

L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs

Léa Lima

► **To cite this version:**

Léa Lima. L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs. RT6 Politiques sociales, protection sociale, solidarités, Working paper n° 2010-1. 2010. <halshs-00699634>

HAL Id: halshs-00699634

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00699634>

Submitted on 21 May 2012

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

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

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

L'expertise sur autrui comme nouveau mode
de régulation de la protection sociale.
Principes et dispositifs

Léa Lima (LISE, CNAM-CNRS)
lea.lima@cnam.fr

n° 2010-1

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rtf6.org

L'expertise sur autrui comme nouveau mode de régulation de la protection sociale. Principes et dispositifs

Léa Lima (LISE, CNAM-CNRS)¹

¹ Ce texte bénéficie du travail collectif tout juste entamé dans le cadre du projet ESA (« L'expertise sur autrui. La construction du jugement dans les magistratures sociales) financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche). Participent à ce projet de recherche : François Brun, Marie-Christine Bureau, Delphine Corteel, Thomas Le Bianic, Guillaume Malochet, Patrick Nivolle, Jérôme Pelisse, Caroline Protais, Barbara Rist, et Christophe Trombert.

Ce papier propose des pistes d'analyse sur les transformations des politiques sociales tant dans les catégories d'analyse utilisées que dans leurs modes de régulation. Ce que l'on appelle communément individualisation des politiques sociales regroupe en fait une série de processus cohérents entre eux. D'une part la catégorisation administrative des publics, formée *a priori*, a trouvé ses limites au fil des dispositifs. Les catégories de l'action publique ont pris un tour de plus en plus interprétable, si bien que les institutions ont ressenti le besoin de mettre en place des intermédiaires entre les bénéficiaires et le droit pour interpréter les notions de « vulnérabilité », de « difficultés », de « handicaps ». De plus l'individualisation ne s'arrête pas à la prise en compte du jugement de proximité sur les personnes et leur état : le jugement s'étend aux situations, si bien que les intermédiaires sont chargés non pas tant de vérifier la conformité des cas que de s'enquérir de la pertinence de l'aide. L'individualisation des politiques sociales s'est accompagnée d'un tournant téléologique qui n'est pas sans conséquences sur les modalités de la distribution des aides sociales.

Cette évolution dans les principes mêmes de l'attribution des droits sociaux entraîne la mise en place de nouveaux processus d'attribution. Le face-à-face au guichet cède la place à des formes collégiales de jugement sur les cas à partir de mise en récit des personnes et des situations. Les commissions et autres comités se réunissent à distance du colloque singulier qui fait la spécificité de la relation entre usagers et travailleurs sociaux afin d'évaluer le bien fondé des aides. De véritables procédés d'expertise socio-légale sont mis en œuvre, qui règlent les rapports entre les usagers et l'Etat social. Des intervenants sociaux désignés par les dispositifs sont ainsi placés dans le rôle d'expert sur autrui, en position de mettre en forme un ensemble de connaissances sur les situations des personnes qui demandent une aide ou revendiquent un droit, pour le compte de la commission décisionnaire.

1. Le tournant téléologique du droit social

La visée d'intégration sociale a profondément pénétré la sphère du droit social. Le droit réparateur, compensant un préjudice, s'est effacé au profit de droits tournés vers le futur et qui sont supposés avoir un effet transformateur sur la situation des personnes. Ce tournant téléologique est repérable dès le début des années 1980 avec l'apparition de droits-créances médiateurs. Le jugement de l'adéquation du cas au droit ne repose donc plus uniquement sur l'évaluation des caractéristiques des personnes mais sur les capacités de l'individu à tirer profit du droit pour s'intégrer.

1.1. Des droits-créances aux droits-créances médiateurs

Jusqu'au tournant des années 1980, les droits sociaux, qui fondent (avec les politiques préventives) les politiques sanitaires et sociales, ont pris la forme de droits-créances, des « droits à » (à l'éducation, aux soins, à l'emploi), déclinés sous deux formes : une politique d'équipement collectif (éducation, services de santé, services publics de l'emploi) censée garantir l'égalité d'accès aux droits pour tous les citoyens d'une part, et la création de prestations monétaires compensatoires selon des logiques assurantielle ou assistantielle pour réparer les dommages liés à la réalisation du risque. En creux, ce sont deux sortes de bénéficiaires de la protection sociale qui étaient définies : les « in » pour lesquels la réalisation ponctuelle d'un risque (essentiellement : maladie, chômage, vieillesse auxquels on peut ajouter la naissance d'un enfant) n'était pas déstabilisatrice et les « out », marginaux de la société de production².

² On reprend emprunte cette vision dichotomique à Alain Touraine qui, au moment de son énonciation, apparaît déjà comme anachronique. Voir Touraine A. (1991) : « Face à l'exclusion », *Esprit*, février, n° 169, pp. 165-173.

Dans les années 1990, la question sociale est posée dans des termes nouveaux³. La vulnérabilité et la précarité viennent peu à peu supplanter la marginalité et la pauvreté comme catégories de référence de l'action publique⁴. On évoque des zones intermédiaires assimilées à des situations entre l'intégration et la désaffiliation⁵ ou bien, dans l'ordre du travail et de l'emploi à des franges du salariat que l'on pourrait qualifier de périphériques⁶. Le renouvellement de l'analyse vient de la tentative de sortir d'une forme d'essentialisation des catégories pour donner à voir un continuum de situations.

En réponse à cette nouvelle problématisation de la question sociale, il semble que l'Etat social a connu des transformations profondes qui créent une nouvelle catégorie de droits et d'actions à côté de des formes traditionnelles (et persistantes). Depuis le début des années 1980, on assiste en effet à l'émergence d'un nouveau mode de régulation juridique caractérisé, selon Robert Lafore⁷, par deux éléments fondamentaux : l'apparition de « droits-créances médiateurs » d'une part et un nouveau mode d'action publique dont l'objectif est de produire un droit au plus près des situations singulières des individus.

Les politiques d'insertion, d'abord des jeunes, puis des adultes, signent le renouvellement de la conception traditionnelle des droits sociaux comme droits instaurant une obligation de moyens pour l'Etat et un droit à l'accès à des services pour les citoyens. En effet les droits des politiques d'insertion ne répondent plus à cette économie générale : ils ne proposent pas d'atteindre le droit pour lui-même mais le considèrent comme une médiation pour l'atteinte d'un objectif d'intégration de l'individu dans le tout social. Ces droits ont donc une visée sociale en ce sens qu'ils ont pour objectif le rétablissement du fonctionnement de la société. Ce virage téléologique du droit dont Irène Théry avait eu l'intuition dès le début des années 1980 dans le champ de la famille⁸ se lit tout particulièrement dans la place faite au projet d'insertion ou au projet de vie. L'action sociale dans le paradigme de la vulnérabilité consiste à restaurer les capacités de l'individu à subir des épreuves et des évaluations sur les différents marchés (de l'emploi en premier lieu). Elle s'inscrit dans un monde réputé pour être de plus en plus concurrentiel et dans lequel la confrontation aux marchés est de plus en plus fréquente

³ Rosanvallon P. (1995) : *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Paris, Ed. du Seuil.

⁴ En évoquant les concepts de « vulnérabilité », « fragilité » ou encore « précarité », Hélène Thomas avance le terme de « notions éponges » qui circulent entre les sphères de l'action (science, expertise sociale, action publique) et entre disciplines (gériatrie, psychiatrie, psychologie, géographie, sociologie) en en absorbant les enjeux spécifiques. Voir Thomas H. (2008) : « Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. De l'usage et de la traduction des notions éponges en sciences de l'homme et de la vie », TERRA-Ed., Coll. « Esquisses », février : <http://terra.rezo.net/article697.html>.

⁵ Castel R. (1995) : *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

⁶ Paugam S. (2000) : *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris, PUF.

⁷ Lafore R. (1998) : « Les nouveaux modes de régulation juridique », in Auvergnon P., Martin P., Rozenblatt P., Tallard M., *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Editions Sylepse, pp. 40-53.

⁸ Elle évoque ainsi un droit de la famille tourné vers les effets attendus de la décision plutôt que vers la défense d'un modèle normatif de famille. Cf. Théry I. (1986) : « Le jeu de l'expertise. Quelques hypothèses sur le statut et le rôle de l'expertise judiciaire dans les procédures de divorce », in *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la Table Ronde organisée par le Crésal, Saint Etienne, CRESAL, pp. 129-143.

du fait d'un accroissement de la flexibilité⁹. C'est ainsi que les « publics en difficultés » sont désignés comme les personnes qui ne peuvent participer de manière équitable à la compétition sociale du fait du cumul des handicaps. Les droits sociaux sont pensés comme des actions pour équiper les individus afin de les rendre plus résistants face aux accidents de la vie sociale et professionnelle : la formation, le stage en entreprise, le contrat aidé, l'aide au permis de conduire, l'aide à la reconversion, l'accompagnement par un travailleur social ou un psychologue, le soin etc. sont des droits visant à doter les individus de « capacités » supplémentaires. Dans le paradigme de la vulnérabilité, la santé, l'éducation, le logement sont considérés comme des ressources individuelles pour faire face à l'incertitude structurelle du lendemain.

L'objectif d'insertion ou de réinsertion dans la société a pénétré de larges sphères du droit. Il concerne assez largement toutes les populations désignées comme vulnérables socialement, c'est-à-dire dans des situations et positions qui les surexposent à un risque d'exclusion. On observe même un renversement de l'ordre du droit : au lieu d'être considérées comme un objectif à atteindre, les capacités d'intégration deviennent dans certains cas des conditions pour l'obtention d'aides. C'est ainsi que l'attribution de certaines aides sociales extra-légales se trouve largement soumise à l'estimation de leur impact sur l'individu en termes de renforcement des individus face aux marchés¹⁰. Le champ des politiques sociales visant les populations vulnérables n'est donc pas seulement agité par des controverses sur la « qualification des besoins » mais aussi par celle de « l'action qui convient »¹¹, celle qui assure plus qu'une protection : le renforcement des capacités des personnes à réaliser un projet de vie qui soit social, c'est-à-dire validé par la société. Par l'octroi de ces droits à l'insertion, la société atteste certes d'un état de fragilité sociale mais elle reconnaît aussi comme légitime la définition d'un avenir social possible en investissant dans un projet individuel¹².

1.2. Les implications d'une politique de situations

Concernant les nouveaux modes d'action publique, les étapes successives de la décentralisation ont particulièrement touché les politiques sociales depuis le début des années 1980. Cette décentralisation s'est traduite par une multiplication et d'une dé-hiérarchisation des acteurs publics et privés mobilisés. La décentralisation politico-administrative se conjugue à un effort de territorialisation des politiques publiques pour produire un double déplacement du pouvoir normatif et cognitif vers le local¹³ : d'une part le local

⁹ C'est la thèse, à laquelle nous adhérons, de Marc-Henry Soulet. Voir Soulet M.-H (2005) : « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée Plurielle*, n° 10 – 2005/2, pp. 49-59.

¹⁰ Lima L., Moulin S. (2006) : « Justice et justifications dans les politiques de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 105, janvier-mars, pp. 55-67.

¹¹ Thévenot L. (1990) : « L'action qui convient », in Pharo, P., Quéré, L., (éds.), *Les formes de l'action*, Paris, Ed. de l'EHESS (Raisons pratiques n° 1), pp. 39-69.

¹² La définition et la validation d'un projet d'insertion ou d'un projet de vie, devenue un passage obligé de l'accès aux nouveaux types de droits sociaux, ne peuvent donc être lues uniquement comme une ruse de la politique de responsabilisation, même si la culpabilisation des bénéficiaires en constitue un effet pervers largement attesté. Elles sont consubstantielles à l'économie générale de ce nouveau pan de l'Etat social en traduisant l'objectif d'intégration assignées à ces droits dans la pratique de leur attribution.

¹³ Lima L. (2004) : « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison : l'exemple de la lutte contre l'exclusion des jeunes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, N° 3, pp. 435-455.

« contextualisant » par lequel les acteurs locaux sont appelés à définir des repères permettant de donner un sens plus opératoire aux catégories édictées nationalement et d'autre part le local « individualisant » qui met en avant une gestion individualisée du public¹⁴, au cas par cas, afin d'apporter une réponse sociale qui soit adaptée aux situations particulières. En effet, les droits-créances médiateurs ne peuvent être effectifs sans une prise en compte fine des conditions concrètes de leur réalisation. Les politiques d'insertion sont individualisées parce qu'elles sont des politiques de l'individu¹⁵, c'est-à-dire des politiques de restauration de l'individu social, intégré dans des liens d'interdépendances concrets. Dans bon nombre de domaines de l'action sociale qui sont du ressort des pouvoirs publics, le législateur s'abstient donc d'imposer des dispositions juridiques trop précises et délègue aux agents locaux la capacité d'établir leurs propres règles, avec une grande autonomie¹⁶. En définitive le nouveau régime de régulation juridique instaure une politique de situations pour laquelle le principe d'équité prévaut sur celui de l'égalité¹⁷. Ces droits situationnels pour les publics en difficultés sont inscrits dans une temporalité courte et définie *a priori*¹⁸.

La sociologie du travail et des professions, quant à elle, a pu montrer le rôle de l'agent de service public au guichet, qui invente dans les interactions quotidiennes avec les usagers du service public une forme de régulation des prestations, et ce même dans le travail de contrôle de conformité¹⁹. Ces approches ont en commun de considérer « que les acteurs définissent les termes de cette intervention [publique] et pas seulement les forces exogènes (technologies et règles de droit) formellement considérées »²⁰. Les recherches sur la « bureaucratie chaude »²¹ insistent sur les tensions entre les différents principes formels et managériaux de l'action

¹⁴ Cette évolution sur le front des contenus cognitifs et normatifs des politiques publiques se traduit selon Jacques Ion par la multiplication des « dispositifs » se substituant aux institutions de l'action sociale. Cf. Ion, J. (2005): Introduction de l'ouvrage *Travail social et souffrance psychique*, Paris, Dunod.

¹⁵ Astier I. (1997) : *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Ed. Desclée de Brouwer.

¹⁶ Ce constat rejoint celui des juristes et des politologues qui notent combien les normes juridiques sont soumises à de fortes pressions régulatrices. Serverin, Lascoumes et Lambert ont démontré, observations *in situ* à l'appui, que l'État est amené à négocier au niveau de la mise en œuvre des dispositions les plus contraignantes du droit. Le contenu de la production juridique semble lui-même avoir évolué : selon Jean Bernard Auby on assiste à une montée en puissance des « normes non prescriptives » dans le droit. Voir Serverin E., Lascoumes P., Lambert T., *Transactions et pratiques transactionnelles : sujets et objets des transactions dans les relations conflictuelles de droit privé et de droit public*, Paris, Economica, 1987 ; Auby J.-B., « Prescription juridique et production juridique », in Chazel F., Commaille J. (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., pp. 159-170.

¹⁷ Astier I. (2000) : « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et Société*, n° 44/45, pp. 143-155.

¹⁸ Par certains côtés, on peut donc avancer que ce nouveau mode d'administration des droits créances médiateurs institutionnalise la précarité et la vulnérabilité puisqu'ils aboutissent à la multiplication de situations d'épreuve pour les individus qui remettent en jeu leur personne à chaque examen de leur situation.

¹⁹ Voir la revue de littérature produite par Jean-Marc Weller sur le sujet : Weller J.-M. (1998) : « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3, pp. 365-392.

²⁰ *Ibid.*, p. 377.

²¹ Weller J.-M. (2000) : « Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale », *Droit et société* 44/45, pp. 91-109.

publique ainsi que les manières de les résoudre dans les situations de face-à-face. Le pouvoir discrétionnaire individualisant fait reposer sur les agents de « front office » la décision d'octroyer certaines prestations sociales²² sans que l'individu n'ait légalement ou pratiquement de réelles possibilités de recours. Dans la lignée de Michael Lipsky²³, une partie des travaux traitent de l'activation dans des routines professionnelles de stéréotypes sociaux qui au bout du compte participent de la fabrication des politiques publiques. La sociologie interactionniste a singulièrement enrichi nos connaissances de ce qui se joue dans le face-à-face entre l'utilisateur et les agents en charge du traitement des catégories assistées²⁴. Les nouvelles politiques sociales²⁵ organisent l'individualisation des prestations au nom du principe d'équité si bien que la marge d'appréciation de l'employé de base, qui pouvait être interprétée comme un abus de pouvoir, est institutionnalisée, intégrée dans le processus de production de l'action publique.

Les dispositifs d'attribution et de régulation des droits se trouvent assumer en même temps une fonction de gestion des risques associés à la vulnérabilité. Les prestations sociales situationnelles représentent un nouvel instrument de gestion des populations à risque parallèlement aux outils de connaissance et de tri des publics standardisés dont Robert Castel dénonçait les effets pervers à la fin des années 1970²⁶. A partir des éléments biographiques de la personne et de l'analyse de son environnement, il y a bien la tentative d'anticiper sur leur avenir probable mais il s'agit moins d'une rationalité statistique s'appuyant sur la loi des grands nombres qu'un travail de projection « clinique », au cas par cas, dans une appréciation subjective des probabilités de glisser dans l'exclusion ou au contraire d'y résister.

Du fait de la recherche d'une adéquation fine entre les droits, la définition de la situation et le projet repéré, ces politiques ne peuvent être que transversales et intersectorielles. Attachée à la singularité des situations et leur complexité, cette gestion individualisée des populations à risque propose le plus souvent une approche intégrée de la vulnérabilité, conforme au paradigme du cumul des handicaps : les facteurs sanitaires et sociaux de désavantages ou de risques d'exclusion sont évalués dans un même mouvement. La notion de « vulnérabilité

²² Sur l'exemple des allocations familiales en France voir Sayn I., Choquet L.-H (2000): "Droit de la sécurité sociale et réalité de l'organisation: l'exemple de la branche famille", *Droit et Société*, 44/45, pp. 111-126. Cet intérêt pour les pratiques administratives discrétionnaires est à l'origine du courant de recherche de « l'administrative discretion » aux Etats-Unis et en Grande Bretagne. Voir Bryner G.C. (1987) : *Bureaucratic Discretion : Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*, Elmsford, NY, Pergamon Press ; Mazmanian D.A., Sabatier P.A. (1989) : *Implementation and Public Policy*, Lanham, MD, University Press of America ; Prottas J. M. (1979) : *People-Processing : The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, MA, Irwin/Mc Graw-Hill ; Scott P. A. (1997) : « Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion : An Experiment in Street-Level Decision Making », *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (1), pp. 35-58.

²³ Lipsky M. (1982) : *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russel Sage Foundation.

²⁴ Voir Paugam S. (1991) : *La disqualification sociale*, Paris, Quadrige/presses Universitaires de France pour le traitement des pauvres et Demazière D. (1992) : *Le chômage en crise. La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, PUL, qui a travaillé sur les interactions entre les chômeurs et les agents de l'ANPE. On fera aussi référence aux travaux de Vincent Dubois : Dubois V. (2003), *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2^{ème} édition ; Ou encore dans le secteur de la médecine du travail : Dodier N. (1993) : *L'expertise médicale. Essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Paris, Métailié.

²⁵ Astier I. (1997) : *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Ed. Desclée de Brouwer.

²⁶ Castel R. (1981) : *La gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Paris, Ed. de Minuit.

sociale » ou de « souffrance sociale » sur laquelle elles s'appuient rend ainsi compte de la recomposition des formes de marginalisation qui ouvre un nouvel espace d'actions : « *on aperçoit confusément que les problèmes qui surgissent ne recouvrent plus les catégories antérieures de « l'inadapté » relevant d'une prise en charge médico-psychologique ou du « cas social » assigné aux tutelles du système assistanciel* »²⁷. Ainsi le secteur du handicap pourtant traditionnellement marqué par la prégnance du monde médical s'est vu rattrapé par les problématiques d'exclusion sociale qu'il vient à traiter, notamment par le biais de la santé mentale. *A contrario*, les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ne peuvent plus ignorer la dimension sanitaire des difficultés rencontrées par les personnes pour la recherche d'emploi, le maintien dans un logement et plus largement l'accès aux ressources sociales²⁸. De même le système judiciaire est appelé à traiter, du fait de nouvelles missions à l'articulation de la prison et de la société des aspects de la personne qu'il tendait à occulter. Les nouvelles politiques sociales semblent abolir les frontières institutionnelles productrices de catégories de population dans une logique administrative. Une origine de ces politiques de situations réside justement dans la critique des effets pervers de l'usage des groupes-cibles dans l'action publique, vecteur à la fois d'inefficacité (problème des effets de seuil et de la non prise en compte de la complexité des états des personnes) et d'injustice (effet d'étiquetage)²⁹.

2. La multiplication des dispositifs d'expertise sur autrui

La mise en œuvre de ces politiques de situations est passée bien souvent par la création de dispositifs de délibération collective sur les cas et les individus, qui intègrent un processus d'expertise. L'allocation des droits et des services dans l'action sociale s'éloigne de plus en plus d'un modèle universaliste et automatique pour s'établir selon des processus de négociation complexe au sein de magistratures sociales qui ont pour mission de faire (et défaire) les droits sociaux par l'examen des cas individuels.

2.1. Une situation d'expertise socio-légale

Ces dispositifs collégiaux entraînent la multiplication de situations d'expertise socio-légale : on a bien une situation problématique, requérant un savoir de spécialiste qui se traduit par un avis donné à un mandant afin qu'il puisse prendre une décision, conformément à la définition de Philippe Fritsch³⁰. Le mandat porte, d'une manière générique, sur un diagnostic et un pronostic : le diagnostic dans le registre du besoin qui équivaut à évaluer le degré de fragilité de l'individu et le pronostic sur les chances que l'aide octroyée renforce ses capacités à s'intégrer. Les professionnels de l'intervention sociale mettent en scène et en jeu leur diagnostic et leur jugement sur les cas, alors que la décision d'allocation revient *in fine* à un collectif dont ils peuvent être par ailleurs membres. Ce sont ces situations, leurs enjeux et leurs issues qui font l'objet de ce projet.

²⁷ Lafore R. (2007) : « Penser l'exclusion. Le point aveugle de la protection sociale », *Informations sociales*, n° 142, septembre, p. 27. Dans le même ordre d'idée, Soulet évoque à propos de la problématisation en termes de « santé sociale » d'une « déconflictualisation du psychique et du social » et d'une « dynamisation réciproque de leur transformation mutuelle », in Soulet, *op. cit.*, p. 56.

²⁸ Voir par exemple Brun F. (2006) : « Répondre à des besoins difficiles à exprimer : les acteurs de l'insertion face aux problèmes de santé », in Bureau M.-C. *et alii*, *Défaillances et inventions de l'action sociale*, coll. « Logiques sociales » / L'Harmattan, pp. 199-219 ; ou Brun F., Leymarie C., Mbla E., Nivolle P. (2005) : *Difficultés d'emploi, Santé et Insertion sociale*, [Document d'études](#), N°106, Dares.

²⁹ Voir par exemple pour les politiques de l'emploi : Hara R. (1989) : « Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi », *Travail et Emploi*, n° 42, pp. 74-81.

³⁰ Fritsch P. (1985) : « Situations d'expertise et expert-système », in *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la Table Ronde organisée par le Crésal, Saint Etienne, CRESAL.

L'expertise dont il est question dans ce mode de régulation intermédiaire du social peut-être qualifié d'expertise sur autrui, en référence à ce que François Dubet a désigné sous le terme de « travail sur autrui »³¹. Alors que le travail sur autrui se concentre sur la socialisation des individus, la restauration de leurs capacités à rentrer dans le mouvement des interdépendances sociales, l'expertise sur autrui examine ce qui fait défaut et ce qui menace l'être social dans l'être humain. En somme si le travail sur autrui peut se rapprocher de la catégorie de plus en plus utilisée d'accompagnement, l'expertise sur autrui en spécifie la portée et la localise temporellement (à un moment donné, elle se clôt) et spatialement (en un lieu donné, le plus souvent une commission ou une réunion) en prenant en compte non seulement, en amont, l'existence d'un savoir spécialisé appliqué à une situation ou une personne jugée problématique, mais aussi en aval le fait qu'une *décision* d'allocation de droits en découle. On se donnera ainsi les moyens d'étudier cette individualisation des droits sociaux et le développement de ces droit-créances médiateurs qui ont aussi comme particularité, par rapport aux traditionnels droits-créances de l'Etat Providence, de n'être pas universels, mais bien accordés à certaines populations ou plutôt individus jugés vulnérables, à risque ou déjà en situation *particulièrement* difficile.

Ces instances collégiales sont composées de représentants institutionnels, généralement les financeurs des fonds, et de professionnels présents en tant qu'experts d'une part et « avocat » ou instructeur des demandes d'aide d'autre part, d'élus locaux parfois. Dans la foulée de la loi de 2002-2 qui tente de repenser la démocratie dans les structures de l'action sociale en prônant la participation de l'utilisateur, l'administration des droits s'est considérablement ouverte : le contre-pouvoir des usagers se loge désormais jusque dans la gestion concrète des dossiers. Bénéficiant il est vrai d'une longue histoire de militantisme des associations de parents, les personnes handicapées disposent par exemple aujourd'hui de représentants dans les commissions validant le statut de travailleur handicapé ou orientant les enfants vers des dispositifs d'éducation spécialisée. Les associations de chômeurs sont désormais admises dans les comités de liaison créés par l'ANPE qui peuvent, par des voies détournées cette fois, devenir des lieux d'échanges et de négociations sur les dossiers individuels³².

2.2. L'extension du domaine de l'expertise sur autrui

Ces dispositifs se multiplient dans des sphères très différentes de l'action sociale. Ils s'appliquent d'abord dans les secteurs les plus dominés du social comme l'insertion des jeunes. Dans le fonds d'aide aux jeunes créé en 1989, l'octroi d'une aide financière pourtant minime est soumis à l'examen en commission d'un dossier de demande élaboré par un professionnel.

Il en est de même pour le fonds de solidarité logement qui distribue au cas par cas des aides financières permettant à des personnes en situation de précarité d'accéder ou de se maintenir dans leur logement. Le programme Trace qui a précédé le CIVIS prévoyait la constitution de comité de sélection des bénéficiaires du programme composé des principaux acteurs institutionnels. Devant la lourdeur du dispositif, sans doute l'Etat a-t-il préféré laisser aux missions locales le soin de sélectionner les bénéficiaires du CIVIS. Les fonds d'aide d'urgence pour les plus pauvres reproduisent la même organisation si ce n'est que la demande n'est pas médiatisée par un professionnel. Depuis l'abandon de l'allocation d'insertion et le refus d'accorder aux jeunes de moins de 25 ans l'accès au RMI, les politiques sociales de jeunesse reposent sur deux piliers : un système de mesures d'insertion dont l'accès est

³¹ Dubet F. (2002) : *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.

³² Demazière D. (2002) : « Le fonctionnement local des comités de liaison de l'ANPE : un dispositif aux significations problématiques », *Travail et emploi*, n° 89, pp. 95-111.

conditionné par l'évaluation de leur opportunité par les professionnels d'une part et la mise en place d'un réseau d'accueil, d'information et d'orientation (les missions locales) qui offre un service d'accompagnement vers l'emploi pour les plus défavorisés sur le marché du travail d'autre part. Aussi les experts de l'insertion des jeunes représentés par la figure du conseiller en mission locale sont-ils devenus incontournables pour l'accès à un ensemble d'aides et de mesures gérées sur un mode discrétionnaire.

Le dispositif d'expertise sur autrui dans le FAJ³³

Les Fonds d'aide aux jeunes en difficultés sont emblématiques d'une régulation intermédiaire des droits sociaux³⁴. L'allocation du fond répond au nouveau paradigme de capacitation des individus, dans une logique téléologique. Bien qu'adressée à des « jeunes en difficultés » l'aide de subsistance est totalement dévalorisée au profit d'une aide au projet. L'intention est de donner aux jeunes des moyens supplémentaires pour agir et de supprimer les barrières et les entraves à la réalisation d'un parcours d'intégration.

Dans ce cas les magistratures sociales prennent la forme de commissions d'attribution du Fonds d'aide aux jeunes qui sont chargées au niveau départemental d'examiner les demandes d'aide financière de jeunes en difficultés de moins de 25 ans. Ces commissions dont le budget est voté chaque année par les Conseils Généraux se fixent leurs propres règles mais l'économie générale du dispositif repose sur le dossier de demande d'aide complété par le travailleur social (dans 70% un conseiller d'insertion en mission locale) et qui émet un avis sur la pertinence de la demande. Elles mettent en présence les financeurs avec une équipe technique dont la composition est variable mais au cœur de laquelle se trouvent les professionnels des missions locales.

La décentralisation du FAJ est complète si bien que l'organisation pratique de l'attribution de ces aides financières est très variable d'un département à l'autre. Mais tous les Conseils Généraux ont conservé le principe d'un fonctionnement collégial.

Le poids de l'expertise sur autrui est fonction de la précision du règlement intérieur. Les règlements intérieurs qui fixent les règles générales de l'attribution varient entre le recto-verso et un maximum de 9 pages (sur un échantillon de 13 départements). Beaucoup de ces règlements se contentent de fixer un montant maximum pour l'aide, le plus souvent détaillé par type d'aide (pour l'aide alimentaire, l'hébergement, la formation, l'aide au permis ou la recherche d'emploi). Mais certains règlements spécifient les critères d'attribution et de rejet de la demande comme dans l'Oise.

La composition de la commission est de même très variable : la grande majorité des commissions contiennent au moins un représentant des missions locales. Dans 5 cas sur 13, le règlement prévoit la présence d'éducateurs ou de professionnels œuvrant dans des organismes en charge de la jeunesse. Si la composition de la commission révèle le plus souvent une approche technique de l'attribution des droits sociaux avec la prépondérance de cadres de

³³ Encadré co-écrit avec Christophe Trombert.

³⁴ Ils furent créés par la loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle du 19 décembre 1989 ; leur rôle a été réaffirmé par la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 et dans le programme TRACE. Enfin ce dispositif a été décentralisé dans sa gestion et son financement en 2005 pour être totalement confié aux conseils généraux. Environ 100 000 jeunes étaient aidés annuellement en 2000 selon l'IGAS. Voir Salzberg L., Boulanger J-M., Viossat L-C. (2001), *Rapport sur les fonds d'aide aux jeunes*, Inspection générale des affaires sociales.

l'action sociale, il n'est pas rare de les voir présider par des élus ce qui transforme radicalement le mode de prise de décision.

Enfin la place du demandeur dans le processus d'attribution, bien que globalement subordonnée, n'est pas totalement égale. Un seul règlement intérieur permet au jeune demandeur de défendre son dossier auprès de la commission, mais de manière « exceptionnelle ». Les possibilités de recours varient considérablement : le recours amiable peut se faire auprès de la même commission (ce qui revient à présenter le dossier une seconde fois), auprès du cadre de l'action sociale responsable du FAJ, ou encore auprès du président du conseil général lui-même.

Certains règlements posent le conseiller d'insertion en accompagnateur de la demande : « les référents des jeunes formulent la demande et les aident à élaborer une démarche d'insertion. Ils s'engagent à assurer l'accompagnement du jeune au-delà de l'attribution de l'aide » (CG du Loir et Cher). Le travail de vérification s'arrête alors à celle de l'éligibilité : « il vérifie l'éligibilité du jeune demandeur, élabore avec le jeune un projet d'insertion et l'accompagne dans sa réalisation. Il remplit en collaboration avec le jeune l'imprimé unique de demande et la fiche statistique » (CG du Val d'Oise). Mais dans certains départements, comme dans le Jura ou le Haut Rhin, les intervenants sociaux sont appelés à réaliser de véritables « enquêtes » ou « rapports » sociaux.

Si dans le secteur jeunesse ou celui de l'exclusion sociale, les enjeux financiers paraissent relativement minimes, il n'en est pas de même dans celui du logement : le Fonds de Solidarité pour le Logement accorde des aides financières conséquentes aux familles en difficultés pour les aider à accéder à un logement ou s'y maintenir. Le département du Val d'Oise y consacre ainsi environ 5 millions d'euros par an.

Enfin, ce type de dispositif s'est étendu à des sphères de droit plus durcies comme le droit des personnes handicapées. Les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes évaluent les prestations compensatoires en fonction d'un « projet de vie » élaboré avec la personne handicapée. Jusqu'au système judiciaire qui, en 2000, incorpore en son sein de l'expertise sur autrui à travers la mise en place du Parcours d'exécution de peine (PEP).

Au sein de ces dispositifs de gouvernance du sujet qui tendent à prendre de plus en plus d'importance, est organisée l'interaction entre plusieurs sources de savoirs et de pouvoir à propos des personnes.

3. Le rapport entre savoir et pouvoir

Les politiques de l'individu posent la question du rapport entre savoir et pouvoir de manière nouvelle. En effet de quel savoir s'agit-il ? Une partie de l'activité des experts sur autrui consiste à distinguer le vrai du faux (vrai et faux handicapé, vrai et faux chômeur, vrai et faux jeune en difficulté, vrai et faux vulnérable). Le tri entre les bonnes et les mauvaises demandes mobilise des définitions implicites du ou des handicaps, de l'inaptitude au travail, du chômage, de la vulnérabilité, dont les experts sont chargés de vérifier qu'elles s'appliquent bien aux cas qui se présentent devant les commissions. Aussi, la délivrance d'un tel « certificat d'authenticité », pour reprendre les termes de Christian Bessy et Francis Chateauraynaud³⁵, est en jeu dans certaines situations limites qui sont particulièrement intéressantes à observer, celles dans lesquelles les individus sont présentés comme de possibles spoliateurs, tricheurs ou encore dissimulateurs. Il s'agit dans ce cas de porter un

³⁵ Bessy C., Chateauraynaud F. (1995) : *Experts et faussaires. Pour une sociologie de la perception*, Paris, Métailié.

diagnostic sur l'individu et ses vulnérabilités par rapport à une technique, un registre ou des catégories dans lesquels le professionnel est compétent.

Mais l'expertise sur autrui engage le plus souvent, et ce de manière consubstantielle à l'esprit des nouvelles politiques sociales, un jugement d'ordre éthique sur ce qu'il est « juste et bon » de faire³⁶. Contrairement à l'expertise judiciaire par exemple, dans laquelle les détenteurs de la technique ou de la compétence sont théoriquement cantonnés à la production de preuves dans un registre strictement cognitif, ici les compétences normatives des experts sont largement mobilisées. Cette particularité de l'expertise sur autrui entraîne un questionnement sur la distribution de l'expertise au sein des magistratures sociales. Car si la connaissance des faits et de la situation socio-sanitaire de l'individu n'est accessible que par un travail d'investigation et de diagnostic qui place les travailleurs sociaux en position de force, le monopole de l'expertise éthique paraît plus discutable.

Il faut selon nous considérer les magistratures sociales comme des dispositifs de confiance et de jugement³⁷. Le jugement sur le bien fondé de l'octroi de droits est délégué, mais en partie seulement, à des dispositifs qui médiatisent l'évaluation des personnes et de leur projet. Les membres de la commission s'en remettent à des experts, des dossiers, mais aussi à leur propre réseau pour se faire un avis, une opinion sur la qualité de la demande. Toute la question pour les experts est celui de la confiance que leur avis ou expertise inspirent aux autres membres de la commission, d'autant plus qu'ils sont amenés à composer entre plusieurs statuts : expert, instructeur de la demande, ou avocat. Outre la concurrence des expertises professionnelles, les experts sur autrui doivent s'imposer face aux argumentations et représentations que chacun des participants se forge à partir de ses propres ressources et qu'il peut faire partager dans l'enceinte de la commission.

Conclusion

Ce papier s'inscrit dans une phase exploratoire de la question de l'expertise sur autrui dans les magistratures sociales. Elle évoque des pistes de recherche qui permettrait de prendre toute la mesure des transformations dans les politiques sociales. Le moment qui fait selon nous l'essence des magistratures sociales est celui de la confrontation de l'expertise sur autrui aux autres sources de connaissance et de jugement et non celui de la construction de la qualification des personnes se déroulant dans le secret des entretiens individuels avec les usagers. Ceci explique que nous ne puissions nous contenter d'une sociologie de la perception. Il s'agit de se centrer sur le jeu des acteurs des dispositifs d'expertise dans les politiques de l'individu, pour aller au-delà d'une pragmatique du jugement peu attentive à l'épaisseur sociale des agents en présence. Focalisée sur la mise en forme argumentative et la construction de l'épreuve ou de la preuve, cette sociologie pragmatique estompe les relations de pouvoir entre les acteurs. Or cette épaisseur sociale peut expliquer les conflits dans les disputes sur les cas ainsi que leurs issues.

Le dispositif d'enquête doit permettre de mettre au jour la distribution de l'expertise au sein du jeu d'acteurs formés des intervenants sociaux en amont du dossier, des instructeurs du dossier lui-même et des membres de la commission. Dans l'enquête en cours, nous comparons les échanges et le processus de décisions dans les CDAPH et les FAJ afin de mesurer les relations d'imposition d'expertise dans des contextes institutionnels différents. Dans les premières commissions la profession sociale d'assistant de service social (ASS) est

³⁶ Sur la catégorisation comme opération morale voir Demazières D. (2003) : *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Paris, Belin, p. 38 et s.

³⁷ Karpik L. (2007) : *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard.

confrontée au pouvoir médical qui dispose d'une grande légitimité dans le secteur du handicap. Dans le second cas les conseillers d'insertion en mission locale, profession plutôt dominée dans le champ de l'intervention sociale, sont à la fois experts mandatés et membres de la commission. Leur expertise est évaluée à la fois par leurs collègues et par des professions concurrentes eux-mêmes membres décisionnaires dans l'attribution de droits. Ces observations permettent de jauger la légitimité de l'expertise non seulement à travers les éventuelles « contre-expertises » formulées spontanément et oralement en commission mais aussi en évaluant dans quelle mesure les avis des experts sont suivis par les commissions. Enfin des entretiens permettent d'évaluer les positions et les ressources sociales (dont certaines sont d'ordre extra-professionnelle) des acteurs impliqués dans le processus d'attribution des aides.