

Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres

Vincent Dubois¹

Les relations entre usagers et agents au guichet des administrations — en particulier celles du secteur social — font depuis les années quatre-vingt-dix l'objet d'une attention inédite en France. L'intérêt nouveau porté à une dimension de l'action publique jusqu'alors le plus souvent négligée, aussi bien par les acteurs institutionnels que par les observateurs, procède d'origines hétérogènes. La première tient aux programmes dits de modernisation des services publics puis de réforme de l'État, qui ont affiché entre autres objectifs celui d'améliorer les relations entre les administrations et leurs "usagers" désormais rebaptisés "clients" [Warin, 1997]. Les administrations sociales ont été rapidement et fortement engagées dans ce mouvement général de réforme. Cumulant une orientation gestionnaire et une spécialisation des services offerts aux populations précaires [Siblot, 2003, p. 408 sq.], ces programmes ont contribué à produire pratiquement et symboliquement le problème de "l'accueil des exclus", au-delà même des seuls organismes sociaux. De manière plus diffuse, la médiatisation de cas d'agression d'agents ou encore la prise en compte du stress lié au contact avec le public ont contribué à faire des "problèmes relationnels" un angle

¹ Groupe de sociologie politique européenne et Centre de sociologie européenne, Institut d'études politiques de Strasbourg.

privilegié d'appréhension des difficultés rencontrées par les agents de base des services publics. C'est en particulier le cas lorsqu'ils ont affaire à " des publics difficiles " (" jeunes des cités " dans les transports en commun, " SDF " dans les hôpitaux, " exclus " de manière générale). Ces préoccupations institutionnelles et sociales ont enfin trouvé écho dans les travaux de recherche, et ce d'autant plus facilement qu'elles sont apparues au moment de l'essor d'analyses qui, se voulant " proches des individus " et-ou privilégiant l'étude des micro-relations [Weller, 1998], sont enclines à prendre les échanges interpersonnels comme objet, ou au moins comme échelle d'observation.

Il y a cependant selon nous des raisons plus profondes et moins conjoncturelles de s'intéresser à ces échanges interindividuels dans l'administration de la protection sociale, si bien symbolisés par les relations de guichet auxquelles on s'attachera principalement. Le guichet des organismes sociaux n'est pas seulement une institution destinée aux pauvres : c'est dans et par les relations à ce guichet, en tant que réalisation pratique de la " relation d'assistance " [Simmel, 1998], que les pauvres sont institués comme tels. De ce point de vue, décrire les relations entre demandeurs d'aide et mandataires de l'autorité habilitée à la dispenser permet de rendre compte des modes de production des pauvres, dans la perspective définie par Georg Simmel.

Or ces relations ne sont pas plus immuables que les définitions sociales de la pauvreté auxquelles elles sont associées. Restituer leurs transformations permet donc de saisir les nouvelles manières de définir les pauvres (les “ assistés ”) qui s’opèrent dans le fonctionnement concret de l’État social. C’est une contribution en ce sens que propose cet article pour la période contemporaine².

Se révèle tout d’abord dans les relations de guichet le type de rapport qui s’établit entre les dispositifs de protection sociale et ceux qui en bénéficient. On verra ainsi que l’importance prise par ces relations administratives de face à face tient à la redéfinition de ce rapport dans la conjugaison inédite du déclin progressif des droits sociaux et de l’aggravation des difficultés socio-économiques. L’on verra ensuite que, loin de constituer les simples moyens techniques de la mise en œuvre d’une politique sociale, les *modus operandi* de ce travail à la fois relationnel et bureaucratique en recèlent le principe même. C’est ainsi que l’on pourra évaluer ce que ces rapports et manières de faire renouvelées produisent sur les bénéficiaires de subsides sociaux.

² On s’appuiera notamment sur une enquête réalisée dans les caisses d’allocations familiales qui, outre les prestations familiales classiques et les aides au logement, versent notamment trois minima sociaux à près de deux millions de personnes (chiffres CNAF au 31 décembre 2003) : le RMI (revenu minimum d’insertion, plus d’un million de bénéficiaires), l’API (allocation de parent isolé, environ 190 000 bénéficiaires) et l’AAH (allocation aux adultes handicapés, environ 730 000 bénéficiaires). (Dubois, 2003a).

Déclin des droits sociaux et augmentation des demandes d'aide

Le sens et l'importance des relations de face à face entre les demandeurs d'aide et les représentants des institutions chargés de leur octroi varient en fonction des caractéristiques de la protection sociale et de la situation socio-économique, et partant selon les périodes et les configurations nationales. Notre hypothèse est que ces relations ont une importance croissante en France, particulièrement depuis la fin des années quatre-vingt, et qu'elles s'éloignent tendanciellement de la simple routine bureaucratique pour devenir des interactions de plus en plus stratégiques — au sens fort du terme. Cette évolution tient à la fois aux transformations du statut des demandeurs d'aide corrélatives à celles des politiques sociales, et aux effets de la persistance d'un chômage de masse, qui maintient toute une fraction de la population dans une situation de dépendance à l'égard des organismes sociaux.

Ayant droit ou assistés ?

Partons, pour illustrer l'incidence des types de politique sociale sur les relations administratives entre demandeurs et agents, d'une distinction idéale-typique brossée à gros traits. Dans un système de protection sociale

reposant sur l'acquisition d'un statut ouvrant des droits (qui plus est lorsqu'ils ont été préalablement acquis par des cotisations), le rapport à l'administration sociale pour la perception de ces droits peut être limité à un échange formel et avant tout technique, au sens où son déroulement n'a pas d'incidence sur l'octroi de la prestation. Le travail du guichetier consiste dans ce cas à vérifier la présence des documents requis pour le traitement du dossier, et à donner d'éventuelles informations complémentaires sur le calcul des droits ou le délai de leur versement. Quant à l'assuré, il doit surtout fournir les certificats et attestations demandés, éventuellement en les assortissant d'explications en cas de situation complexe. La relation institutionnelle de face à face peut alors se réduire à un nombre limité de visites (parfois une seule lors de l'ouverture des droits), à une durée brève, et se concevoir essentiellement en termes d'efficacité dans la chaîne du traitement des dossiers (Catrice-Lorey, 1963 et 1973).

Prenons maintenant le cas d'un système qui tend davantage vers un modèle de charité publique, à l'image de ce dont le traitement de la question sociale aux États-Unis a pu et peut encore donner l'exemple (Castel 1978). La situation est alors tout autre. Lorsqu'il n'y a pas à proprement parler de droits sociaux mais des subsides et aides en nature versés au cas par cas, la confrontation aux institutions revêt une forme plus complexe et constitue un véritable enjeu. L'agent du *welfare* évalue la situation du demandeur et apprécie les caractéristiques qu'il juge devoir prendre en compte pour

statuer sur chaque “ cas ”. Le “ client ” doit quant à lui exposer sa situation et sa personne de manière à accréditer le fondement de sa demande. Des enjeux cruciaux structurent alors l’échange : établir la véracité du récit pour décider de l’opportunité de l’aide, de sa forme et de son montant. Comme l’illustre parfaitement *Welfare*, le documentaire de Frederic Wiseman sur un bureau d’aide sociale à New York, loin de constituer une simple formalité plus ou moins désagréable, la relation administrative forme dans cette logique une situation tendue, complexe et à proprement parler décisive dans la mesure où c’est à cette occasion que se décide l’obtention d’une aide.

Il serait abusif de présenter les transformations en cours comme le simple passage d’un modèle — au demeurant composite — à l’autre. Ce rapprochement idéal-typique permet en revanche de saisir les incidences d’un ensemble d’évolutions récemment intervenues dans le traitement public de la pauvreté en France sur le rapport que les allocataires entretiennent avec les organismes et dispositifs d’aide sociale³. Bien que de manière ponctuelle et sur un mode épistolaire, le fonds d’urgence mis en place en 1998 à la suite de la mobilisation des chômeurs a constitué une manifestation exemplaire de cette nouvelle obligation faite aux pauvres : non plus remplir des critères, mais savoir mettre en scène sa misère (Fassin, 2000 ; Retière, 2001). Beaucoup plus largement, ce qu’on a pu appeler les

³ Sur ces évolutions maintes fois décrites, voir par exemple Castel, 2003, p. 68 sq.

“ nouvelles politiques sociales ”, avec notamment la mise en place du RMI en 1988 et son importance croissante est également allé dans le sens d’une casuistique fondée sur des récits individuels produits pour et appréciés par des représentants institutionnels (Astier, 1996). De plus en plus, des critères de fait (soumis à appréciation) priment sur les critères de droit (liés à un statut), rendant plus “ sensible ” le travail de qualification juridique des situations individuelles (Choquet, Sayn, 2000). Que l’on pense par exemple au critère pour le moins flou de l’ “ isolement ”, appliqué difficilement et très diversement pour le versement de l’Allocation de parent isolé ou du Revenu minimum d’insertion. Dans le domaine de l’emploi, la mise en place du plan d’aide au retour à l’emploi (PARE) en 2001, avec notamment le renforcement de l’obligation faite aux chômeurs d’apporter la preuve de leur “ recherche active ” lors d’entretiens réguliers, va également dans le sens d’un développement du nombre et de l’enjeu des contacts institutionnels.

C’est aussi que, dans un contexte où le maintien du chômage de masse à un niveau élevé s’accompagne paradoxalement de la mise en cause grandissante de la responsabilité individuelle des “ pauvres valides ” (Pierru, 2003), la relation d’aide tend à se structurer autour de la suspicion des agents institutionnels à l’égard des justifications apportées par les demandeurs. Dès lors que s’imposent avec force non seulement la conviction que “ tout salaire mérite une peine ” (Murard, 1999), mais aussi

l'idée que la réalité de cette peine où des difficultés qui font obstacle à son accomplissement puisse être douteuse, les relations institutions-assistés deviennent de plus en plus décisives et de plus en plus conflictuelles. Au demandeur qui doit déclarer, expliquer, prouver, justifier et convaincre tend en effet à s'opposer l'agent qui doit comprendre, contrôler, estimer et statuer (Dubois, 2003b). Le contrôle et l'arbitrage individualisé ont toujours été présents dans les pratiques des travailleurs sociaux qui, généralement, présentent des dispositions (la fameuse "vocation") et une socialisation professionnelle leur permettant de les maîtriser. Ce sont désormais aussi des employés administratifs qui contrôlent et arbitrent, mais cette fois sans "outils" à leur disposition et généralement avec moins de distance critique.

Des demandes croissantes

L'importance et la signification nouvelles des relations administratives ne sont pas seulement imputables aux transformations intervenues dans les dispositifs de politiques sociales. Elles sont également liées à des conditions socio-économiques qui affectent le volume et la structure de la demande à cet égard. Sans doute n'est-il pas besoin d'insister sur le fait que la dégradation si ce n'est constante en tout cas régulière de la situation économique des ménages les plus pauvres et la persistance de taux de chômage élevés constituent des conditions favorables à des démarches sans cesse plus nombreuses auprès des organismes sociaux comme des

associations caritatives. Chaque année les médias font état du nombre croissant de repas servis par les “Restaurants du cœur” ; moins télégéniques, les statistiques de l'accueil des organismes sociaux ne sont pas moins édifiantes. Pour ne prendre que le cas des caisses d'allocations familiales, il n'est ainsi pas rare que le nombre de personnes reçues au guichet ait doublé au cours de la décennie 1990⁴.

Mais l'évolution n'est pas seulement quantitative. Elle tient aussi à l'expression de demandes plus complexes et variées. L'instabilité et la complexité des situations, qui augmentent avec le brouillage des frontières entre emploi et chômage, ou avec les modifications des structures familiales, conduisent à exposer des problèmes qui appellent un engagement plus actif de la part des agents dans leur résolution. Et ce d'autant plus que, parmi les évolutions des politiques sociales évoquées précédemment, l'adaptation des réponses institutionnelles à la diversité des situations devient une exigence, contre l'application standardisée de règles générales.

Au surplus, la relation avec une institution sociale, fut-ce sous la forme *a priori* impersonnelle et bureaucratique de l'accueil à un guichet, est bien loin de se limiter à une tentative de résolution de difficultés objectives, *via*

⁴ L'augmentation du nombre d'appels téléphoniques est encore plus importante. Celle du courrier est en revanche d'une moindre ampleur.

l'octroi d'une allocation ou d'une aide ponctuelle. Ni les désagréments de l'attente et du parcours dans un organisme social, au demeurant perçus de manière variable en fonction de la position objective et de la " carrière morale " (Goffman, 1968) du visiteur, ni les potentiels effets de domination qui peuvent être liés à l'attitude méprisante d'un guichetier ou à une sanction institutionnelle n'empêchent que l'on puisse attendre des bénéfices secondaires de la relation administrative. Être rassuré quant au traitement de la demande, trouver quelqu'un à qui raconter son malheur, parfois obtenir des conseils quand on est perdu dans sa vie ou encore entreprendre des démarches pour maintenir l'identité d'un individu capable de se prendre en mains et susceptible de " s'en sortir " (Hergott, 2003) : autant d'usages latéraux des guichets qui, en se développant, contribuent à renforcer et diversifier la fonction sociale des relations qui s'y déroulent.

Le " relationnel " comme mode de traitement de la question sociale

Cette importance accrue des relations de face à face dans le traitement des problèmes sociaux ne se limite pas, on le voit, à un épiphénomène organisationnel des transformations qui l'affectent. Elle en est au contraire partie prenante, dans la mesure où la redéfinition pratique du traitement institutionnel des fractions précarisées des classes populaires donne lieu à un renouvellement de leur forme d'encadrement.

Une nouvelle administration du social

S'éloignant d'un modèle impersonnel marqué par l'application routinière de règles standardisées, les relations au guichet des organismes sociaux sont sans doute devenues moins "bureaucratiques". Dans le même temps, la complexification des procédures et des situations conduit souvent les travailleurs sociaux (assistantes sociales) à accorder une part croissante de leur temps à l'instruction des dossiers et aux réunions de commission, au détriment du contact direct avec la population. Le "relationnel" constitue toujours l'élément central de l'identité professionnelle des travailleurs sociaux (Dubet, 2002, p. 231 sq.) ; il est moins sûr qu'il forme toujours leur activité principale. En tout cas, ce qu'on peut appeler les "demandes relationnelles" des populations défavorisées sont sans doute, moins que jamais, absorbées par des travailleurs sociaux débordés et accaparés par de multiples tâches. C'est du coup une part du travail relationnel avec les "assistés" qui se déplace des professionnels du social, dont "le métier et la vocation" se définissent initialement à partir de l'aide aux démunis, vers les professionnels de l'administration (comme les guichetiers), *a priori* compétents dans l'application de normes et de procédures mais ni formés ni préparés à la prise en charge de la misère. Autrement dit la "socialisation" de la relation administrative constitue aussi le pendant d'une "bureaucratisation" du travail social.

Ces deux évolutions concomitantes se combinent pour diluer le traitement des populations démunies. Cette dilution dépasse d'ailleurs le fonctionnement interne des organismes à vocation sociale. Le “débordement du social”, entraîné par le développement et la diversification des demandes de soutien et — au moins partiellement et temporairement — encouragé par les déclarations de mobilisation générale dans la “lutte contre l'exclusion”, a aussi conduit les agents de contact des services publics de tous secteurs à pouvoir être amenés à participer au travail d'accompagnement d'individus en difficulté (Jeannot, 1999). On le voit très bien par exemple aux bureaux de poste des quartiers populaires (Siblot, 2003).

Mais en lieu et place de la promotion d'une compétence spécifique dans le traitement des problèmes sociaux, ce sont les compétences relationnelles des petits fonctionnaires qui ont été valorisées. Ainsi les formations à l'accueil accordent-elles généralement une place prépondérante aux facultés communicationnelles (“savoir écouter et se faire comprendre”), empruntant alternativement aux techniques usitées dans les formations à l'échange commercial (du sourire à la PNL) et au registre psychologisant bien en phase avec la tendance à l'individualisation des problèmes sociaux. Quant à la dimension proprement sociale dans laquelle s'inscrit la relation,

elle se réduit trop souvent à un module sur “ la diversité des publics ”, ou à un jeu de rôles pour “ savoir gérer les situations conflictuelles ”.

De nouvelles formes d'encadrement

Tout cela est bien fait pour favoriser une diffraction de la question sociale. Au guichet, on ne parle pas de la “ situation globale ” des demandeurs mais d'un problème précis les concernant, conçu et délimité à partir de la segmentation des prestations et des institutions : logement, santé, enfants, etc. On ne parle pas de collectifs, mais on opère le traitement sérié d'une “ collection d'individus ”, atomisés dans des files d'attente et par des numéros d'appel. Se révèle de la sorte une affinité imprévue entre les tendances récentes à l'individualisation de la protection sociale et l'atomisation réalisée en pratique au guichet, si souvent considéré comme le symbole de l'archaïsme bureaucratique. Ces relations de guichet contribuent ainsi à ce qu'en lieu et place de la production des pauvres comme groupe, les nouveaux rapports d'assistance identifient des individus, porteurs de problèmes spécifiques, exprimés sur le mode de la souffrance personnelle et aussitôt traduits en langage institutionnel.

Cette individualisation s'assortit de tendances contraires dans la fixation de la distance entre les protagonistes de la relation. Dans l'administration de la protection sociale comme en politique (Lefebvre, 2003), l'air du temps est à

la valorisation de la “proximité”. Celle-ci peut passer physiquement par l’ouverture de permanences au plus proche des lieux d’habitation des populations concernées. À un autre niveau, elle renvoie à l’établissement de relations “personnalisées” qui permettent une interconnaissance des agents d’accueil et des allocataires, avec ce que cela implique en termes de facilitation des démarches administratives mais également de nouvelles formes de dépendance (Dubois, 2003a). En outre cette “personnalisation” apparaît sous un jour paradoxal, dans la mesure où elle consiste pour partie en la mise en œuvre d’une technique liée à la spécialisation des métiers dits “relationnels”.

Si l’on mesure la distance ou la proximité à partir des positions sociales respectives des agents en relation, c’est plutôt un écart social croissant que l’on constate. Le niveau social de la population accueillie a tiré vers le bas avec l’arrivée de ce qui est désigné dans le vocabulaire institutionnel comme “les nouveaux publics” à partir de la fin des années quatre-vingt (bénéficiaires du RMI jusqu’alors inconnus des caisses de sécurité sociale, plus tard réfugiés et émigrés des pays d’Europe centrale et orientale, par exemple). Dans le même temps, le niveau de diplôme et-ou l’origine sociale des employés du service public (et donc ceux qui sont au contact du public) a augmenté, ce type de fonction devenant une solution de repli dans un contexte de chômage important pour des agents qui, en des temps meilleurs, auraient brigué des positions plus hautes.

Les effets de cet écart social croissant ne sont pas univoques. Ils peuvent conduire à des réactions de rejet et des pratiques de stigmatisation des démunis, mais aussi à un investissement non programmé des dimensions socio-relationnelles d'un emploi administratif choisi par défaut. Cet investissement repose alors non pas sur une compétence professionnelle établie en matière sociale, mais sur les prédispositions personnelles des agents : leur "sensibilité" sociale, les catégories de perception des problèmes et des populations forgées dans l'accomplissement de leur trajectoire. Il se déploie sous les formes et avec les limites que déterminent les relations professionnelles entre collègues et avec la hiérarchie, plus souvent propices à véhiculer les stéréotypes sur les "assistés" et à imposer une logique gestionnaire de "rendement" qu'à un engagement dans la défense des démunis.

Les logiques pratiques de ces "politiques sociales par le bas" peuvent alors conduire au renforcement des exigences à l'égard des assistés préconisé dans les instances gouvernementales et les grands médias. La "responsabilisation", au double sens de l'injonction à l'autonomie et de l'imputation aux pauvres des problèmes qu'ils subissent, forme, outre un slogan officiel, l'horizon pratique de ces relations de face à face.

Le problème n'est alors plus d'opposer la " magistrature sociale ", fondée sur une appréciation au cas par cas à une " logique de guichet " qui serait tout entière contenue dans l'application routinière de normes générales préétablies, mais de cerner les origines, les logiques et les enjeux de l'exercice d'un pouvoir de qualification des situations, d'assignation de statut ou d'injonction comportementale dans des relations bureaucratiques. C'est à une réflexion en ce sens que l'on a tenté d'inviter dans cet article.

Références citées

ASTIER I. (1996), *Le Revenu minimum et l'insertion*, Desclée de Brouwer, Paris.

CASTEL R. (1978), " La "guerre à la pauvreté" aux États-Unis : le statut de la misère dans une société d'abondance ", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 19, p. 47-60.

CASTEL R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Le Seuil, Paris.

CATRICE-LOREY A. (1963), *Les organismes de sécurité sociale dans leurs rapports avec les assurés*, Institut des sciences sociales du travail, Paris.

CATRICE-LOREY A. (1973), *Rapports avec le public et politique de gestion des caisses d'allocations familiales*, Centre de recherches en sciences sociales du travail, CNAF, Paris.

CHOQUET L.-H., SAYN I. (2000), " Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille ", *Droit et société*, n° 44-45.

DUBET F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.

DUBOIS V. (2003a), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris (1^{ère} édition 1999).

DUBOIS V. (2003b), *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, Centre de sociologie européenne, CNAF, Paris (avec la collaboration de D. Dulong, L. Chambolle et F. Buton).

FASSIN D. (2000), “ La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d’aide d’urgence ”, *Annales HSS*, 55-5, septembre-octobre p. 955-981

GOFFMAN E. (1968), *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Minuit, Paris (1^{ère} édition américaine 1961).

JEANNOT G. (1999), “ À l’épreuve de la pauvreté ”, *Informations sociales*, n° 76 p. 66-77.

HERRGOTT B. (2003), *Les catégorisations de la pauvreté et leurs effets identitaires. Les compétences des plus démunis à “ s’en sortir ”*, thèse de science politique, Université Rennes 1.

LEFEBVRE R. (2003), “ La proximité à distance. Typologie des interactions élus-citoyens ”, Journées d’études, Université Lille 2, CERAPS, 18-19 septembre, <http://www2.univ-lille2.fr/droit/CRAPS/colloques.htm>.

MURARD N. (1999), “ Tout salaire mérite une peine. La contrepartie au principe du traitement administratif et politique de la pauvreté : l’exemple d’un département ”, *Lien social et politiques*, n° 42, p. 135-142.

PIERRU E. (2003), *L’Ombre des chômeurs. Chronique d’une indignité sociale et politique depuis les années 1930*, thèse de science politique, Université de Picardie Jules Verne, Amiens.

RETIERE J.-N. (2001), “ En retard pour l’aide d’urgence... Analyse de courriers de demandeurs (FUS 1998) ”, *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier-mars.

SIBLOT Y. (2003), *Paperasses, guichet et modernisation de l’accueil. Les rapports pratiques entre classes populaires et administrations*, thèse de sciences sociales, EHESS, Paris.

SIMMEL G. (1998), *Les pauvres*, PUF, Paris (1^{ère} édition allemande 1908).

WARIN P. (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, Paris.

WELLER J.-M. (1998), “ La modernisation des services publics par l’usager : une revue de la littérature (1986-1996) ”, *Sociologie du Travail*, n° 3, p. 365-392.