aux travaux se référant à la *street-level bureaucracy*, ils mettent en évidence la diversité des influences (sociales, politiques, institutionnelles, organisationnelles, etc.) sur les agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques.

Outre leurs apports directs à l'étude de la problématique de recherche, les trois courants se rejoignent aussi sur un plan plus général. En mettant en évidence les dilemmes et stratégies des agents, l'approche de la *street-level bureaucracy* apporte à l'évaluation réaliste des informations sur le contexte de l'intervention publique évaluée, ainsi que sur les mécanismes d'action. Il en va de même pour l'ergonomie de l'activité, fondée sur une analyse fine du travail des agents ; Albert et al. (2016) suggèrent que l'entretien d'auto-confrontation, en amenant un travailleur à expliciter les processus cognitifs sur lesquels se fonde son action, peut servir à faire émerger des mécanismes et des éléments de contexte, dans une perspective réaliste. Des relations en sens inverse, de l'évaluation réaliste vers la *street-level bureaucracy* et l'ergonomie de l'activité, sont également envisageables, mais sortent du cadre de cette communication ; par exemple, Bellemare et al. (2002) mentionnent le recours à l'approche réaliste pour évaluer les processus et les résultats d'une intervention ergonomique. Par ailleurs, ergonomie de l'activité et *street-level bureaucracy* se complètent mutuellement. La première se fonde sur une vision relativement « micro », avec une perspective développementale orientée vers la transformation des conditions de travail des agents. La seconde adopte un champ d'analyse plus

large, incluant des aspects institutionnels, mais en étant moins directement tournée vers l'action.

CONCLUSION ET MISE EN PERSPECTIVE

Cette étude a reposé sur la mise en relation de trois courants théoriques habituellement disjoints. Cette triangulation disciplinaire a permis de développer une approche globale de la problématique de recherche, reliant des aspects micro (stratégies des agents, raisonnements des employeurs, effets mesurés dans les entreprises) et des dimensions plus macro (marché du travail, relations professionnelles, législation, caractéristiques des acteurs institutionnels et privés).

Les relations entre ces disciplines peuvent être synthétisées comme suit. Une évaluation réaliste d'une intervention, d'un programme ou d'une politique publique nécessite de relier les effets aux mécanismes qui les génèrent, et les mécanismes aux contextes qui en favorisent l'expression. Dans une perspective de *street-level bureaucracy*, certains mécanismes se rapportent aux stratégies d'ajustement des agents de première ligne. Ces stratégies répondent aux dilemmes auxquels les agents sont confrontés, dans des contextes caractérisés par des attentes contradictoires. Elles influencent la mise en œuvre et peuvent conduire à des effets inattendus. L'analyse ergonomique du travail peut servir à évaluer l'action publique, en mettant en évidence les modes opératoires des agents de terrain, et en montrant en quoi ils peuvent expliquer les effets constatés. Entretiens d'auto-confrontation et observations permettent de comprendre les processus cognitifs sur lesquels se fonde la régulation de l'activité.

En l'espèce, l'apport de l'ergonomie s'est avéré d'autant plus pertinent que cette discipline propose également un modèle explicatif des RPS et de leur prévention, mettant l'accent sur le travail plutôt que sur l'individu. Toutefois, la contribution potentielle de l'ergonomie ne se limite pas à la thématique des RPS. Toute action publique repose sur des personnes chargées de la concrétiser ; leur activité peut être observée et analysée, dans le but de la faire évoluer. Au-delà de l'objectif de compréhension, la démarche ergonomique vise effectivement à transformer le travail et développer l'activité, c'est-à-dire à élaborer, avec les acteurs concernés, des actions servant à adapter les conditions de réalisation du travail. En participant à l'amélioration des conditions d'exercice des agents de première ligne, l'ergonomie de l'activité peut ainsi contribuer à renforcer les effets de l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

- Albert, V., Vézina, N., & Bilodeau, H. (2016). Taking advantage of interdisciplinarity: How an interview technique commonly used by ergonomists could be useful to realist evaluators to bring out mechanisms and context. *2nd International Conference on Realist Evaluation and Synthesis: Strengthening Principles, Advancing Practice*, 2-6. 10.2016, Liverpool and London.
- Bellemare, M., Marier, M., Montreuil, S., Allard, D., & Prévost, J. (2002). *La transformation des situations de travail par une approche participative en ergonomie : Une recherche intervention pour la prévention des troubles musculo-squelettiques. Rapport R-292*. Montréal : Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail.
- Buffat, A. (2011). *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet. Les taxateurs d'une caisse de*

- chômage comme acteurs de mise en œuvre*. Thèse de doctorat de l'Université de Lausanne.
- Caroly, S. (2010). *L'activité collective et la réélaboration des règles : Des enjeux pour la santé au travail*. Thèse d'habilitation de l'Université Victor Segalen Bordeaux 2.
- Chouanière, D., & Boini, S. (2019). L'évaluation des interventions complexes en santé et sécurité au travail : un héritage multiple et un devenir en débat. In D. Chouanière (Éd.), *Précis d'évaluation des interventions en santé au travail* (p. 467-539). Toulouse : Octarès.
- Daniellou, F. (1998). Evolutions de l'ergonomie francophone : Théories, pratiques, et théories de la pratique. In M.-F. Dessaigne & I. Gaillard (Éd.), *Des évolutions en ergonomie...* (p. 37-54). Toulouse : Octarès.
- Dubois, V. (2012). *Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673>
- Dwyer, T. (2006). Alain Wisner et la sociologie : Entre proximité et distance. *Travailler*, 15(1), 165.
- Emery, Y., & Giauque, D. (2007). Dépasser les dilemmes de la GRH publique. In Y. Emery & D. Giauque (Éd.), *Dilemmes de la GRH publique* (p. 261-297). Lausanne : Editions Loisirs et Pédagogie.
- Hendrick, H. W. (1991). Ergonomics in organizational design and management. *Ergonomics*, 34(6), 743-756.
- Lascoumes, P. (1990). Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique*, 40, 43-71.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique, 2e édition*. Paris : Armand Colin.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Morin, E. (2005). *Introduction à la pensée complexe*. Paris : Seuil.
- Oesch, D. (2007). Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990. *Swiss Political Science Review*, 13(3), 337-368.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd.
- Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist Evaluation*. www.communitymatters.com.au/RE_chapter.pdf
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. (2012). *Approches d'évaluation axées sur la théorie : Concepts et pratiques*. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseiltresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation/approches-evaluationaxees-theorie-concepts-pratiques.html>
- Teiger, C., & David, H. (2003). L'interdisciplinarité ergonomie-sociologie. *Travail et Emploi*, 94, 20.
- Van Belleghem, L., De Gasparo, S., & Gaillard, I. (2013). Le développement de la dimension psychosociale au travail. In P. Falzon (Éd.), *Ergonomie constructive* (p. 47-60). Paris : PUF.
- Volkoff, S. (2010). Statistiques « ouvertes » et ergonomie « myope » : Combiner les niveaux d'analyse en santé au travail. *Sciences sociales et santé*, 28(2), 11.
- Weill Fassina, A., & Valot, C. (1998). Le métier, ça va, mais le problème, c'est c'qu'y a autour". In M.-F. Dessaigne & I. Gaillard (Éd.), *Des évolutions en ergonomie...* (p. 75-87). Toulouse : Octarès.
- Wong, G., Greenhalgh, T., Westhorp, G., Buckingham, J., & Pawson, R. (2013). RAMESES publication standards: Realist syntheses. *BMC Medicine*, 11(1), 21.