

Le dévoilement ethnographique des transformations structurelles de l'Etat social.

À propos du traitement bureaucratique des « mauvais pauvres »

Vincent Dubois, GSPE-PRISME, IEP de Strasbourg et Institut universitaire de France

Résumé : Activation des dépenses sociales dites « passives », individualisation du traitement des problèmes sociaux et culpabilisation (au nom de leur « responsabilisation ») des assistés constituent parmi les principaux traits des transformations contemporaines de l'Etat social un peu partout en Europe. S'y combine la remise en cause croissante des catégories collectives d'appréhension de la question sociale (comme le chômage dont le « halo » brouille de plus en plus les contours) qui conduit entre autres à transférer aux agents directement en contact avec les populations concernées la responsabilité de statuer sur des situations et comportements individuels. Cette dissémination (indissociablement symbolique et pratique) de la question sociale doit être prise en compte dans le choix des outils d'analyse : non pour opérer dans la sociologie un « retour de l'individu » bien fait pour légitimer les visions du monde portées par l'Etat social « modernisé », mais pour rendre compte de cette caractéristique structurelle qu'est l'atomisation du traitement des problèmes sociaux. C'est ainsi selon nous que doit être conçue l'observation ethnographique des pratiques des agents de terrain, notamment dans leurs interactions avec les assistés sociaux. Nous tenterons de montrer les apports d'une telle posture en revenant sur deux enquêtes sur les dispositifs de contrôle et de lutte contre la fraude aux aides sociales et aux allocations de chômage en France.

On connaît les relations affinitaires établies de longue date entre les méthodes d'observation scientifique et les politiques sociales, plus précisément pour ce qui nous intéresse ici le traitement des pauvres. Dans un domaine où une partie importante de la recherche est réalisée en lien avec des commandes d'institutions en charge des « questions sociales », les modes d'objectivation scientifique entretiennent en effet une relation à double sens avec les modes de pensée institutionnelle, qu'ils contribuent à construire, conforter ou légitimer, tout en étant marqués dans ces échanges par des formes d'imposition de problématique, de reconnaissance sociale et de constitution en référence pour la science « normale ». Ainsi par exemple, dans le domaine des politiques d'insertion et d'emploi, l'évolution tendancielle vers une individualisation des modes de pensée et de traitement des populations s'est accompagné du succès de la technique du récit de vie en sociologie, propre à accréditer la vision des problèmes sociaux comme l'agrégation de « parcours individuels », ou de la modélisation microéconomique des comportements individuels des « assistés » dans une science économique utilitariste, grande pourvoyeuse de notions à prétention savante et usage politique (comme celle de « trappe à inactivité »).

Nous partirons donc de l'idée selon laquelle les choix de méthode, tout particulièrement dans ce domaine, doivent être pensés aussi dans leur dimension « politique », dans la mesure où ils peuvent même malgré eux contribuer à conformer le travail scientifique aux catégories institutionnelles et partant à accréditer la vision socialement dominante des problèmes sociaux. Partant de cette base, l'objet de cette communication est de montrer comment l'usage

d'une observation de type ethnographique (bien sûr combinée à d'autres méthodes plus classiques dans l'analyse des politiques publiques, comme le recours aux entretiens et l'analyse documentaire), peut à l'inverse éviter au chercheur de reprendre à son compte la vision institutionnelle, et partant contribuer à dévoiler les transformations en cours de l'Etat social et à étayer une approche critique de ces transformations.

C'est ce qu'on voudrait montrer à partir de la question spécifique du développement des pratiques de surveillance et de contrôle dont font l'objet les bénéficiaires d'aides sociales et de l'indemnisation du chômage en France. Après avoir présenté les grandes lignes de ce développement (I), nous verrons les raisons pour lesquelles une observation directe des pratiques bureaucratiques de traitement des cas individuels apparaît nécessaire pour en rendre compte (II), et indiquerons quelques-uns des principaux enseignements que l'on peut en tirer (III)¹.

I. Les assistés à l'heure de la suspicion : genèse du contrôle comme impératif politique

On observe tout particulièrement depuis le milieu des années 1990 une tendance au renforcement du contrôle des assistés un peu partout en Europe. Initiée en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, la mise en place ou au moins le renforcement de technologies de contrôle (croisement de fichiers informatisés, convocations, enquêtes à domicile) et d'un arsenal juridique renforçant les exigences à l'égard des assistés en même temps que les possibilités de sanction (suppression des allocations, obligation d'accepter des emplois précaires, etc.) se sont généralisés, avec des rythmes et des modalités différentes selon les pays (l'on pense notamment à la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France).

Cette tendance forme sinon le point central en tout cas un point d'articulation des multiples transformations qui ont affecté les politiques sociales et de l'emploi en Europe. Citons pour mémoire : la critique tous azimuts des « effets pervers » de l'Etat providence « classique », qui conduirait par construction à des abus devant être régulés ; l'imposition d'une vision utilitariste des comportements, conduisant à présenter l'assistance comme un « choix » individuel qu'il faudrait corriger grâce à des « incitants négatifs » (le terme du jargon économique pour désigner les sanctions à l'égard notamment des chômeurs) ; la subordination croissante des politiques sociales à un impératif de reprise d'emploi à court terme, conduisant à distribuer de manière moins « généreuse » les aides sociales et à valoriser dans une version

¹ Cette communication s'appuie sur un travail en cours qui entreprend d'analyser les modalités contemporaines du contrôle des assistés sociaux. Les enquêtes ont fait l'objet de premières présentations sous la forme de deux rapports : *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, Centre de sociologie européenne, Paris, CNAF Dossier d'études n° 48, septembre 2003, 145 p. ; *Le contrôle des chômeurs*, GSPE-DARES, ministère du Travail, 2006, 175 p.

douce « l'accompagnement » vers l'emploi, dans une version plus coercitive la multiplication des injonctions bureaucratiques et mécanismes d'exclusion des systèmes d'aide ; la rhétorique obligée de « l'équilibre des droits et des devoirs » conduisant à s'enquérir de ce que ces derniers sont bien respectés, etc.

Ces évolutions renvoient à l'évidence à tout un ensemble de transformations structurelles dont on doit rendre compte pour comprendre l'essor des politiques de contrôle. On en citera ici quatre parmi les principales.

1) Les transformations des rapports de force dans les relations d'emploi, avec le maintien d'un chômage de masse, a permis des stratégies de révision à la baisse dans la rémunération et-ou les garanties accordées aux travailleurs, toujours menacés d'être privés d'emploi, l'augmentation de la pression sur les « assistés » en étant le corollaire nécessaire pour faire accepter des formes dégradées d'emploi.

2) La désobjectivation des catégories d'emploi et de chômage a rendu les frontières entre les statuts de plus en plus flous et les situations de plus en plus variées en même temps qu'instable, « justifiant » le recours au contrôle pour établir la définition officielle des situations et les possibilités d'aide publique qui leur sont associées.

3) Les rapports de force internes aux espaces nationaux de définition des politiques sociales et de l'emploi ont évolué dans un sens globalement défavorable aux tendances « sociales » au profit des tendances économiquement libérales tenant un discours critique à l'égard des dépenses sociales et des assistés comme fraudeurs en puissance (au sein de l'Etat, entre ministères sociaux et financiers, au sein même des organismes et ministères sociaux entre profils sociaux et profils gestionnaires, dans le champ politique avec le déclin des partis socialistes « ancienne manière », et entre organisations patronales et syndicales).

4) Ces transformations nationales ont eu lieu quand, depuis la fin des années 1990, l'eupéanisation des politiques sociales au travers notamment de la Stratégie européenne pour l'emploi est venue constituer un cadre normatif favorable à la diffusion des pratiques de contrôle, notamment en ce qui concerne les chômeurs. Les conditions ont alors été réunies pour la production d'un consensus général entre gouvernements européens pour rendre « actif » l'Etat social, dont la relative convergence dans le renforcement des contrôles et sanctions des assistés forme un sous-produit.

Si l'enquête doit porter à ces différents niveaux, et donc s'inscrire dans une perspective socio-historique attentive aux transformations des espaces de production des politiques sociales, elle doit aussi nous semble-t-il porter sur les pratiques bureaucratiques quotidiennes qui donnent corps à ces transformations générales, et qui constituent en pratique le lien entre les politiques publiques et les populations qu'elles prennent comme « cibles ». En l'occurrence, nos enquêtes ont, outre ces niveaux généraux, pris pour terrain les administrations locales en charge des contrôles (10 Caisses d'allocations familiales et 3 Directions départementales du travail), le plus souvent dans des enquête en continu étalées sur plusieurs semaines. Outre des

séries d'entretien, ces enquêtes ont essentiellement consisté en l'observation directe des interactions de contrôle : enquêtes au domicile des bénéficiaires de minima sociaux et entretiens de contrôle des demandeurs d'emploi. C'est là une manière de réaliser le programme qui consiste à reconstituer les « séries causales qui mènent des lieux les plus centraux de l'État jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social »². Mais il y a des raisons plus spécifiques à notre objet qui rendent nécessaire l'observation ethnographique de ces échelons subalternes et des lieux de contact entre institutions et populations.

II. Du mot d'ordre politique aux pratiques bureaucratiques, ou comment s'incarnent les abstractions de l'Etat social actif

Je reviendrai ici sur deux des caractéristiques saillantes des politiques de contrôle, qui impliquent de les appréhender dans leurs modalités pratiques, *via* l'observation ethnographique.

1) Des notions molles aux décisions dures

La première de ces caractéristiques tient à la contradiction apparente qu'il y a entre, d'un côté, un appel politique à une rigueur juridique plus grande dans l'application des règles, et d'un autre côté le flou, l'imprécision souvent importante des catégories à appliquer dans cette vérification de conformité que sont les pratiques de contrôle.

Il y a plus ici que l'opposition entre les textes réglementaires (« law in books ») et leur application (« law in action »), dans la mesure où on peut dire qu'ici les catégories juridiques ne sont véritablement définies qu'en pratique, dans leur mobilisation au cours des interactions bureaucratiques de contrôle, pour la qualification institutionnelle des situations individuelles. Définies en pratiques, elle donne lieu à des décisions lourdes de conséquences pour ceux auxquelles elles s'appliquent, et c'est de cette manière que les abstractions des discours politico-institutionnels prennent corps.

J'en prendrai deux exemples. Le premier est celui du critère d'isolement, utilisé pour l'octroi de prestations (Allocation de parent isolé, dont bénéficient des mères célibataires sans emploi), ou pour le calcul d'aides sociales (Revenu minimum d'insertion, l'un des principaux minima sociaux en France, versé aux adultes de plus de 25 ans, sans emploi souvent après une longue période de chômage). Malgré une jurisprudence et de multiples tentatives de préciser la notion, il n'y a en fait pas de définition stable de « l'isolement » dont les contrôleurs doivent établir la « réalité ». Si une femme dit élever seule ses enfants, mais qu'elle reçoit la visite d'un homme, est-elle encore « isolée » ? Cela dépendra des liens qui unissent cet homme avec les enfants (au moins certains d'entre eux), les types de contribution financière (un compte joint sera considéré comme signe d'une relation de couple, de même que la

² Bourdieu Pierre, « La démission de l'État », *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 226.

contribution au loyer, mais pas l'achat régulier de nourriture), de la régularité des visites (cesse-t-on d'être « isolé » quand elles sont hebdomadaires ?). A l'inverse à quelles conditions deux personnes vivant sous le même toit peuvent elles être considérées comme isolées ? Ce sera plus facile s'il s'agit de deux personnes du même sexe, ou de personnes d'un âge avancé. Ce sera plus facile également si le partage des charges financières est clair, et s'il y a deux chambres séparées (et pas simplement un canapé dans le salon, comme cela arrive si souvent dans les arrangements temporaires en milieu précaire). En bref, l'isolement ne se définit qu'en situation, lors des enquêtes à domicile, dont l'observation directe permet de révéler les principes.

Deuxième exemple : dans le contrôle des chômeurs, dits désormais demandeurs d'emploi, le principal critère retenu est celui de la « recherche active d'emploi ». Ce critère existe de longue date : en France, depuis 1979, son imposition marque le passage d'une reconnaissance officielle du statut de chômeur à partir de la situation objective (privation d'emploi) à la promotion de l'attitude individuelle comme critère de la « vérité » du chômage (cherche-t-il vraiment du travail ?). Là encore, quand bien même la notion figure dans le code du travail, personne ne sait vraiment ce que c'est que « rechercher activement un emploi », les textes de loi indiquant même que cette notion doit être appréciée en fonction des caractéristiques individuelles et de la situation locale de l'emploi. Autant dire : en fonction de ce que les logiques sociales du jeu bureaucratique et de l'interaction de contrôle déterminent comme la qualification officielle d'un cas individuel. Suffit-il de consulter les annonces d'emploi ? À quelle régularité et avec quelles preuves ? Faut-il envoyer des candidatures spontanées ? Pour quels emplois et à quel rythme ? Quand bien même des critères sont fixés en la matière, ils ne sont en pratique pas véritablement appliqués, leur mobilisation étant soumise à la combinaison de tellement de paramètres qu'ils perdent toute substance (conjuncture du marché de l'emploi, selon le(s) type(s) d'emploi cherché et le(s) secteur(s) concerné(s), en fonction de la période de l'année, des possibilités de transport, de l'état de santé, des relations familiales, sans parler bien sûr des caractéristiques d'âge et de formation, et de l'antériorité dans la « carrière » de demandeur d'emploi...). Là encore, c'est l'enquête ethnographique, éclairant les logiques sociales du rapport au poste qu'entretiennent les contrôleurs, la définition de leur rôle dans l'institution, les logiques pratiques de leur travail et celles des interactions de contrôle (les « entretiens de contrôle de la recherche d'emploi ») qui permettent de cerner le sens et l'usage de cette notion (« recherche active d'emploi ») pourtant au cœur de l'indemnisation du chômage et au centre des débats sur le traitement des chômeurs.

Placés dans l'obligation de produire des décisions « dures », c'est-à-dire référées au droit en même temps que coercitives, les contrôleurs témoignent ce que j'appellerai *un juridisme de position*, c'est-à-dire des inclinations les conduisant à surinvestir la formalisation juridique qui proviennent en l'espèce moins de dispositions antérieurement acquises que des logiques

relationnelles et situationnelles dans lesquels ils sont pris (tenir leur rôle au sein de l'institution, garder la face auprès des contrôlés, etc.). Mais cet impératif de formalisme juridique étant en même temps contrarié en pratique, du fait de la faible précision des règles à appliquer, de leur compétence juridique le plus souvent limitée, et de la labilité des situations à qualifier, les contrôleurs sont en même temps placés dans une situation que je qualifierai d'*insécurité juridique*, transposant ici librement la notion d'insécurité linguistique forgée par Labov pour qualifier des agents enclins à la croyance dans l'importance des normes, exposés à d'importants obstacles dans la réalisation de leur rêve de perfection formelle, et conscients des limites de cette réalisation. C'est là un des apports de l'enquête ethnographique que de révéler ce rapport ambigu et paradoxal au droit de ceux qui sont institutionnellement investis d'en garantir la rigueur.

2) La diversité des pratiques

Cette imprécision des catégories dont le contrôle est censé garantir la « rigueur », redoublée par le flou des injonctions hiérarchiques sur son organisation, conduit à une seconde caractéristique : la grande diversité des pratiques de contrôle. Faiblement normées, au moins jusqu'à une période très récente, laissée pour une part à l'initiative ou au moins l'appréciation des échelons inférieurs dans un système de délégation en cascade (des ministères et organismes nationaux vers leurs échelons locaux, des directions locales vers le personnel d'exécution), les pratiques de contrôle (et donc les politiques de contrôle) témoignent d'une grande diversité, d'un endroit à l'autre, mais aussi d'un contrôleur à l'autre (avec des probabilités de sanction qui varient considérablement selon les cas).

Seule une série d'enquêtes locales permet de saisir cette diversité sur le territoire, et partant la réalité de ces politiques. Il apparaît ainsi nettement que le contrôle des minimas sociaux varie fortement en fonction des « traditions » locales, dont son notamment héritées les effectifs de contrôleurs, qui transmettent des « styles » de contrôle, en phase avec les propriétés des directeurs des organismes et des relations qu'ils entretiennent avec les autorités politiques et judiciaires locales. C'est très largement dans le jeu des relations interinstitutionnelles localisées, entre le représentant départemental du ministère du Travail (direction départementale du travail), et ceux des organismes de placement (Agence nationale pour l'emploi) et d'indemnisation (ASSEDIC), déterminées à la fois par les caractéristiques du personnel dirigeant et les rapports politiques locaux ainsi que ceux entre organisations patronales et syndicales.

De la même manière, c'est l'enquête ethnographique, sur une période longue, associant présence continue et entretiens avec les contrôleurs, qui permet de saisir les principes de variation des pratiques. J'en donnerai simplement quelques exemples à partir du cas des

contrôleurs des caisses d'allocations familiales, chargés notamment du Revenu minimum d'insertion et de l'Allocation de parent isolé. En l'espèce, les variables génériques classiques telles que le sexe, l'origine sociale ou l'âge, bien que mobilisées comme facteurs explicatifs par les intéressés, sont peu directement agissantes. À l'analyse, ce sont plutôt les " carrières ", au sens courant et au sens d'Everett Hughes, qui apparaissent comme les principes de variations des pratiques des contrôleurs. Sans qu'il faille y voir le résultat d'un classement, mais plutôt en le considérant comme une matrice systématisée permettant la formulation d'hypothèses interprétatives, on peut proposer une représentation de la répartition des pratiques des contrôleurs corrélées à leurs types de carrière sous la forme du schéma présenté en annexes.

Les deux axes permettent de repérer des orientations tendanciennes. Il va de soi que le positionnement des catégories de contrôleurs sur chacun de ces axes est lui aussi tendanciel, et qu'il convient de l'opérer de manière dynamique et non pas figée, puisque les mêmes contrôleurs peuvent glisser d'un registre à l'autre. Autour de l'axe horizontal se répartissent les orientations et logiques sociales qui sous-tendent le travail des contrôleurs, et dessinent les finalités plus ou moins explicites qu'ils assignent à leur travail. La logique de l'assistance s'oppose ainsi à celle qui consiste à chercher avant tout à détecter les abus. Autour de l'axe vertical s'ordonnent les pratiques des contrôleurs dans leur rapport aux différentes règles (critères pour la qualification des situations et règles régissant les pratiques de contrôle). Au formalisme (application stricte des critères, respect des directives hiérarchiques) s'opposent des pratiques d'accommodement, qui renvoient à la fois aux possibles adaptations en fonction des allocataires et à une faible prise en compte des préconisations officielles. Selon le même principe d'opposition, on va de l'application routinière de règles standard à une casuistique qui consiste davantage en un ajustement des pratiques et des modalités de recours aux règles en fonction des situations.

Développons les principales hypothèses qui peuvent être formulées en lien avec ce tableau synthétique. On peut, classiquement, faire l'hypothèse que les " carrières " au sens indiqué plus haut engagent à des rapports à l'institution et à la fonction exercée distribués de la manière suivante. Du côté des carrières " classiques ", pour ne pas dire " orthodoxes " d'agents entrés jeunes à la CAF et ayant gravi progressivement les échelons jusqu'à l'obtention d'un poste de contrôleur, les contrôleurs seraient comme les " oblats " des CAF : des agents qui, dotés de faibles ressources initiales, " doivent tout " à ces institutions dans lesquelles ils ont accompli la totalité de leur parcours professionnel et grâce auxquelles ils ont obtenu formation et statut social. Cette position d'oblat prédispose à une forte croyance dans l'institution et dans ses règles, que rien ne vient remettre en cause puisque, en quelque sorte, les agents ont appris à voir le monde social en les appliquant. Elle engage dès lors aux pratiques les plus formalistes, marquées à la fois par la rigueur dans l'utilisation des critères (c'est le rigorisme habituellement prêté aux petits employés), et par l'obéissance sans états d'âme aux directives de la hiérarchie.

Du côté des carrières " atypiques ", celles des agents qui ont un niveau de qualification initial élevé et-ou une expérience extérieure à la caisse, on aurait à l'inverse une plus grande prise de distance à l'égard de l'institution et de ses règles, une propension plus grande à fonder ses pratiques sur des bases personnelles. Loin de la rigidité dans la qualification des situations, c'est plutôt l'arrangement qui l'emporterait. Et les consignes officielles ne seraient suivies qu'autant qu'elles convergent avec la représentation que les agents se font des objectifs et des logiques de la législation (en bref, accorder plus d'importance à " l'esprit " qu'à la " lettre " des différentes règles). Ainsi cette contrôleur, âgée de quarante-trois ans, a eu deux enfants qu'elle a élevés seule. D'un milieu favorisé, elle est entrée à la CAF à dix-sept ans, l'année où elle a eu son premier enfant, alors même qu'elle avait commencé des études supérieures. Elle y a d'abord été technicienne, puis agent de maîtrise, et a enfin obtenu un poste de contrôleur en 1995. Pour elle, ce poste représente moins une promotion sociale qu'une façon de redresser une trajectoire sociale bouleversée par sa maternité précoce. S'ensuit un rapport naturel et évident au poste : tout indique en effet qu'elle s'y sent tout à fait à l'aise, comme si elle avait enfin (re)trouvé sa place. Elle se montre particulièrement douce avec les allocataires, assumant tout naturellement la dimension " conseil " de son métier, au point de se rapprocher parfois d'une assistante sociale. Elle reconforte souvent les allocataires (" Il ne faut pas se décourager, je comprends, c'est difficile... "), leur parle lentement, en les regardant dans les yeux. Cette façon de faire peut se comprendre à la fois comme une manifestation en pratique du sentiment intériorisé de sa " supériorité sociale " face aux allocataires et comme le produit d'une sensibilité particulière à l'égard des problèmes des autres du fait de sa propre trajectoire cassée. " J'essaie surtout de faire passer une aide, dit-elle. Je ne me présente pas en tant que personnel répressif. Au contraire, j'essaie de mettre les gens en confiance. Mais c'est un état d'esprit, une question de personnalité : être social plus que répressif. Moi, par exemple, j'ai élevé mes enfants toute seule. Et quand j'étais technicienne, certains rapports d'enquête me choquaient : c'était de l'inquisition, voire même de la persécution ! Heureusement, ça a changé. Il n'y a plus de rapports scandaleux. "

Cette “douceur” n’est cependant pas exempte de considérations tactiques en ce qu’elle permet, dit-elle, d’obtenir plus facilement les renseignements recherchés. (CAF 3-MM).

Cette première hypothèse quant à la répartition des pratiques en fonction des types de carrière permet de rendre compte d’un certain nombre d’oppositions et de différences, mais elle ne saurait être appliquée de façon mécanique. Du côté des carrières “classiques”, tout d’abord, il faut en premier lieu tenir compte des moments d’entrée à la CAF et d’arrivée à un poste de contrôleur. Les conditions de production d’un oblat sont effectivement réunies pour ceux qui ont obtenu un emploi à la CAF à une période où le chômage commençait à être important, et qui sont devenus contrôleurs une vingtaine d’années après, c’est-à-dire au moment où la politique nationale de contrôle, les formations et la charte commençaient à se mettre en place. Elle le sont beaucoup moins dans le cas des “anciens”, formés au métier dans un contexte social moins difficile, alors que les minima sociaux étaient nettement moins développés et que les pratiques de contrôle étaient beaucoup plus qu’aujourd’hui laissées à l’appréciation des contrôleurs. Les premiers seront tendanciellement enclins à un certain formalisme, jusque dans l’application des consignes nationales sur l’exercice du contrôle (charte), et avec un certain équilibre entre les dimensions “répressives” et “assistantielles” du contrôle, alors que les seconds auront plutôt tendance à se fonder sur leur expérience plus que sur les consignes (ils appliquent moins volontiers la charte), et à se montrer plus “sévères” à l’égard des allocataires.

Il faut en second lieu tenir compte de la place accordée à la vie professionnelle et des conditions d’affectation à un poste de contrôleur. Ceux qui ont, à première vue, un parcours rectiligne peuvent aussi avoir développé des activités extra professionnelles qui les “émancipent” pour une part de l’institution : des responsabilités syndicales, associatives ou politiques, notamment. Ces investissements extérieurs permettent aussi de mettre à distance “l’esprit CAF” et de définir sa pratique professionnelle sur des bases qui ne sont pas exclusivement celles de l’institution. Ensuite et surtout, on a donné plus haut des éléments qui permettent de comprendre que, pour des employés d’une CAF, devenir contrôleur marque aussi une prise de distance à l’égard de l’institution. Échapper aux cadres, à la vie de bureaux constitue une motivation systématiquement avancée. Plusieurs témoignages font également état de ce que l’affectation à un poste de contrôleur procède du souhait de la direction de mettre certaines “fortes têtes” à l’extérieur... S’il y a des oblats parmi les contrôleurs ayant suivi une carrière “maison”, il y a donc aussi sinon des électrons libres, au moins des agents prédisposés à prendre des distances à l’égard de l’institution.

Voyons maintenant ce qu’il en est des carrières plus “atypiques”. Il faut ici distinguer, comme on l’a fait plus haut, celles qui conduisent à envisager le poste de contrôleur comme une simple étape et celles qui conduisent à le voir comme une relégation. C’est dans le premier cas qu’on a toutes les chances de trouver des pratiques marquées par une forte revendication d’indépendance et par une orientation vers le “conseil”, ou en tout cas loin d’une définition strictement répressive du rôle. C’était bien illustré dans le cas cité de cette contrôleuse, qui a un rapport d’autant plus positif à son poste qu’à quarante-trois ans, elle sait qu’elle aura sans doute l’occasion de le quitter pour une fonction supérieure. Dans le second cas, on trouve des trajectoires en rupture et des formes de ressentiment liés à ce qui est perçu comme un échec qui conduisent au contraire à surinvestir dans la dimension répressive du rôle. Le contrôle est dans ces cas ce qui redonne cohérence à un parcours plus ou moins erratique. C’est tout le contraire d’un rapport enchanté à l’institution, à laquelle il est plutôt reproché de ne pas offrir de débouchés plus conformes à des espoirs de carrière conçus comme légitimes. Cela conduit en revanche à des attitudes plus rigides, qui confinent au juridisme, dans la mesure où c’est précisément le rigorisme juridique qui permet de donner sens au parcours. C’est par exemple, le cas de l’ancien assistant social et du titulaire d’un DEA qui l’un et l’autre dénie le plus fortement toute forme de négociation et d’arrangements, et revendiquent (et appliquent) les positions les plus fermes en matière d’application du droit. Revenons sur la trajectoire déjà évoquée du premier. Il a été assistant social de 1976 à 1988. L’obtention d’un poste de contrôleur qui s’en est suivi n’a pas été sans poser des problèmes relationnels avec ces anciens comme ses nouveaux collègues : “j’étais considéré comme un transfuge”. Et de fait, il en rajoute dans le côté policier de son travail, poussant très loin les techniques d’investigation (planques, surveillance à distance, enquêtes de voisinage, etc.)

III. Les logiques hétérogènes d’un Etat social paternaliste et punitif

Les approches critiques des transformations de l’Etat social mettent souvent en évidence, à juste titre, des facteurs idéologiques (l’imposition des référents néo-libéraux, alliés au succès des idéologies sécuritaires), et l’importance de rapports de force socio-économiques généraux (la généralisation du salariat précaire et la double offensive des organisations patronales sur le droit du travail et la protection sociale). S’agissant du contrôle, on peut également être tentés

d'y voir l'une des manifestations de « l'ère de la surveillance », la vérification toujours plus sophistiquée des situations et comportements des assistés sociaux venant s'ajouter aux techniques biométriques de contrôle d'identité, à la vidéosurveillance et autres fichiers informatisés dans l'arsenal renouvelé des technologies du pouvoir.

On voudrait montrer ici que loin d'abandonner ces perspectives critiques, une approche attentive aux pratiques, servie par des enquêtes ethnographiques, peuvent y contribuer, en les nourrissant empiriquement et en montrant les logiques hétérogènes et les processus parfois contradictoires par lesquels des processus tels que le tournant coercitif des politiques sociales se réalisent.

1) Les différenciations internes de l'Etat social

Pas plus que l'Etat en général, l'Etat social ne forme un tout homogène doté d'une « volonté » unifiée. Ce constat banal, parfois oublié dans les perspectives trop globalisantes, renvoie à des enjeux importants rendus très visibles par des enquêtes de terrain sur la conduite des politiques de contrôle. Entre autres choses, ces enquêtes permettent de faire l'hypothèse d'une disjonction croissante entre ce qu'à la suite de Pierre Bourdieu on peut appeler la main droite et la main gauche de l'Etat social.

La main droite, autrement dit les hauts fonctionnaires et décideurs politiques technocratisés de l'administration centrale, pensent et agissent en référence au sens politique commun désormais dominant, c'est-à-dire hostile à l'Etat social dit « traditionnel » et porté à considérer les systèmes d'allocations de ressources comme porteurs d'effets contre-productifs. Cette *doxa* pétrie de « bon sens » et qui prétend révéler avec « courage » ce que tout le monde est censé savoir (que beaucoup d'assistés abusent du système, que beaucoup de chômeurs ne cherchent pas vraiment de travail, que le système conduit à faire préférer l'assistance à l'activité, etc.) se réfère en même temps à la science (économique) et au chiffre, pour finalement produire une vision totalement désincarnée des problèmes sociaux.

La « main gauche » de l'Etat social, quant à elle, et pour ce qui nous concerne ici employés administratifs et contrôleurs au contact des pauvres et des chômeurs, est imprégnée de ce discours dominant en même temps que confrontés à des expériences qui la contredisent pour une large part. Ainsi, sans doute plus encore que l'usure des métiers de contact avec la misère humaine, ces contradictions entre la vision officielle et l'expérience vécue, entre les politiques à appliquer et les conditions pratiques de leur mise en œuvre sont au principe d'une souffrance de position sans doute aujourd'hui plus forte que jamais. Et il faut là encore la connaissance empirique que permet l'enquête ethnographique pour en prendre la mesure. Comme dans le cas des « conseillers pour l'emploi » de l'Agence nationale pour l'emploi, que la mise en place du « suivi mensualisé » (convocations plus régulières des chômeurs), assorti

de nouvelles menaces de sanction, tout cela sans personnel supplémentaire et sans réelle augmentation du nombre d'emploi, avec de surcroît l'imposition de cadences plus rapides limitant le temps des entretiens, a de fait transformé à leur corps souvent défendant en agents de contrôle. Ces derniers se retrouvent ainsi à réaliser en pratique une comédie absurde (s'assurer que les chômeurs cherchent des emplois qui n'existent pas et ne refusent aucun de ceux qu'on ne leur propose pas, les chômeurs étant simplement sommés de « jouer le jeu » de ce simulacre), qui vient en quelque sorte concrétiser toute l'hypocrisie sociale à l'égard du chômage. On pourrait dire des choses comparables, de ces contrôleurs des Caisses d'allocations familiales qui n'ont d'autre alternative que de terminer leur carrière à traiter des dossiers sous l'autorité d'un petit chef ou de devenir, au moins pour une part, les « flics des pauvres ». Et que dire des contrôleurs du travail, formés à la défense des droits des salariés et qui se retrouvent, souvent par sanction disciplinaire, à sanctionner des chômeurs.

L'enquête ethnographique permet non seulement de comprendre ces situations de porte à faux et la souffrance qu'elle génère, mais révèle également que les logiques de la mise en œuvre des contrôles renvoient pour une large part à la gestion par ces petits fonctionnaires des contradictions internes, parce qu'intériorisées, dans lesquelles ils sont placés. Autrement dit la politique de contrôle produit chez les agents subalternes de l'Etat de la souffrance et du ressentiment, qui déterminent en retour leurs pratiques (dans un sens cependant non univoque comme on l'a vu).

C'est ainsi que le tournant rigoriste de l'Etat social renvoie à des séries causales hétérogènes. Celles qu'on a rappelées en commençant des évolutions structurelles qui affectent l'espace de production des politiques sociales et les rapports de force qui président à leur élaboration. Mais aussi celles, si l'on peut dire « par le bas », des logiques pratiques des petits fonctionnaires, qui pour tenir leur rôle et leur position, aussi bien dans les relations internes aux institutions que dans le face à face avec les contrôlés, doivent trouver un sens à leurs pratiques, s'y investir, bref sont « pris au jeu » du contrôle (le plaisir de l'enquête et de la découverte d'une vérité cachée s'imposant largement comme un moteur de l'activité professionnelle). C'est aussi dans ces échanges et ces pratiques routinières, légitimées par le discours dominant, réinvesties positivement grâce à la mise à disposition de moyens supplémentaires et l'organisation de formations, faisant du contrôle un « métier », que s'opère effectivement le tournant rigoriste de l'Etat social (sévérité accrue des sanctions, radiations, traque plus efficace des « resquilleurs », etc.)

2) Du contrôle bureaucratique au contrôle social

Car c'est en effet plus généralement la fonction structurelle des pratiques individualisées de contrôle qui se déplace au fur et à mesure de la montée en puissance des logiques de l'Etat

social actif ». Tant que les allocations étaient pensées comme une aide ou, mieux, un droit, le contrôle pouvait n'être qu'une pratique bureaucratique de vérification de la justesse du versement de ces allocations. À partir du moment où ces allocations sont pensées avant tout dans la perspective de la reprise d'un emploi, soit qu'elles soient considérées comme temporairement nécessaires mais progressivement dissuasives, soit que leur versement soit de fait conditionné par des démarches en vue du retour à l'emploi, le contrôle change de statut. Il devient cette fois un *instrument* des politiques sociales : un moyen d'orienter les conduites des assistés, non seulement dans le sens du respect des règles et engagements institutionnels, mais aussi dans le sens de l'imposition de pratiques (faire en sorte d'être ajusté au marché de l'emploi) et de dispositions (disponibilité, mobilité, etc.).

Autrement dit le contrôle tend à devenir un moyen du « gouvernement des conduites » (Foucault) de la fraction précarisée des classes populaires. C'est ainsi que le contrôle bureaucratique en vient à (re)trouver sa dimension de « contrôle social ». Et c'est sans doute là que l'enquête ethnographique, en révélant la manière dont s'opère ce gouvernement des conduites, forme un moyen de mettre au jour des caractéristiques structurelles des transformations de l'Etat social, et partant d'en permettre une appréhension critique.

Annexe : Carrières de contrôleurs, rapport au poste et variation des pratiques

