

Congrès AFSP Paris 2013

Saisir l'État à travers la constitution des dossiers par l'administré

Pohn-Weidinger, Axel (IEP de Strasbourg, SAGE / Université Paris 8, CRESPPA-GTM), axel.pohn-weidinger@gmx.at,

Auvert, Anne-Julie (Université Paris 8, CRESPPA-GTM), annejulie.auvert@free.fr

Introduction

Les sociétés modernes se présentent au sociologue comme des ensembles hautement différenciés, en « réseaux », « systèmes », « champs » ou « secteurs » enchevêtrés mais relativement autonomes. Les études de l'action publique cherchent à mettre en lumière comment différents groupes d'acteurs parviennent à imposer une vision politiquement légitimée des rapports sociaux, capable de transcender les divisions entre différents champs et à l'intérieur de ceux-ci. Lorsqu'on déplace le curseur de l'analyse des concepteurs des politiques publiques vers ses bénéficiaires - les administrés -, une autre conséquence de la différenciation sociale devient visible. Observée du point de vue de l'administré, la différenciation juridique et organisationnelle de l'action publique accentue en effet des problèmes d'accessibilité au droit. La constitution d'une éligibilité - à un droit social, une aide, une prestation, et donc le bénéfice d'un programme d'action publique - nécessite une mise en correspondance des différentes règles juridiques applicables à sa situation de vie, et une harmonisation des identités administratives lorsqu'elles sont incompatibles les unes avec les autres. C'est donc le *travail administratif ordinaire* que l'administré doit fournir pour orchestrer les différentes règles et pratiques qui concernent sa demande de droit lorsque son affaire est éclatée dans les différents sous-secteurs et divisions de l'action publique, qui est au cœur de cette analyse.

L'étude des pratiques par lesquelles les individus se rendent éligibles à un dispositif d'actions publiques permet de rendre visible leur contribution décisive à la mise en œuvre des politiques publiques et plus généralement, au fonctionnement des appareils bureaucratiques. La manière dont les profanes de l'action publique contribuent à son fonctionnement a été peu étudiée. A la suite des travaux de Yasmine Siblot (2007), cette contribution postule donc du fait que les administrés, loin d'être de simples « bénéficiaires » d'aides sociales, sont amenés régulièrement à contribuer à la mise en œuvre et à la stabilité de l'action publique en incorporant un arsenal de sigles et terminologies spécifiques et en s'occupant de leur « paperasse ordinaire ». Cette focale sur le travail opéré par les administrés n'a pas simplement pour objectif de décrire de ce dont ils sont capables, mais surtout de dévoiler les effets de reversement que la différenciation de l'action publique, sa « transversalité » et la place croissante qu'elle réserve aux procédures individualisantes et au « droit des faits », produit sur l'individu et sur sa prétention au droit.

Pour les particuliers, l'accès au droit résulte de la constitution d'un dossier - voire même de plusieurs dossiers déposés auprès des institutions concernées par sa demande. Cette constitution va de pair avec l'accomplissement de démarches variées - remplir un formulaire, écrire une lettre, chercher des renseignements sur une procédure, se déplacer aux guichets, etc., et implique le plus souvent de s'en référer à plusieurs institutions. En choisissant de suivre l'enchaînement des pratiques et démarches qui relèvent d'une même affaire, par exemple de la déclaration de

Congrès AFSP Paris 2013

surendettement, nous souhaitons apporter des éléments de réponse à cette problématique : Comment la constitution de dossiers par les administrés rend compte de la manière dont ils intériorisent les logiques de l'ordre bureaucratique tout en contribuant à sa production ?

L'article se base sur deux enquêtes, qui s'inscrivent dans une recherche plus vaste sur les relations entre les usagers et les administrations de l'Etat social (Auvert 2011 ; Pohn-Weidinger 2013). La première enquête de terrain a été effectuée conjointement par les deux auteurs, en collaboration avec Jean-François Laé, dans les locaux du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté. Ce terrain croise plusieurs échelles d'observation. Il se compose d'abord de la consultation de l'ensemble des courriers et dossiers (en moyenne 1 500 par an) adressés à Martin Hirsch depuis sa prise de fonction au Haut Commissariat, en mai 2007, jusqu'à ce qu'il quitte le gouvernement en mars 2010. L'analyse d'un échantillon de ces courriers (n=350) a été complétée par des entretiens avec certains administrés. Dans un troisième temps, nous avons enquêté dans d'autres instances (Prud'hommes, Pôle emploi, office HLM, commissions de surendettement) ce qui nous permet d'avoir une vue d'ensemble sur la formation des litiges dans différentes sphères du droit social et à différents niveaux (plainte, contestation, recours gracieux, contentieux). Les dossiers adressés à Martin Hirsch exposent pour 74% d'entre eux un litige avec une bureaucratie de proximité. Nous les avons donc étudiés comme des matériaux qui donnent un accès privilégié aux relations ordinaires entre les administrés et les administrations sociales.

La deuxième enquête mobilisée s'inscrit dans l'analyse de cette remontée des requêtes du centre à la périphérie de leur formulation : pour comprendre les demandes de grâce provenant de personnes surendettées, Axel Pohn-Weidinger a enquêté auprès de cette population, ainsi que dans des institutions compétentes (une association, une permanence « surendettement » dans un point d'accès au droit, un tribunal).

1 Du guichet aux dossiers

Les trajectoires d'accès au droit des usagers des politiques publiques varient selon leur degré de socialisation au droit et aux institutions, et selon le ressenti subjectif d'une éligibilité et de la conscience du droit. Mais elles convergent toutes lors du dépôt d'un dossier auprès d'une administration ou lors du passage à un guichet (ou point d'accès au droit). C'est à ce moment qu'une demande de droit se concrétise. Sociologues et politistes ont donc investi la « bureaucratic encounter » au guichet comme moment de matérialisation de l'action publique, à la fois pour « comprendre, comment concrètement, le droit est rendu » (Weller 1999, p.13) et appréhender la manière dont le guichet organise les conduites qui constituent l'Etat de droit (Dubois 2010). Une revue critique des travaux sur la vie au guichet (1.1), sera prolongée par une réflexion sur la manière dont les demandes de droit se composent par l'intermédiaire du dépôt de dossiers à l'intersection de plusieurs guichets (1.2).

1.1 De la vie au guichet aux guichets d'une vie

Depuis les années quatre-vingt, les travaux sur ce que Michael Lipsky a nommé « street-level bureaucracy » ont renouvelé le regard sur le fonctionnement des bureaucraties, en proposant de s'intéresser non seulement à leur fonctionnement interne mais aussi et surtout aux lieux d'interface entre l'administration et l'utilisateur. Dès lors, la littérature sur la « bureaucratie de proximité » est devenue abondante. Soulignons, en suivant une synthèse récente de Jean-Marc Weller (2009), que la plupart des travaux partagent un point commun. En effet, il s'agit de « monographies, reposant sur des méthodologies qui privilégient, en sus des entretiens avec les intéressés, l'observation des scènes de travail sur des durées relativement longues » (Weller 2009, p. 324). Les enquêtes s'effectuent généralement dans l'enceinte d'une

Congrès AFSP Paris 2013

administration : mairie (Dardy 1994), Caisse d'assurance vieillesse (Weller 1999), Caisse d'allocations familiales (Dubois 2010, Ulman 2007, Leduc 2007), Agence nationale pour l'emploi (Demazière 1992), EDF (Lacoste 1995), RATP (Joseph & Jeannot, 1995), Centre des impôts (Spire 2008), Banque de France (Plot 2009), Préfecture (Spire 2007), pour ne citer qu'une infime partie d'entre elles. Inspiré par une méthodologie qui privilégie ce cantonnement dans un espace-temps homogène, les recherches reproduisent ici un élément constitutif du système administratif, déjà soulevé par Max Weber (1971) : son organisation par *compétences*. Ce constat vaut aussi pour les études dont l'attention n'est pas tant un type d'agent administratif ou un guichet, qu'un corpus de dossiers ou de lettres, comme par exemple l'étude d'Anne-Sophie Bruno *et al.* (2006) sur les dossiers de séjour, celle de Lorenzo Barrault sur les dossiers de dérogation à la carte scolaire (2009), de Didier Fassin sur les demande d'aides ponctuelles (2000), ou encore de Aude Béliard et Émilie Biland (2008) sur les dossiers médicaux et de carrière des fonctionnaires : le terrain s'arrête au périmètre d'action d'une compétence juridique, l'usager apparaît en tant que bénéficiaire d'une procédure.

Par rapport à ces travaux, l'étude de Yasmine Siblot sur le rapport aux services publics dans un quartier populaire (2006) a permis un double déplacement. Au lieu de se focaliser uniquement sur le travail des agents administratifs, elle prend comme objet d'analyse les pratiques des *usagers*, afin de mettre en lumière les différentiels sociaux qui les façonnent. En parallèle, l'enquête porte sur l'ensemble des démarches entreprises par les usagers auprès de trois guichets différents (poste, mairie, centre social) au lieu de constituer une population de bénéficiaires d'une seule procédure, comme le font souvent les enquêtes portant sur des politiques publiques sectorielles. Lorsque Siblot dégage le « sens pratique du service public » (2005), la bureaucratie apparaît au niveau de la ruelle, auprès des administrés et de leur « paperasse ». C'est aussi l'objectif que s'est fixé le courant des « legal consciousness studies » (Pélisse 2005), qui s'intéresse à la « conscience du droit », c'est-à-dire à la manière dont le droit apparaît comme « élément émergent des activités sociales » (Ewick & Sibley 1998), notamment dans sa mobilisation lors de conflits de la vie quotidienne (Blankenburg 1994). En somme, c'est une analyse des *usages sociaux* de la bureaucratie qui se développe.

On peut toutefois souligner deux inconvénients de ces approches. Premièrement, en rapportant la démarche administrative à un « sens pratique du service public » ou à une « conscience du droit », les études ont tendance à faire l'impasse sur la description fine des pratiques juridiques ou administratives en tant qu'activité. Le recours au droit n'est pas analysé en lui-même, à travers les contraintes inhérentes et sa grammaire sociale, mais à travers ses déterminations externes. Si ces travaux permettent ainsi de mettre en lumière la corrélation étroite entre propriétés sociales, croyances spécifiques et pratiques de demande de droit, elles s'intéressent moins à la question de savoir comment l'organisation même du système bureaucratique (codes, concepts, catégories juridiques, divisions organisationnelles, etc.) structure ou se répercute sur les pratiques des administrés. En revanche, le regard sur les dossiers litigieux montre qu'un certain nombre de conflits avec l'administration découlent du décalage entre les qualifications institutionnelles et ordinaires des situations, décalage renforcé par la complexité du système juridique.

Deuxième point, ces études ont souvent tendance à considérer qu'un même type de dispositions structure l'ensemble des démarches administratives. Or, les dossiers (litigieux) qui foisonnent dans les armoires des administrations sociales, ainsi que ceux adressés p.e. à Martin Hirsch, montrent que les différentes étapes de la

Congrès AFSP Paris 2013

fabrique d'une identité administrative impliquent des démarches multiples auprès d'administrations dont le fonctionnement est fort différent (la poste, le commissariat, le service social, la Banque de France, la Préfecture, le bailleur social, etc.), et supposent l'acquisition de connaissances pratiques fort différenciées. Ainsi, l'un des problèmes majeurs de l'accès au droit réside précisément dans la combinaison de ces démarches dont les exigences sont hétérogènes et souvent incompatibles. Une scène observée dans un point d'accès au droit permet de mettre en lumière ces aspects, et *in fine*, d'opérer un déplacement du regard du guichet à l'administré, en nous intéressant aux pratiques de constitution des dossiers, comme à l'ensemble des pratiques mises en œuvre pour faire aboutir son affaire.

1.2 Le problème de l'inscription et l'éclatement des identités administratives

L'usagère, une femme d'environ 50 ans, se rend dans une association pour redéposer un dossier de surendettement suite à un moratoire de 2 ans. Bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active (RSA), elle n'est ni suivie par une assistante sociale, ni inscrite au Pôle Emploi. Dès le début de la rencontre elle explique qu'elle a déjà eu un « plan de surendettement » et que sa situation s'est empirée depuis sa mise en application. Le bénévole qui la reçoit demande si elle a pu honorer les remboursements prévus dans le plan. L'usagère répond par la négative et explique avoir fait une demande d'allocation de soutien familial (ASF) pour sa fille dont le père ne verse pas de pension alimentaire. La Caisse aux allocations familiales (CAF) prévoit dans ce cas que l'usager porte plainte contre son ancien conjoint, démarche que l'usagère n'a pas entreprise. La CAF a donc considéré comme « trop perçu » les sommes versées, et retient désormais 50€ sur le versement du RSA. L'usagère est de ce fait à découvert et quelques prélèvements lui ont été rejetés, engendrant des frais bancaires importants. « *Voyez, comme mon budget est déjà très serré, c'est compliqué* », explique-t-elle en montrant au bénévole tous les courriers qu'elle a échangés avec la CAF, ainsi que sa demande d'aide juridictionnelle qui a permis de rétablir le versement de l'ASF. Le bénévole montre des signes de compréhension. Il tente de rassurer l'usagère en lui expliquant qu'avec le nouveau dossier de surendettement, la retenue cessera. Il s'apprête à remplir le formulaire et demande à l'usagère le plan d'apurement établi lors du premier dépôt de dossier, il y a deux ans, car il contient la plupart des informations nécessaires. Avant de glisser ce document dans le nouveau dossier, le bénévole lit les « observations » de la Banque de France. La Banque de France y stipule que l'administrée devrait, à l'issue du moratoire, justifier de « recherches actives » pour retrouver un emploi. Le bénévole demande alors à l'usagère si elle est inscrite au Pôle emploi et si elle peut fournir ce document. La femme répond par la négative, précise qu'elle ne travaille plus depuis 2000 et qu'elle souffre de troubles bipolaires pour lesquels elle est suivie par un psychiatre. Elle commence à expliquer brièvement les manifestations de cette maladie (« *un jour je suis bien, un autre jour je suis très mal* »), qui nécessite un traitement médical lourd. Elle ajoute qu'elle a arrêté, il y a quelque temps, de prendre les médicaments « *chimiques* » pour se traiter à l'homéopathie, ce qui, par ailleurs, lui cause des dépenses de santé non remboursées. Son médecin, dit-elle, lui a conseillé de faire une demande d'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) mais elle n'y a pas donné suite car le terme la choque : « *Je ne suis pas handicapée* ». Le bénévole acquiesce, tout en essayant de sensibiliser la femme à la logique sur laquelle s'appuiera la Banque de France : soit elle recherche un travail et est inscrite au Pôle emploi, soit elle est dans une incapacité de travailler. Cet élément n'est pas sans importance, car la Banque de France proposera probablement une procédure dite de « rétablissement personnel », c'est-à-dire l'effacement des dettes à cause du caractère « irrémédiablement compromis » de la situation. C'est pour prouver ce caractère « irrémédiablement compromis » que l'incapacité de travailler peut devenir un élément central. Le bénévole est gêné. Par quelques moments de silence, il montre qu'il s'interroge sur la manière dont il pourra dénouer cette complication. Il part brièvement de la pièce pour consulter un collègue juriste et revient en proposant une solution qui consiste à demander au psychiatre de fournir un certificat médical précisant que l'usagère est actuellement suivie pour une maladie qui l'empêche de travailler, et d'ajouter ce certificat au dossier. La femme pense que l'obtention de ce certificat est faisable car elle a de bonnes relations avec son médecin : « *il le fera* », dit-elle. La rencontre se termine sur quelques échanges cordiaux relatifs à la

Congrès AFSP Paris 2013

crise financière et à la responsabilité des banques que l'usagère juge très grave. Le bénévole acquiesce.

La réalisation de démarches administratives demande aux administrés de prouver leurs déclarations à l'aide d'attestations qui proviennent de diverses institutions compétentes. L'entrée dans le droit est l'entrée dans un monde de *certification* (Bourdieu 1994), où la preuve de l'authenticité des états décrits par l'administré ne peut être fournie que par une institution habilitée. L'histoire de cette femme en fournit quelques exemples. D'abord le litige avec la CAF, qui est à l'origine de son trop perçu : afin de bénéficier de l'ASF, l'usagère doit prouver que la rupture du lien économique avec le père de sa fille est effective. Comme elle n'a pas entamé de procédure à son encontre, elle n'a aucune preuve à fournir à la CAF, devient inéligible à l'ASF et doit rembourser les sommes perçues. Le deuxième exemple concerne l'ambiguïté de la qualification de sa situation professionnelle. Pour effacer ses dettes, la Banque de France lui demande soit de justifier que ses « recherches actives d'emploi » n'ont pas abouti dans les deux ans du moratoire, soit d'attester une « incapacité de travailler ». Dans sa logique à elle, l'ancienne secrétaire ne peut ni chercher activement un emploi à cause de sa maladie, ni demander une allocation pour personne en situation de handicap car ce « terme [la] choque ». Dans le paysage administratif elle occupe un interstice. Ni la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), ni le Pôle Emploi ne pourront attester de sa « situation par rapport à l'emploi », car elle ne remplit pas les conditions requises pour son inscription. La Banque de France ne peut en l'état agir en sa faveur. Le cas de cette femme n'entre pas dans les cases, l'éligibilité à la procédure de surendettement vacille. Face à cet embarras administratif, le bénévole choisit un chemin intermédiaire, en sollicitant le médecin traitant : dans certains cas, un certificat médical peut se substituer à ces deux institutions en apportant une certification autre que celles plus généralement admises.

Le passage au guichet est « une épreuve »¹ (Fraenkel 2007), en ce sens que l'administré doit témoigner de son identité, être identifié par plusieurs administrations qui lui attribuent – ou non – une identité administrative (Dardy 1991, 1997). Ici, l'identité de « surendettée » n'est ni fabriquée lors de l'interaction guichetière, ni même par l'institution représentée par le guichet (la Banque de France). Elle est une identité composée, qui procède d'une mise en correspondance d'une multiplicité d'identités administratives parallèles. Comme toute administration, la Banque de France suit en effet une économie de la preuve. Les agents qui instruisent les dossiers ne demandent pas aux administrés de leur montrer des documents justifiant de leur situation (lettres de motivation, résultats d'examens médicaux, etc) afin d'apprécier eux-mêmes si la recherche d'emploi est effective ou si la personne est dans l'incapacité de travailler. Ils ne traitent qu'une fraction de la situation et se reposent sur les attestations fournies par les administrations habilitées à certifier d'autres états de la situation. L'identité de l'administré est différenciée en sous-identités. La conséquence pratique de cette segmentation, est que l'usager doit non seulement se repérer par rapport à la procédure envisagée – ici le surendettement – mais aussi par rapport à de multiples inscriptions dans d'autres administrations, inscriptions qui sont censées être attestées et mises « à jour ».

On comprend que la différenciation de l'individu par le droit – il est simultanément : père/mère de famille, marié, veuf, employé en CDD, chômeur,

¹ Pour Béatrice Fraenkel, l'identification se présente comme « comme une épreuve qui donne accès à une communauté, une organisation, un réseau » (2007, p. 284).

Congrès AFSP Paris 2013

surendetté, bénéficiaire de l'ASF, malade, etc. – produit un problème d'éclatement dans la manière de définir une situation eu égard à une procédure donnée. Une demande de droit est référencée à de multiples autres demandes de droit ou d'inscriptions. Mais le lien entre ces inscriptions n'est pas automatique : c'est l'utilisateur qui doit en assurer la correspondance, et par ailleurs, rendre compte de la stabilité de ces inscriptions par des « actualisations de la situation ». En l'espèce, le recours à la procédure de surendettement nécessite soit d'entrer dans les cases définies par le droit, soit d'avoir établi une « bonne relation » avec le médecin traitant qui établira une attestation permettant de contourner les situations réglementaires. Le passage au guichet d'une association d'aide au montage des dossiers de surendettement n'est donc qu'une séquence dans le parcours d'accès au droit qui nécessite d'établir une mise en correspondance entre les différentes catégories administratives attribuées. La focale sur la confection du dossier d'une affaire éclaire les arrière-cours de cette rencontre, à savoir les multiples déplacements nécessaires pour composer cette identité administrative.

2 Différenciation du droit, ségrégation de la vie

Dans le cas décrit ci-dessus, un autre élément retient notre attention, celui de la coexistence d'obligations différentes liées aux identités administratives instituées : pour obtenir le versement du RSA, la CAF ne demande pas à l'usagère qu'elle soit suivie par Pôle emploi ; en revanche, dans le cadre de la procédure de surendettement, la Banque de France a besoin de cette preuve de « recherche active d'emploi » officialisée par un suivi au Pôle emploi. On le sait, le champ administratif réserve une certaine hétérogénéité de l'identité administrative de ses usagers², mais ce qui est souligné ici, c'est le fait que les identités administratives attribuées à l'administré ne semblent pas composer un paysage stable et qu'il se doit d'aménager ses pratiques en fonction de l'institution à laquelle il se réfère. Qui plus est, certaines identités peuvent s'exclure et demandent un effort important de *différenciation des règles* de la part de l'administré. A partir d'une affaire débattue au Tribunal de grande Instance, qui porte sur la confusion entre le « surendettement » et le « dépôt de bilan », cette différenciation juridique des identités sociales est mise à jour (2.1), pour montrer comment elle se répercute sur la constitution d'un dossier (2.2). Elle permet de rendre compte de la manière dont les individus apprennent à entrer dans les cases du droit, à en comprendre les subtilités. Et permet aussi de saisir, à partir des pratiques et des expériences sociales comment s'incorpore ou s'intériorise la « culture juridique ».

2.1 La débitrice et la commerçante

Observation #1

Au Tribunal de Grande Instance, le deuxième dossier de la séance est celui d'une femme dont la demande de surendettement a été déclarée irrecevable par la Banque de France. Au début de l'audience, la juge d'exécution résume la situation en quelques mots. Elle constate que l'irrecevabilité de la demande est due à la présence d'une dette professionnelle qui signifie que la femme a exercé une activité libérale³. Elle feuillette le dossier et s'étonne de l'absence du dernier avis d'imposition. Elle souhaite renvoyer l'audience. Effrayée par l'idée que

² Qui s'incarne notamment dans des « obligations » différentes en fonction de la catégorie d'enregistrement : au Pôle emploi certains demandeurs d'emploi sont « non immédiatement disponibles », en « activité réduite », « dispensés de recherche active », etc.

³ « La situation de surendettement est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes *non professionnelles* exigibles et à échoir », article L330-1 du Code de la consommation.

Congrès AFSP Paris 2013

l'incertitude qui plane sur sa demande pourrait se prolonger avec un renvoi, la femme propose de donner la pièce originale. La juge hésite et propose finalement que la photocopie soit envoyée par courrier. Dans la suite de la conversation, on s'aperçoit que la justiciable n'a pas compris que sa convocation reposait sur le examen de la recevabilité de sa demande et non sur l'exposé de sa « bonne foi ». La juge lui explique donc de quoi il s'agit et tente de la rassurer : « *Si je déclare irrecevable votre dossier, ça ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de solution* ». Elle ajoute que les professions indépendantes peuvent bénéficier de procédures collectives. La femme s'agace visiblement, elle ne semble pas bien comprendre la raison invoquée par la juge. La juge finit par dire que c'est « *l'application de la loi* » et répète que la « *décision aujourd'hui* » se situe au niveau de l'éligibilité, et ne traite pas le « *fond de l'affaire* ».

Observation #2

Le sixième dossier débattu le même jour est celui d'une dame d'allure bourgeoise qui, « *35 ans durant* », a exercé en tant que gérante d'une entreprise. Dans le dossier figure une dette qui semble être de nature professionnelle. L'objectif de l'audience est, ici aussi, de trancher sur la recevabilité de la demande, contrairement à la décision rendue par la Banque de France. Avant que la juge ne résume la situation, la femme prend la parole pour parler de cette créance : un retard de cotisation, dont elle conteste la pertinence. Selon elle, elle ne doit rien à titre personnel. Elle s'emballe, s'agace et défend résolument sa position. La juge réplique sèchement qu'elle n'est pas « *juge administratif* », et qu'elle ne peut trancher sur cette question. La femme insiste, de sorte que la juge s'émeut légèrement et rappelle, pièces en main, que la créance dont parle Madame a déjà fait l'objet d'un procès : « *Vous avez été jugée Madame* ». Le ton monte à nouveau : « *Mais je conteste* », réplique la justiciable. La juge coupe court à la conversation en rétorquant que c'est donc à la Cour d'appel de trancher. La justiciable semble impressionnée et se rétracte. La juge revient alors au problème initial : « *La question que nous traitons aujourd'hui est simple : est-ce que votre demande est recevable ou non* ». Elle rappelle que la nature des créances doit être vérifiée : sont-elles d'origine professionnelle ou personnelle ? Elle rappelle aussi à la justiciable que sa « *bonne foi* » n'est pas en cause : si la demande est recevable, elle sera orientée vers la « *procédure de rétablissement personnel* » et son passif sera effacé. La dame, qui a perdu son entrain initial, paraît comme hébétée, elle ne comprend pas. La juge répète lentement la fin de sa phrase : « *Un rétablissement personnel* ». La femme signale son accord par un hochement de tête. La conversation se termine et la dame repart la tête baissée.

Ces deux scènes n'ont rien d'exceptionnel. On en retrouve des similaires dans de nombreuses chambres. Elles permettent de souligner le fait que les sentiments de (in)justice ne sont pas de la même teneur que les modalités de l'application du droit. C'est un élément central que l'on retrouve, sous des formes extrêmement variées dans de nombreux de courriers adressés aux Ministres ou Directeurs d'institution en charge de questions sociales : les individus écrivent pour exprimer leurs divergences de points de vue et incompréhensions. Pour comprendre la confusion sous-jacente à ces deux scènes, précisons d'abord la manière dont les deux usagères sont arrivées au tribunal. La Banque de France a déclaré irrecevable leur demande de bénéficier de la procédure de surendettement à cause de leur *statut*. Le surendettement est une procédure de faillite destinée aux salariés criblés de dettes personnelles (crédits immobiliers ou de consommations, factures ou loyers impayés, etc.), prévue par le Code de la consommation. Pour d'autres statuts, tels les professions libérales, les chefs d'entreprise, les agriculteurs ou les entrepreneurs de différents types, d'autres procédures existent, notamment les « *procédures collectives* », prévues par le Code de commerce. Avant même d'entrer dans les détails de l'affaire, comme par exemple la « *bonne foi* » de l'usager, la première question que se posent ceux qui instruisent un dossier de surendettement est celle de savoir si la personne a un statut de salarié et si le Code de la consommation peut s'appliquer. Généralement, comme dans les deux cas observés, ce sont les dettes d'origine professionnelles, p.e. des cotisations sociales non payées, qui trahissent un statut non salarial.

Congrès AFSP Paris 2013

C'est à cet examen que la juge procède dans les deux scènes. Un malentendu profond structure donc les échanges : les interactions avec la juge indiquent que les deux femmes ne comprennent pas précisément ce sur quoi porte l'audience. La femme de la première scène ignore qu'elle pourra s'adresser au tribunal de commerce et ne comprend pas les raisons de son inéligibilité. Sans doute ne se pense-t-elle plus commerçante. Souvent en effet, les commerçants ont fermé leur boutique après une période de stagnation, durant laquelle ils ont utilisé des crédits personnels pour remplir les creux de la caisse⁴. Ils ont demandé leur désinscription du registre de commerce. L'affaire professionnelle est derrière eux, mais quelques dettes demeurent, pour lesquelles ils font désormais appel à la Banque de France. Du point de vue juridique, leur situation relève toujours du Code de commerce. Les juges doivent donc expliquer sans cesse, non seulement qu'une solution existe en cas d'inéligibilité au Code la consommation, mais aussi que l'audience n'a pas pour objectif de déterminer le « fond » de l'affaire, c'est-à-dire la « bonne foi » des justiciables.

Le deuxième cas indique le même type de problème. L'usagère conteste le caractère professionnel d'une de ses créances. Or, la juge considère qu'en attendant de jugement en Cour d'appel, cette créance est considérée comme « professionnelle ». A ce titre, elle compromet l'éligibilité de l'usagère à la procédure de surendettement. Comme la première femme, elle est donc au mauvais endroit puisque sa situation est encadrée par le Code de commerce. Par ailleurs, son cas est plus complexe car le temps judiciaire y joue en rôle déterminant : tant que son affaire n'a pas été jugée en appel, l'usagère considère que cette dette n'est pas la sienne. Pour la juge, la question du tort et de la raison n'est pas pertinente. La dette l'intéresse en tant qu'indice d'un statut professionnel. Ce détail semble échapper à la justiciable, de même que la possibilité de se déclarer en cessation de paiement dans une procédure collective. Elle se pense déjà dans la procédure de surendettement et est venue défendre sa « bonne foi ». Si bien que deux définitions de la situation (Goffman 1959) s'opposent : celle des usagères endettées, qui pensent que la procédure de surendettement est leur place dans le droit, et celle des représentants de la justice qui ne cherchent qu'à déterminer si la dette est liée ou non à une activité commerciale. C'est ici une question d'interférence entre deux systèmes de codification juridique, en l'occurrence entre le Code de la consommation et le Code de commerce, que la juge tente de résoudre, d'où l'hypothèse de réorienter les usagères vers une procédure adaptée à leur situation. Autrement dit, la juge est certaine que les deux femmes auront leur place dans le droit, mais elle cherche à déterminer quel est le type de droit qui doit s'appliquer. La tentative des deux femmes de « faire valoir leur droit » bute sur la traduction d'une situation de vie dans le « monde du droit », qui implique une transformation des objets et des états des personnes dans un paysage juridique différencié. Expliquons-nous.

2.2 Codes et biographies

Les scènes observées au Tribunal font état d'un problème plus général résumé par Marie-Angèle Hermitte (1998) en ces termes : « le droit est un autre monde ». Hermitte argumente que le droit est la conséquence d'un processus, d'une « segmentation » en différentes branches et sous-branches, qui se sont construites à travers une multiplicité de différents codes, à côté du simple partage entre le civil et le pénal. Le résultat de cette différenciation est qu'un objet du monde peut apparaître

⁴ Cette généralisation s'appuie sur une enquête de terrain de 3 ans menée dans une association d'accompagnement de personnes surendettées.

Congrès AFSP Paris 2013

sous différentes qualifications dans chacun des codes, sans qu'il y ait continuité ou cohérence entre celles-ci. Comme illustration, Hermitte prend l'exemple de l'animal. Pour le Code civil, l'animal est un « bien meuble », un corps qui peut se transporter d'un lieu à un autre. Lorsque les animaux sont « au service et à l'exploitation des fonds », comme p.e. les pigeons des colombiers, ils sont considérés comme « immeubles ». Sur le plan administratif, ils sont de ce fait sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. A leur tour, les animaux sauvages sont « libres » et font partis des « choses abandonnées » qui sont sous la tutelle du Ministère de l'environnement. Et ainsi de suite : pour le droit fiscal l'animal est « immeuble » uniquement s'il reste affecté à une entreprise pendant plus de 12 mois ; un « être sensible » pour le Code pénal ; un être « sociable » pour le Code rural, etc. De ce tableau résulte un éclatement de différentes définitions de l'animal qui entrent en concurrence les unes avec les autres, car l'animal qui souffre ne bénéficie pas des mêmes traitements que celui qui est considéré comme un bien meuble. Ainsi, chaque section du droit ne retient de la définition de l'animal que ce qui est pertinent par rapport à son propre édifice de règles.

Cette segmentation juridique des objets se répercute sur la mise en application du droit qui distingue p.e. le surendettement d'une faillite professionnelle. Différentes qualifications juridiques existent pour la clôture d'une activité non-salariale et elles renvoient à des textes et procédures différentes : procédure collective ou traitement du surendettement des particuliers, Tribunal de commerce, de grande instance ou Banque de France, etc. Dans notre première observation, plusieurs institutions ont coopéré pour qualifier la situation d'une personne surendettée et plusieurs procédures ont convergées pour composer une éligibilité. A propos des dettes professionnelles, plusieurs institutions peuvent traiter une même situation, mais sous un principe d'exclusivité. L'incompréhension des règles juridiques de nos deux justiciables repose bien sur le fait que, du point du droit, plusieurs classements d'une même situation coexistent et s'opposent dans la mesure où ils sont à chaque fois exclusifs : si la situation est définie par le Code de la consommation, le Code du commerce ne pourra s'appliquer et *vice et versa*⁵. L'art de la démarche juridico-administrative est alors de trier, parmi les éléments qui composent le dossier du justiciable, les faits qui feront basculer la situation dans un domaine de droit spécifique.

Ce travail de différenciation juridique implique également du point de vue du justiciable, tout un apprentissage des concepts et des catégories, ainsi que des terminologies et des pièces justificatives pertinentes. Chaque qualification juridique appelle en effet une manière différente de se dire et de s'écrire à l'intérieur du droit, et, par conséquent, et de préparer son dossier. Le recours au droit demande en effet à l'administré, la préparation d'un dossier qui contient un récit capable d'articuler les différents éléments renseignés dans le formulaire et dans les pièces justificatives autour d'une narration biographique stable, qui constitue l'éligibilité au droit visé (Weller 2011). Deux exemples de ce travail de « reconstitution et aménagement biographique », observés lors de l'enquête peuvent être cités. Premièrement, lorsqu'une dette professionnelle existe (ce qui, pour les dirigeants de société constitue une inéligibilité), la solution consiste à omettre cette dette lors du remplissage du

⁵ Selon ce partage, la procédure, les administrations et les implications ne sont pas les mêmes. Le dépôt de bilan auprès d'un tribunal de commerce (ou de Grande Instance) est une procédure payante, longue, et elle comporte le risque d'une qualification pénale de l'affaire : le délit de banqueroute. Elle implique en outre que l'usager liquide son affaire, ce qui parfois n'est pas nécessaire ou souhaité. En revanche, la déclaration de surendettement est gratuite, et aboutit plus vite à une stabilisation de la situation.

Congrès AFSP Paris 2013

dossier. La justification du recours à la Banque de France prend alors une toute autre tonalité : dans la « lettre expliquant les raisons du surendettement », l'administré, conseillé par les bénévoles qui l'accompagnent, argumentera que le surendettement n'a aucun lien avec son activité professionnelle, en mettant l'accent sur les événements de vie privée qui ont fait basculer son budget. Il prendra soin d'exclure tout document qui contient des indices relatifs à une dette professionnelle (rappel de cotisations, relevés de compte bancaire). Le deuxième exemple concerne les bénéficiaires du RSA qui tentent de sortir du chômage par une activité dans le cadre du dispositif « d'auto-entrepreneur ». Ce « statut » exclut l'utilisateur de la procédure de surendettement, même s'il n'a pas de dette professionnelle. Le justiciable doit donc exclure de son dossier tous les documents susceptibles de trahir son activité entrepreneuriale. La lettre mettra l'accent sur la trajectoire salariale, en mettant en relief la perte d'un emploi, l'inscription au RSA et les secteurs du marché de travail vers lesquels il souhaite s'inscrire. A la Banque de France, il s'agira pour l'utilisateur de reconstruire sa trajectoire comme étant celle d'un salarié (afin de prouver le statut), ou d'une personne privée, c'est-à-dire de prouver que l'interférence avec l'activité commerciale est nulle (pour que l'endettement ne soit pas de nature professionnelle). Le procédé est donc inverse de celui du Tribunal de commerce, où l'utilisateur devra au contraire faire valoir que sa conduite professionnelle a été irréprochable, de manière à écarter la qualification pénale de son affaire. C'est en somme un travail de réflexivité biographique qui est nécessaire, car le réaligement des pièces est aussi une manière de privilégier une biographie administrative par rapport à une autre. Comme le médecin hospitalier qui, face à un patient qui contracte plusieurs maladies, doit gérer une identité médicale composée (Strauss et al. 1985), l'administré doit trancher entre plusieurs trajectoires administratives possiblement soutenables. En l'espèce, on pourrait encore ajouter le récit qu'un auto-entrepreneur raconterait à son conseiller Pôle Emploi, qui nécessite encore un autre alignement biographique, cette fois-ci à travers l'entrée réussie et prometteuse dans l'activité libérale.

En somme, lors de la confection d'un dossier juridico-administratif, la différenciation du droit demande un effort important de ségrégation des différentes lignes d'une vie. Ce choix, qui s'opère en fonction des textes et procédures dans lesquels l'utilisateur s'inscrit son affaire, se répercute sur le récit de soi destiné à faire valoir son droit. Les exemples choisis, qui s'articulent autour d'une simple différence entre le Code de commerce et le Code de consommation, laissent penser que l'accès au droit prend finalement place dans un paysage juridique bien délimité et stable. De ce point de vue, l'accès réussi au droit ne serait qu'une question d'information disponible et de conseils à donner, car « l'output » du système administratif serait finalement prévisible. L'étude d'un troisième et dernier dossier montre que ce mode de description a pour inconvénient de rendre invisible l'incertitude de cette opération, ainsi que l'ampleur du travail administratif accompli par l'administré pour devenir bénéficiaire d'une action publique de plus en plus ciblée.

3 L'utilisateur et son travail administratif en actes

Afin de suivre le travail administratif réalisé par l'utilisateur, nous proposons la lecture d'une affaire adressée en juin 2008 à Martin Hirsch alors Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. Comme environ 25% des personnes qui s'adressent à lui, le scripteur écrit suite à un conflit – plus ou moins ouvert – avec la bureaucratie de proximité. Pour expliquer l'inaboutissement de sa demande, la jeune femme énumère l'ensemble des démarches entreprises et cherche à prouver que cet

Congrès AFSP Paris 2013

échec n'est pas de sa responsabilité. Elle rédige à ce propos une lettre tapuscrite de deux pages qui résume sa situation et joint un document qu'elle intitule « historique des actions et démarches effectuées de Septembre 2007 à juin 2008 ». Le dossier de cette jeune femme met en lumière trois aspects de ce que nous appellerons le « travail administratif » : faire valoir son droit signifie de savoir repérer les instances et interlocuteurs compétents (3.1), d'entrer dans un parcours d'apprentissage des règles du droit (3.2) et enfin, d'activer sans cesse les instances (3.3).

L'administrée, que nous appellerons Jeanne, explique dans sa lettre le point de départ de son affaire. Actuellement bénéficiaire du RMI, elle a connu des périodes sans domicile fixe. L'absence de ressources financières, y compris au sein de sa famille, indique qu'elle appartient à un milieu modeste, caractéristique qu'elle partage avec 79% des scripteurs de ce corpus qui disposent de moins de 1000€ de ressources par mois. Au moment de l'envoi de la missive, Jeanne cherche à faire rebondir sa trajectoire professionnelle en s'insérant dans un programme de formation à l'Université, financée par la région. Il s'agit d'un dispositif transversal, qui implique plusieurs institutions de l'action publique territoriale, à travers lesquelles les compétences des divers acteurs « s'imbriquent comme dans un mille-feuille » (Gaxie 1997). Les imbrications sont telles que Jeanne ne parvient pas à faire fonctionner ce dispositif. C'est ce qu'elle cherche à prouver en adressant en annexe de sa demande d'intercession à Martin Hirsch, le document ci-dessous :

Congrès AFSP Paris 2013

Annexe 2 :

Historique des actions et démarches effectuées de Septembre 2007 à juin 2008

- Septembre 2007 Attribution d'une des deux place PRF (Programme Région de Formation) par l'Université [redacted]
- Octobre 2007 Un médecin ne veut pas me soigner car je suis couverte par la CMU.
- 12 Octobre 2007 Assedic et ANPE [redacted] refuse mon document d'inscription au Master 2 Ingénierie Financière car non officiel
- 24 Octobre 2007 Vu CCAS Mme G. [redacted]
- Octobre 2007 Tél Mme G. FEA Bureau 103
- 31 Octobre 2007 Vu CCAS Mme G. [redacted]
- Novembre 2007 Vu Mme G. [redacted]. Elle a tous les documents et il n'y a aucun problème car l'Université [redacted] m'a mise sur une des deux places PRF.
- Novembre 2007 Mme W. [redacted] m'indique que l'Université [redacted] ne sait pas comment m'inscrire en qualité d'allocataire du RMI
- Novembre 2007 La Bibliothèque Universitaire de F. [redacted] rue [redacted] ne veut pas que j'emprunte des livres car je n'ai pas de carte d'étudiante. Achat de livres qui me mette en difficulté financière et aggrave ma situation précaire.
- 04 Novembre 2007 Envoie par mail et par courrier demande de financement à la Région [redacted] car l'Université [redacted] ne sait pas comment m'inscrire en qualité d'allocataire du RMI.
- 08 Novembre 2007 Réponse de la région PACA : « ...je vous invite à vous rapprocher du service formation continue de l'Université [redacted] afin d'examiner les possibilités d'inscription dans le cadre du conventionnement passé avec la région, sous réserve du nombre de places disponibles et de l'acceptation de votre candidature par l'organisme... »
- 12 Novembre 2007 Vu Caroline D. [redacted] - ANPE [redacted]
- 13 Novembre 2007 Tél à Mme B. [redacted] - Agent ANPE détachée pour les formations - messagerie pleine, elle ne m'a pas rappelée, personne non joignable

(...)

Congrès AFSP Paris 2013

07 Février 2008	Mme W. : « votre dossier suit son cours. »
12 Février 2008	ANPE. Je remets un courrier à un agent ANPE - ... destiné à Mme ... V. (A l'entretien du 15 Février Mme ... V. m'informe qu'on ne lui a pas remis mon courrier)
12 Février 2008	Mme C. de la formation continue : « Votre dossier d'inscription orange m'ai parvenu hier. Et il est actuellement chez le doyen »
12 Février 2008	Le service inscription n'a toujours pas mon dossier d'inscription orange. Mme B. « Si vous étiez la seule étudiante pas inscrite de l'Université, on se bat pour que le CE ... donne tous les dossiers... »
14 Février 2008	Tél à la CAF
15 février 2008	ANPE Mme ... V. Demande de documents officiels et de clarifier ma situation vis-à-vis de la formation et que l'université Paul ... indique ma situation (place PRF ou non, rémunération CNASEA ou RMI)
15 Février 2008	Service scolarité : Mme N. m'a donné un dossier d'inscription bleu.
03 Mars 2008	Tél à Mme W.
03 Mars 2008	Tél à la scolarité : Mme N.
03 Mars 2008	Tél à Mme Cl. : absente alors j'ai laissé un message. Elle ne m'a jamais rappelée
05 Mars 2008	Envoie d'un mail à Mme K. : J. (Responsable du Master 2 Ingénierie Financière) pour lui indiquer que je n'arrive pas à m'inscrire à l'Université
06 Mars 2008	Tél à la faculté d'économie appliquée pour voir le Doyen car je ne suis toujours pas inscrite. La salariée de l'Université me dit : « ...On ne voit pas le doyen comme ça... »
06 Mars 2008	Tél à Mme C. J'ai laissé un message pour savoir où en est mon dossier mais elle ne m'a jamais rappelée
06 Mars 2008	Vu Mme W. : Je ne peux bénéficier au PRF selon Mme C. car je suis allocataire du RMI et m'annonce que l'Université ... va débiter mon chèque de caution de 2000 €.
07 Mars 2008	Je vais voir Mme C. mais elle n'est pas dans son bureau.
07 Mars 2008	Je vais au service scolarité voir Mme N.

6/8

3.1 Repérage des acteurs d'un dispositif complexe

Premièrement, l'abondance des éléments factuels livrés dans les cinq pages de restitution des méandres administratifs rencontrés par la jeune femme illustre le principe de « dispositif d'action publique complexe » (Papadopoulos 1995, Dupeyroux 1995, Marie 1995). Au départ, l'affaire est simple. Jeanne reçoit une notification d'acceptation pour un programme de formation professionnelle destiné au RMIstes. C'est pour elle « un moyen pour s'en sortir ». Pour l'Etat social actif la formation des RMIstes est une manière de les réinsérer dans la société, de les « activer », de faire en sorte qu'ils ne baissent pas les bras⁶. Ici, les objectifs d'une politique publique rejoignent ceux de l'administrée. Mais le dossier développe subséquentement des complications, car ce dispositif est mal connu des administrations

⁶ Pour une mise en perspective récente de la notion d'activation, voir Dumont (2011). Le projet philosophique de l'Etat social actif est explicité dans Rosanvallon (1995).

Congrès AFSP Paris 2013

et aucune modalité de mise en œuvre n'existe. Jeanne enchaîne un nombre important de démarches qui n'aboutissent pas. Ainsi, elle apprend à connaître toute une gamme d'institutions, de services et de bureaux, qui doivent intégrer dans leur fonctionnement interne ce programme de formation méconnu. La complexité de l'affaire résulte de l'hétérogénéité des acteurs, qui appartiennent tous à des « secteurs » différents. Dans cette histoire, somme toute banale, on retrouve le système éducatif (l'université), le secteur médical (l'hôpital et médecins), social (sécurité sociale, Pôle Emploi, CAF, service social), familial (père) et politique (conseil régional). Lorsque l'affaire avance, des sous-acteurs - à l'intérieur de chaque secteur - apparaissent. Les organisations se ramifient. On peut ainsi ordonner les acteurs selon leur degré de personnalisation dans le traitement de l'affaire et selon leur différenciation interne. A une extrémité, se trouve le service social, où une seule personne suit Jeanne. De l'autre côté, à la CAF et à la sécurité sociale, personne n'apparaît comme interlocuteur nominatif. Au milieu se situe l'université, où deux entités principales (l'administration générale et le centre d'études des techniques financières et d'ingénierie) sont déclinées en différents services (service de formation continue, services de la vie étudiante, etc.), et plusieurs interlocuteurs au sein de ces services (responsable administrative, secrétaire, responsable master, etc.). Il en est de même à l'agence locale de Pôle Emploi, où quatre professionnels de deux services différents s'occupent de cette affaire. La mise en œuvre du dispositif « Programme Région de Formation » demande à ce que l'ensemble de ces acteurs parvienne à un accord, ce qui n'est pas le cas. Chaque administration a besoin d'une autre pour inscrire la jeune femme : la CAF attribue le RMI en contrepartie d'un projet d'insertion, l'ANPE valide le projet de professionnalisation et signe une convention avec l'Université, l'inscription à l'Université est attribuée sur validation du Conseil régional, le financement vient du CNASEA, la bibliothèque et le restaurant universitaire ont besoin d'un certificat d'inscription du service de scolarité, les transports publics demandent le contrat RMI, et ainsi de suite. L'avancement du dossier de Jeanne dépend donc de sa capacité à combiner les injonctions procédurales de ces différentes institutions, dont la temporalité de traitement de l'affaire varie fortement. Qui plus est, le manque d'emboîtement de ces différentes procédures et l'attente de traitement du dossier engendre des démarches administratives nouvelles, telle une aide financière pour payer l'inscription (que la région ne prend pas en charge) ou des repas (qui sont plus chers sans carte d'étudiante).

Le dossier démontre ainsi la fragilité des politiques publiques lorsqu'elles sont très ciblées et mises en œuvre par une pluralité d'acteurs. Cet aspect est renforcé, en l'espèce, par la présence d'un acteur institutionnellement éloigné du champ de « welfare » – l'université – qui est amené à « faire du social », à la manière des guichetiers de l'hôpital ou du système scolaire (Astier 2007). On comprend que ce travail de mise en correspondance est donc particulièrement délicat. La trajectoire administrative de Jeanne se perd en effet constamment dans ce qu'elle nomme les « différents méandres de mon dossier ».

3.2 *Se débrouiller dans les coulisses des administrations*

C'est pourquoi, deuxième point, tout un *travail de renseignement* et d'*apprentissage des règles administratives* est nécessaire pour faire aboutir l'affaire. Le problème de la jeune femme réside dans le refus de l'université de procéder à son inscription. Pour s'opposer à ce refus, pour le rectifier, ou le détourner, elle doit en comprendre les raisons : est-il imputable à un papier qui manque ? A un mauvais interlocuteur ? A

Congrès AFSP Paris 2013

une erreur administrative ? A une mauvaise déclaration ? A une inéligibilité au droit de formation ? Dans un monde idéal, où les rouages de l'administration tournent comme dans une horlogerie suisse, Jeanne aurait pu rester les bras croisés à attendre sa carte d'étudiante. Dans la réalité, elle se renseigne, essaie de comprendre le dispositif, elle doit mettre à plat et rendre transparent le système administratif. Comme l'arpenteur de Kafka, Jeanne recueille lors de chaque rencontre administrative des informations et les intègre dans sa vue globale du dossier. Chaque contact avec une administration représente, à ses yeux, un moment où elle rend intelligible sa situation, en rajoutant une pièce à la mosaïque : tel guichet a besoin de tel dossier, tel service est compétent pour cela, tel interlocuteur doit signer tel papier et le communiquer à telle personne, telle personne ne décroche pas souvent son téléphone, etc. De proche en proche, les choses se précisent, chaque interlocuteur lâche un bout d'information sur la procédure. Au fur et à mesure que son dossier s'éclate dans les bureaux de chaque administration, elle doit intensifier ce travail de mise en cohérence d'informations parfois contradictoires. Lors des renvois entre les différents services Jeanne découvre les logiques et rouages des administrations, notamment la manière dont les compétences sont distribuées. Souvent elle multiplie les contacts dans la même journée, animée par le souci de trouver *la* personne compétente. Lorsque les bureaux font barrage, elle essaie de passer par d'autres voies en contactant une tierce personne. Par exemple, lorsque l'université signale le refus de son inscription, elle contacte immédiatement l'ANPE et la région pour obtenir une information qui lui permet d'interpréter ce refus et de faire en sorte qu'il ne soit pas définitif. Elle cherche des appuis auprès de tiers, et trouve parfois des interlocuteurs compréhensibles. Lorsque l'agent ANPE ne répond pas à ses questions, c'est son assistante sociale qui le contacte et obtient des informations (novembre 2007). Lorsque la personne de la formation continue n'est pas joignable, la personne de la scolarité va la chercher au service comptabilité (mars 2008).

Pour Jeanne, le droit à la formation professionnelle se décline dans la largeur des couloirs, les heures d'attente, les numéros de téléphone, les gens concernés, les modalités de fonctionnement des bureaux, les horaires des permanences, les papiers qu'elle doit produire, les numéros des bureaux, l'organigramme des administrations, la connaissance des interlocuteurs et de leur volonté à coopérer. L'effort majeur qu'elle effectue au fil de son parcours d'accession au droit, c'est d'intégrer toutes les informations dans un ensemble cohérent, une version des faits qui peut-être lue comme l'histoire d'une éligibilité, celle au droit à la formation professionnelle.

En ce sens, les multiples procédés que Jeanne met en place pour faire resurgir le droit à partir d'un ensemble complexe d'éléments disparates permettent de rattacher la singularité de son cas à la question plus générale des transformations de l'action publique. A travers une vue d'en bas de l'Etat social actif, cette jeune femme nous apprend que les transformations récentes des politiques sociales se sont aussi, et avant tout, traduites dans les pratiques de celles et ceux qui souhaitent faire valoir leurs droit au quotidien. Le travail d'activation, auquel les individus sont de plus en plus sommés, se situe aussi à ce niveau-là : faire ses démarches. Avec au moins 79 contacts en 9 mois, Jeanne est avant tout devenue une professionnelle de la démarche administrative et réalise un travail souterrain qui en dit long sur les conditions sociales de l'insertion. Un calcul rapide aboutit en moyenne à 2 contacts administratifs par semaine, soit, selon la nature du contact (déplacement, travail d'écriture, photocopies, RDV, etc.), entre une demi-journée et une journée de travail administratif par semaine.

Congrès AFSP Paris 2013

3.3 Activer les professionnels

Troisième point, le périple de Jeanne montre le rôle qu'occupe l'administré dans le fonctionnement d'une politique publique. L'ensemble des démarches réalisées ne vise pas uniquement l'obtention de renseignements, mais cherche aussi à *faire agir* les professionnels. Lorsque Jeanne appelle les personnes qui traitent son dossier, elle souhaite le faire concrètement avancer, de sorte qu'il soit vite transféré à une autre instance. Elle s'assure que les agents administratifs se sont occupés de son dossier, s'engage sans cesse dans une sorte de contrôle du bon fonctionnement du dispositif, qui, sans ses sollicitations, fonctionnerait encore moins bien, p.e. lorsque la CAF suspend sans raison son RMI (février 2008) ou lorsque le doyen de l'Université ne traite pas assez rapidement son dossier (février-mars 2008). Lorsque ses démarches visent à faire avancer son inscription à l'université, le travail sur l'administration a donc une fonction de contrôle. Comme le dit Gilles Jeannot : « Par sa capacité de contrôle, et sa ténacité à réclamer des comptes de l'action engagée, [l'usager] pèse, souvent de manière modeste, sur l'application de la règle, et même parfois sur son évolution. On trouve là une troisième figure de la coproduction et de définition conjointe des règles. Si les agents doivent rapporter leur activité à une finalité du service, soit devant leurs collègues, soit directement devant les usagers, alors s'ouvrent deux modalités de régulation susceptible de combler les défaillances du contrôle bureaucratique : une régulation professionnelle et une régulation locale dans le face-à-face avec les usagers » (1998, p. 42).

En outre, Jeanne essaie aussi constamment de faire agir ses interlocuteurs afin d'éloigner le spectre d'une sortie du dispositif à cause de sa non-inscription permanente. On comprend qu'elle est la plupart du temps en dehors des statuts, car elle n'arrive pas à rassembler les inscriptions nécessaires à temps. De sorte qu'elle doit constamment argumenter son cas auprès des professionnels : elle réussit à assister aux cours de Master, mais ne convainc pas le bibliothécaire de lui donner accès à l'emprunt de livres. L'attente de sa carte d'étudiante bloque son dossier à la CAF (février 2008) et au Pôle Emploi (octobre 2007). Sa trajectoire administrative dépend entièrement de ces « *people processing encounters* » (dont parlait Goffman 1983) avec les petits bureaucrates. Il faut s'assurer que ceux-ci utilisent le pouvoir discrétionnaire dont ils disposent, de sorte à aménager temporairement un passe de droit, sans lequel elle sortirait du dispositif.

On peut aussi penser que ce travail persuasif demande une importante maîtrise de soi de la part de l'administré. A l'activation des professionnels correspond en effet une activation de soi-même. Jeanne doit constamment maîtriser son angoisse, l'ensemble des sentiments (« *impression management* » selon Goffman 1957) qui résultent de la situation de dépendance structurelle des administrations, pour exposer en toute sérénité son affaire. Or, comment expliquer sereinement une affaire qui devient de plus en plus illisible et dont les conséquences sont vécues comme dramatiques ? Par la tenue rigoureuse d'un agenda, Jeanne tente de garder une emprise sur les événements⁷. Au fur et à mesure que l'affaire avance, cette maîtrise semble devenir de plus en plus difficile à tenir, car celle-ci produit des interférences avec sa vie privée, lisibles dans la difficulté de s'occuper de son père (février et juin 2008) en parallèle de son dossier.

⁷ Fonction de l'écriture domestique exposée par Lahire (1993) et Laé & Artières 2009.

Congrès AFSP Paris 2013

Ce qui frappe finalement dans ce cas, c'est la multitude des espaces institutionnels traversés et le travail constant d'adaptation des conduites qui a dû être nécessaire pour accéder au droit à la formation professionnelle. On peut faire l'hypothèse suivante : plus la complexité du dispositif augmente, plus le travail de déchiffrement de l'affaire est nécessaire, plus il devient difficile de plaider son cas, afin d'éviter l'infléchissement de la rupture de la trajectoire administrative. L'effort incroyable de Jeanne, ainsi que l'échec qui finalement se produit, mettent en lumière une certaine fragilité du dispositif, qui, on l'aura compris, ne fonctionne pas sans une participation active de l'administré, instituée comme un véritable rouage du système administratif.

Conclusion : le travail administratif aux temps de l'Etat social actif

Deux points méritent d'être soulignés en guise de conclusion. Premièrement, la description du travail administratif accompli par l'administré montre que les politiques publiques comptent sur une participation active de l'administré. Lorsque la sociologie décrit l'ordonnancement de l'action publique en secteurs et sous-secteurs, champs ou systèmes, elle se donne les moyens analytiques capables de dégager les principes de cohérence qui structurent l'ensemble éclaté que représente l'Etat. On souligne rarement que cette stabilité de l'action publique dépend d'un ensemble d'activités parmi lesquelles figurent aussi, et notamment, celles mises en œuvre par les administrés, qui doivent sans cesse faire fonctionner des dispositifs les concernant.

Cette description de l'administré comme partie intégrante ne devrait pas amener à conclure sur une vision enchantée de l'administré coproducteur de l'action publique. En revanche, si l'on ne tient pas compte du travail de structuration, qui est occupation et préoccupation quotidiennes des administrés concernés, l'analyse bute à mettre en lumière une des spécificités du travail d'accès au droit dans le contexte de « l'Etat social actif ». En effet, les politiques sociales de plus en plus individualisantes (Astier 2007), ciblées sur des catégories de bénéficiaires étroites (Borgetto 2000), mettent en œuvre une « politique des situations » (Astier 2000) et ont pour effet pratique de créer des identités éclatées que les administrés doivent intégrer par l'accomplissement d'un travail administratif de plus en plus précaire. L'introduction d'un droit des « faits » (Weller 2003) signe ainsi l'avènement d'une sorte d'administré professionnel, qui doit multiplier les démarches administratives pour réunir les conditions de son éligibilité. A travers le regard sur le dossier, en tant que lieu où l'administré élabore « son action publique », il faut entendre le grondement de la bataille de l'usager pour devenir porteur d'un « droit de faits ».

Bibliographie

Astier Isabelle, « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations », *Droit et Société*, n°44/45, 2000, p.143-155.

Astier Isabelle, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, 2007.

Auvert Anne-Julie, *Les écritures populaires aux marges du droit social : plaintes, litiges, protestations*, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2011.

Béliard Aude, Emilie Biland, « Enquêter à partir de dossiers personnels. Une ethnographie des relations entre institutions et individus », in *Genèses*, n° 70, 2008, p.106-119

Congrès AFSP Paris 2013

- Barrault Lorenzo, « Ecrire pour contourner : l'évitement scolaire par courrier », Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n°180, 2009, pp.36-43.
- Blankenburg Erhard, « La mobilisation du droit : Les conditions du recours et du non-recours à la Justice », in *Droit et société*, vol.28, 1994, p.691-703.
- Borgetto Michel, « Identification, problèmes et enjeux du ciblage », in *Informations sociales*, n°108, 2003, p.4-17.
- Bruno Anne-Sophie, Rygiel Philippe, Spire Alexis, Zalc Claire, « Jugés sur pièces. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984), in *Population*, n°61, 2006, p.737-762.
- Dardy Claudine, « Sommes-nous bien nous ? Petite socio-anthropologie des guichets dans un hôtel de Ville », in *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 97, 1994, p. 389-401.
- Dardy Claudine, « L'identité-papier », in *Les cahiers de médiologie*, n°4, 1997, p.223-229.
- Dardy Claudine [1991], *Identités de papiers*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- Demazière Didier, « La négociation des identités des chômeurs de longue durée », in *Revue française de sociologie*, Vol 33, n°3, 1992, pp.335-363
- Dubois Vincent, *La vie au guichet : Relation administrative et traitement de la misère*. 3e édition, Paris, Economica, 2010.
- Dumont Daniel, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'état social actif », in *Droit et société*, n°78, 2011, p.447-471.
- Dupeyroux Jean-Jacques, « Pour ouvrir le débat sur la complexité », in *Droit social*, n°9-10, 1995, p.758-759.
- Fassin Didier, « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Vol. 55, n° 5, 2000.
- Fraenkel Béatrice, « Preuves et épreuves de l'identification », in Claudia Moatti et Wolfgang Kaiser (dir.), *Gens de passage en Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne, procédure de contrôle et d'identification*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2007, p.279-293.
- Goffman Erving, « The Interaction Order », in *American Sociological Review*. Vol. 48, n°1, 1983.
- Goffman Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York Anchor Books, 1959.
- Joseph Isaac et Jeannot Gilles (dir.), *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS Éditions, 1995.
- Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, Paris, Puf, 1998.
- Lacoste Michèle, « L'agent, le client et l'ordinateur », in Joseph Isaac et Gilles Jeannot (dir.), *Métiers du Public, les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, Editions CNRS, 1995, p.125-158.

Congrès AFSP Paris 2013

- Laé Jean-François et Artières Philippe, « Temps couvert sur Cherbourg : L'agenda du mois de mai 1968 d'un employé de l'arsenal », in *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, n°107, 2009.
- Lahire Bernhard, *La raison des plus faibles : Rapport au travail, écritures domestiques et lectures en milieux populaires*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1993.
- Marie Etienne, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales », in *Droit social*, n°9-10, 1995, p.760-765.
- Papadopoulos Yannis, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.
- Pélisse Jérôme, « A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies », in *Genèses*, n°59, 2005.
- Plot Sébastien, « Du flambeur à la victime ? Vers une problématisation consensuelle du surendettement », in *Sociétés contemporaines*, n°76, 2009 p. 67-93.
- Pohn-Weidinger Axel, *Ecrire dans les plis du droit social : éléments pour une sociologie du dossier*, Thèse de doctorat, Université Paris 8, 2013.
- Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale*, Paris, Éditions du Seuil, 1995.
- Siblot Yasmine, « Les rapports quotidiennes des classes populaires aux administrations: analyser d'un sens pratique du service public », in *Société contemporaines*, n°58, 2005, pp. 85-103.
- Siblot Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris : Presses de Sciences Po, 2006.
- Spire Alexis, « L'entonnoir du contentieux fiscal », in Contamin Jean-Gabriel, Saada Emmanuelle, Spire Alexis et Weidenfeld, Katia, *Le cours à la justice administrative : Pratiques des usagers et usages des institutions*, Mission de Recherche - Droit et Justice, 2008, p.85-114.
- Spire Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 169, 2007.
- Strauss Anselm, Shizuko Fagerhaugh, Barbara Suczek, Carolyn Wiener, « Illness Trajectories », in *Social Organization of Medical Work*, Chicago, The University of Chicago Press, 1985, p.8-40.
- Weber Max, *Economie et société* (édition originale 1971, Plon), Pocket, 1995.
- Weller Jean-Marc, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », in *L'Année sociologique*, Vol. 53, numéro 2, 2003, p.431-458.
- Weller Jean-Marc, « Les agents administratifs : travail d'arbitrage et conscience professionnelle », in Didier Demazières et Charles Gadéa (coord.), *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, La Découverte, 2009, p.321-330.