



Formes et fondements sociaux de la compétence administrative

Vincent Dubois

► **To cite this version:**

Vincent Dubois. Formes et fondements sociaux de la compétence administrative. Sociologies pratiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) 2012, 24, pp.19-24. halshs-00660668

HAL Id: halshs-00660668

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660668>

Submitted on 20 Feb 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.

Vincent Dubois

« Formes et fondements sociaux de la compétence administrative »

entretien à paraître in *Sociologies pratiques*, 24, 2012.

Q : Quel usage le chercheur qui se penche sur la relation administrative doit-il faire de la rhétorique modernisatrice qui irrigue aujourd'hui le discours managérial sur l'administration ?

R : La modernisation administrative fait partie des problématiques imposées et des références obligées dès que l'on parle du fonctionnement des administrations, et cela depuis déjà assez longtemps, comme l'a notamment montré Philippe Bezès dans son travail sur la réforme de l'Etat. Une histoire précise reste de ce point de vue encore largement à écrire, mais on peut dire que les programmes dits de « modernisation » ont accordé une attention croissante aux relations directes avec l'administration essentiellement à partir de la fin des années 1980. Cet intérêt institutionnel n'est pas pour rien dans le développement des recherches situées à ce niveau, et a sans doute aussi eu des effets sur les travaux menés — sans parler des enquêtes sur la satisfaction des usagers, certains ont pu reprendre un peu vite les thématiques du « changement ». Pour ma part, et au risque de n'être guère original, il y a je crois deux réflexes à avoir dans ce type de cas. Le premier est un réflexe critique, qui consiste d'abord à faire « attention aux excès de vitesse », comme l'écrivait Jean-Claude Passeron¹, et pour cela sinon faire l'histoire du problème (ce que je n'ai fait qu'esquisser dans les premières pages de *La vie au guichet*), au moins à penser historiquement, à remettre un tant soit peu en perspective. Ce réflexe critique consiste ensuite à mettre à distance les catégories dans lesquelles l'administration se donne à voir, et les termes dans lesquels elle envisage les questions qui la concernent, et même à les prendre pour objet, comme l'a fait Yasmine Siblot à propos de « l'adaptation » des services publics aux populations en difficulté sinon « difficiles »². Le second réflexe est empirique et consiste à aller y voir, comme on dit. Dans mon enquête qui, je dois le rappeler, date pour l'essentiel de 1995, le changement dont j'entendais parler était avant tout celui des caractéristiques du public reçu et de son augmentation, ce qui a orienté mon regard dans une tout autre direction. C'est je crois après ces deux étapes qu'on peut aborder les questions du changement et de la réforme sans se laisser piéger par la rhétorique modernisatrice, mais en la confrontant aux situations objectives et en rendant compte de ses possibles effets ou réappropriations.

Q : Vous montrez bien dans l'ouvrage que la compétence administrative est paradoxalement corrélée à la position sociale. Dans le même temps, vous décrivez également la « remise de soi » de certains usagers à l'égard des guichetiers. Peut-on dresser une typologie des rapports à l'administration à partir de la notion de « compétence administrative » ?

¹ Jean-Claude Passeron, « Attention aux excès de vitesse. Le "nouveau" comme concept sociologique », *Esprit*, 4, 1987, p. 129-134.

² Yasmine Siblot, « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles". Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 2005, p. 70-87.

R : Il y a je crois derrière ce que vous appelez compétence administrative des choses assez différentes. Il y a tout d'abord le sens pratique de l'administration : savoir se débrouiller, se repérer, comment se comporter, etc. Dans le cas des administrations sociales sur lesquelles j'ai travaillé, l'exposition aux administrations, et partant les occasions de se forger l'expérience constitutive d'un tel sens pratique diminuent effectivement au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie sociale. Il suffit d'envoyer un formulaire une fois par an pour percevoir les allocations familiales que touchent y compris les ménages aisés alors que les dossiers d'aides sociales sont beaucoup plus lourds, et impliquent des contacts directs et réguliers. Pour ceux qui, pour reprendre une catégorie de Serge Paugam, sont « installés » dans l'assistance³, cela peut se traduire par un savoir-faire, qui peut lui-même prendre des formes différentes, de la collaboration avec l'administration (ce que j'ai appelé la « bonne volonté administrative ») aux tactiques individuelles pour tenter d'améliorer son sort. Ce sens pratique peut, dans ce cas, être associé à la constitution d'un capital de connaissance des règles, barèmes et autres modes de calcul. Tant que ces connaissances ne sont pas mises en commun et partant converties en une compétence dissociée de la seule situation individuelle (comme ce peut être le cas au sein des collectifs de chômeurs, ou parmi les intermittents du spectacle⁴), ce savoir est régulièrement réduit dans la relation administrative à la connaissance parcellaire d'un cas lorsque le représentant de l'administration peut, quant à lui, prétendre maîtriser la règle générale. Vous évoquez également les cas de remise de soi, où les individus abandonnent sinon leur sort au moins leur dossier aux agents, et il faudrait également parler des attitudes de distanciation, plus ou moins agressives, par lesquelles les récemment déçus (je pense en particulier au cas de ces petits travailleurs indépendants qui ont fait faillite) marquent leur refus du passage sans transition au statut d'assisté. Si j'évoque ces exemples, c'est que pour comprendre le rapport à l'administration, qui se marque entre autres par la formation et la mobilisation de ce que vous avez appelé une « compétence administrative », il me semble indispensable de prendre en compte à la fois les situations et caractéristiques objectives des usagers, la dynamique de leur trajectoire sociale (ici, le sens de la pente), et celle de leur « carrière morale », pour reprendre la notion de Goffman, c'est-à-dire en l'occurrence les étapes, et la perception subjective de ces étapes, dans l'histoire de leur rapport à l'institution.

Q : Au guichet, finalement, les agents administratifs mobilisent deux types de compétences, l'une qui relève de la culture lettrée (le droit, la règle administrative, le précédent) et l'autre, « qui ne s'enseigne pas » (p. 96 et suiv.) et qui renvoie davantage à la gestion concrète de l'interaction. S'agit-il de deux compétences réellement distinctes ou peut-on faire le lien entre (absence de) maîtrise de la règle et mode de gestion de l'interaction ?

R. Toute la sociologie des métiers relationnels s'attache à montrer les articulations et enchaînements de ce qui sont à la fois des compétences et des pratiques, à l'instar de la fameuse triade à partir de laquelle Goffman définit la « relation de service » : la technique, l'engagement contractuel et la civilité. En ce qui me concerne, j'ai plutôt

³ Serge Paugam, *La disqualification sociale*, Paris, PUF, 1991.

⁴ Sur ce dernier point voir Jérémy Sinigaglia, *Artistes, intermittents, précaires en lutte. Retour sur une mobilisation paradoxale*, Presses universitaires de Nancy, 2011.

réfléchi à partir de ce qui est censé structurer ces relations et qui définit sans doute mieux l'objet de ma recherche, à savoir la bureaucratie et, peu à peu, le droit. Contre une vision un peu trop spontanément wébérienne de bureaucrates anonymes et interchangeables, le modèle du double corps, emprunté à Kantorowicz, conduit à définir la compétence des guichetiers par leur capacité à alterner entre le registre officiel de la règle et de la fonction institutionnelle, et celui de l'engagement personnel qui, de la mobilisation des expériences personnelles aux petits arrangements avec la règle, peut fonder une forme de charisme bureaucratique. C'est la maîtrise (pas nécessairement consciente) de ce double jeu qui constitue la compétence professionnelle des agents au contact du public, si on entend par là leur capacité à répondre aux exigences pratiques de l'exercice de leur fonction.

Q : Et à propos du droit, on voit dans vos différents travaux⁵ les agents administratifs, invoquer, plutôt que citer, la règle de droit, les « barèmes ». On les voit aussi invoquer le « bon droit », un sens commun de la justice et des injustices, qui peut les amener à rendre des « arbitrages » ? Quels sont les déterminants de l'invocation de tel ou tel type de droits ?

R. Cette question n'est pas abordée aussi explicitement qu'elle aurait sans doute dû l'être dans *La vie au guichet* (c'est à mon sens une des lacunes de ce travail). Elle est en revanche centrale dans mes recherches ultérieures et encore inachevées sur le contrôle des assistés sociaux, et c'est à ce propos que je peux essayer d'esquisser quelques éléments de réponse. J'ai toujours été assez gêné avec les oppositions, assez fréquentes, qui, comme celle entre formel et informel chez Crozier, ou l'idée selon laquelle « c'est l'habitus qui vient combler les vides de la règle » chez Bourdieu, dans la mesure où elles peuvent accréditer une vision dans laquelle il y aurait d'un côté le droit, au sens du contenu des règles, et de l'autre le social, qui orienterait son application et déterminerait ses usages. Lorsqu'on se situe au niveau des pratiques, il me semble qu'on gagne plutôt à reprendre la question de Weber consistant à voir dans quelle mesure les activités sont « orientées en fonction » de règles juridiques, ce qui est tout autre chose que de se demander si les fonctionnaires appliquent la règle ou pas, bien ou mal, etc. Que fait un contrôleur chargé de vérifier ou, mieux, de « qualifier » la situation d'un chômeur ou d'un bénéficiaire de minima sociaux ? D'abord il se forge une idée de la situation, en mobilisant conjointement des critères formalisés, des éléments d'appréciation les plus divers (la tenue vestimentaire du contrôlé, l'état de son appartement, parfois ce qu'en disent les voisins) et le déroulement de l'entretien. Dans tout cela il y a bien évidemment différents types de droit, celui qui encadre les pratiques de contrôle, celui qui régit les conditions d'accès aux prestations, et différents types d'usages du droit, d'une tentative d'application formaliste au rappel à l'ordre à des fins d'intimidation, mais il y a bien d'autres choses que des règles qu'on applique. Contrairement à la définition officielle de la fonction de contrôle, il s'agit moins de garantir la bonne application des droits que d'élaborer à propos de la situation du contrôlé un scénario plausible qui puisse être référé à des règles. C'est là qu'intervient le travail de rédaction du rapport, qui consiste pour l'essentiel à justifier *a posteriori* ce scénario en faisant comme s'il procédait de la seule mobilisation *a priori* des règles sur lesquelles les contrôleurs sont censés fonder leur travail de qualification. Il ne s'agit bien entendu pas de dire que toutes les

⁵ Vincent Dubois « L'insécurité juridique des contrôleurs des CAF », *Informations sociales*, n°126, 2005, p. 48-57 ; « Le paradoxe du contrôleur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°178, 2009, p. 28-49.

administrations dans tous les secteurs fonctionnent de cette manière, mais plutôt de proposer un raisonnement qui lui, je crois, est transposable.

Q : N'y a-t-il pas un risque que la focale de recherche des travaux sur la SLB finalement déplace le niveau de responsabilité sur des interactions situées, alors que les choix politiques structurants relèvent d'autres types d'acteurs, politiques et administratifs ?

R. Ce n'est évidemment pas l'intention de ce type d'enquêtes, et je ne pense pas non plus que ce soit l'effet qu'elles produisent. Pour ma part je considère que cette échelle d'analyse, même s'il y a effectivement aujourd'hui un ensemble de travaux qui dessine une orientation de recherche, n'implique pas la théorie implicite d'une action publique « par le bas » selon laquelle l'essentiel se jouerait forcément à ce niveau. Tout dépend de ce qu'on cherche à montrer. Par exemple, toute une série d'enquêtes d'anthropologues américains révèlent les effets négatifs de la mise en œuvre de la réforme du *welfare* sur les populations concernées. En étudiant leur situation et leur expérience de ces nouvelles politiques, ils entendent utiliser les outils de l'enquête de terrain pour critiquer les orientations idéologiques qui sous-tendent de telles politiques, certainement pas pour dédouaner ceux qui les ont formulées à Washington !⁶ La recherche sur le travail administratif des agents de base ou sur les relations de guichet n'est en rien exclusive de la prise en compte d'autres niveaux d'action publique, comme le fait Pierre-Edouard Weill dans sa thèse sur le droit au logement opposable, ou comme je le fais moi-même dans mes travaux sur le contrôle. Cela étant dit, elle ne prend tout son sens que lorsqu'on parvient à identifier le rôle propre de ce travail dans la conduite de l'action publique, à un moment et-ou dans un secteur particulier. Si l'instruction des dossiers des étrangers par les agents subalternes des préfectures dans les années 1945-1975 mérite qu'on s'y intéresse, c'est parce que la politique de l'immigration est peu cadrée politiquement et juridiquement au cours de cette période et qu'elle se joue alors en partie dans les bureaux. Et s'il faut aller aujourd'hui observer le guichet du bureau des étrangers, c'est parce que c'est là que se révèlent les contradictions d'une action publique désormais surpolitisée, et que se joue en pratique une orientation coercitive, à la fois souhaitée mais jamais totalement assumée par les élites gouvernementales⁷. Dans ce type de situation, le pouvoir discrétionnaire laissé aux agents de base est bien fait pour reporter sur eux la responsabilité des effets négatifs des politiques. Ce défassement est l'une des formes de ce que j'appelle la « ruse de la mise en œuvre »⁸, qui est une des manières possibles d'analyser l'articulation des différents niveaux d'action publique et, pour autant que l'hypothèse s'applique, de donner toute la mesure des apports possibles de l'observation des pratiques et des relations des agents subalternes.

⁶ Pour une mise en perspective, voir Vincent Dubois, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'Etat social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 1, 2012.

⁷ Voir successivement Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005, et *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

⁸ Vincent Dubois, « Politique au guichet, politiques du guichet » in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, (dir.), *Politiques publiques 2. Des politiques pour changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.