Ethnographier l'action publique
Les transformations de l'Etat social au prisme de l'enquête de terrain

à paraître dans *Gouvernement et action publique*, 1, mars 2012

Vincent Dubois, GSPE-PRISME (UMR 7012), Université de Strasbourg et Institut universitaire de France

vincent.dubois@misha.fr

Résumé : Les approches ethnographiques sont utiles pour la collecte d'un matériau qualitatif offrant une vision nuancée et réaliste des politiques publiques. Leur ambition ne doit cependant pas se limiter à compléter par des informations détaillées les approches macro-sociales ou institutionnelles. À partir d'une enquête sur le contrôle des assistés sociaux en France, on verra ainsi que le travail ethnographique de terrain, et en particulier l'observation directe, peuvent s'avérer propices au dévoilement de caractéristiques structurelles de l'intervention publique. En l'occurrence, la désobjectivation des catégories collectives construites à la faveur du développement de l'Etat social conduit notamment à des contrôles sans cesse plus étroits des assistés. Ces contrôles sont fondés sur des critères flous définis en pratique et en situation. La restitution de ces pratiques et situations grâce à l'enquête ethnographique est ainsi appelée par des évolutions d'ensemble. L'enquête ethnographique permet en retour l'examen critique de ces évolutions. Nos enquêtes sur les transformations du traitement des assistés sociaux illustrent ainsi ce qu'on se propose d'appeler une ethnographie critique de l'action publique.

Abstract: Policy ethnography approaches provide useful qualitative data that offer a nuanced and realistic ground-level view of policies, too often analyzed abstractly from the top. However, the ambition of these approaches must not be limited to producing more precise information. Drawing on fieldwork on the control of welfare recipients in France shows that ethnography, and more specifically direct observation, is particularly suited to uncovering the structural characteristics of the new wave of public policies sweeping through advanced societies in the wake of demise of the Fordist-Keynesian compact. Indeed, among other consequences, the "desobjectification" of the collective categories built during the process of welfare state development leads to more astringent and intense controls of recipients. These controls are based on loose criteria defined in situated practices and interactions. The ethnographic capture and analysis of the concrete practices of the agents of welfare bureaucracies enable us to track and critique the more abstract transformations of the social state in the age of "workfare." Such fieldwork provides an illustration of the empirical and theoretical potentials of critical policy ethnography.

Introduction

Si le recours à l'enquête ethnographique de terrain et, plus largement, la mobilisation de travaux ethnographiques ou anthropologiques ont contribué à enrichir l'analyse des politiques publiques, leurs apports demeurent inégaux et dispersés. L'appellation générique *policy ethnography* utilisée dans la littérature internationale regroupe en effet des travaux très différents, que l'on peut grossièrement regrouper en trois tendances principales.

La première s'inscrit dans une perspective somme toute assez traditionnelle d'amélioration de la conduite des politiques. Se centrant sur la mise en œuvre des programmes publics, les études de cas sont alors conçues dans la logique d'une ethnographie appliquée, comme des moyens d'identifier les problèmes qui se posent « sur le terrain » et de révéler la complexité des situations humaines. En permettant une meilleure prise en compte des réalités locales et des conditions concrètes de mise en œuvre des programmes, l'enquête ethnographique doit aider à résoudre des dysfonctionnements, à gagner en efficacité ou à réduire un « déficit démocratique ». Van Willigen et Dewalt (1985) ou Schensul (1999) argumentent par exemple en faveur d'une ethnographie mise au service d'un meilleur management des politiques publiques. Dans une perspective très différente mais toujours dans une visée d'amélioration des programmes publics, l'anthropologue Stack (1997) plaide en faveur d'une mobilisation du savoir ethnographique pour que les politiques tiennent davantage compte de la diversité des « expériences vécues ». Partant d'une posture proche, Stubbs (2002) considère en prenant appui sur le cas des transferts internationaux des expériences de politiques sociales, que la connaissance des situations vécues grâce à des enquêtes ethnographiques est un moyen pour rendre les réformes plus « démocratiques ». De manière plus réflexive, il montre dans le même temps comment les frontières entre recherche et consultance s'estompent dans ce qu'il appelle après d'autres la *NGOgraphy*, qui émerge à la faveur de contextes interculturels. On se rapproche par là d'une deuxième tendance, issue de la tradition de l'anthropologie culturelle, qui accorde une importance particulière aux dimensions symboliques des politiques (Shore *et. al.*, 2011). C'est le cas des travaux qui s'appuient sur des analyses de discours tendant à révéler les « mythes culturels » sur lesquels reposent les politiques (Shore & Wright, 1997). Il en va également ainsi, sous une forme différente, de ceux qui s'inscrivent dans une perspective dite interprétative, inspirée notamment de l'ethnographie textuelle qui fait centralement porter l'attention sur les significations engagées dans les politiques publiques (Yanow, 2000 ; Hodgson & Irving, 2007).

On se situera ici plutôt dans le prolongement d'un troisième type de travaux, davantage centrés sur les acteurs, qui analysent les pratiques et les relations au travers desquelles l'action publique se réalise. Dans cette perspective, deux propositions principales conduisent à mobiliser une enquête de type ethnographique. La première consiste à considérer que les politiques (par exemple de sécurité, d'éducation ou d'insertion) existent concrètement à travers ce que font les agents de terrain (en l'occurrence policiers, enseignants ou travailleurs sociaux). Leurs pratiques ne sont pas seulement l'application plus ou moins fidèle d'orientations politiques préexistantes, mais sont parties prenantes du processus continu de fabrication de l'action publique dans lequel elles peuvent jouer un rôle décisif (Lipsky, 1980, p. 13-25)[1]. La seconde proposition consiste à intégrer l'expérience de ses destinataires à l'analyse d'une politique. Pour les élèves et leurs parents, les malades ou les chômeurs, les politiques éducatives, de la santé ou de l'emploi existent moins sous la forme de lois ou de

[1] En ce sens cette perspective va plus loin que les nombreux travaux qui ont de longue date mis en évidence les marges de manœuvre des agents subalternes dans les jeux de pouvoir internes aux organisations chargées de la mise en œuvre des politiques. Pour deux références classiques en la matière voir Blau, 1955 et Mechanic, 1962.

budgets qu'au travers des lieux, des acteurs et des situations qui les concrétisent. C'est au travers de ces lieux, acteurs et situations que des effets s'opèrent sur leur vie sociale et c'est donc en faisant porter le regard à ce niveau qu'on peut en prendre la mesure concrète. Sans qu'elles s'y limitent nécessairement, ces deux propositions générales s'appliquent plus particulièrement aux domaines de l'action publique dans lesquels les relations directes avec le public visé sont particulièrement décisives. Ce sont ainsi les politiques de la santé, de l'éducation (Smyth and Shacklock, 1998), et les politiques sociales qui ont donné lieu aux travaux les plus nombreux dans cette perspective. On se concentrera ici sur ce dernier domaine.

Parmi les travaux sur la mise en œuvre concrète des réformes du *welfare* multipliées à partir du milieu des années 1990, plusieurs mobilisent le travail ethnographique dans un sens proche de celui qui sera illustré ici. Faute de pouvoir les citer tous, on s'appuiera sur la stimulante revue de littérature pour le cas américain de Morgen & Maskovsky (2003). Soulignons seulement quelques-uns des principaux apports de l'analyse ethnographique des politiques sociales soumises à la réforme, sans rentrer dans le détail des cadres d'analyse qui les sous-tendent. En donnant à voir les situations réelles des assistés, l'ethnographie a permis de rompre avec le discours officiel et médiatique. « Les ethnologues ont déconstruit le discours hégémonique sur la restructuration du *welfare*, en confrontant les idéologies dominantes à ce qu'on appelle les réalités de l'appauvrissement » (Morgen & Maskovsky, 2003 : 325)[2]. Les enquêtes de terrain ont ainsi révélé les effets souvent dramatiques des réformes, mettant en évidence la dégradation des conditions d'existence qu'elles ont pu entraîner, comme dans le cas des mères isolées (Edin & Stein, 1997 ; Hays, 2002). C'est là une contribution centrale au débat sur l'évaluation des effets des réformes (Lichter & Jayakody, 2002). De telles enquêtes ont également révélé les contradictions dans lesquelles sont placés les travailleurs sociaux, à la fois renforcés dans leur pouvoir de décision et soumis à davantage de pression hiérarchique ; amenés à gérer des situations de plus en plus difficiles et dotés de moins de moyens (Morgen, 2001 ; Evans & Harris, 2004).

Ces apports sont précieux pour la connaissance scientifique des formes contemporaines de la pauvreté et de son traitement. Ils le sont également comme antidotes au mélange de sens commun, d'idéologie et d'expertise bureaucratique qui domine si souvent le débat public sur le *welfare*. « Les ethnologues, en revendiquant une compréhension fine négligée par l'expertise essentiellement quantitative des politiques publiques, ont produit des résultats leur permettant une intervention stratégique dans le débat public tournée vers plusieurs objectifs : humaniser les assistés sociaux, déconstruire, contester et restituer la complexité des débats saturés d'idéologie autour du *welfare* » (Morgen & Maskovsky, 2003 : 323). En ce qu'elles conduisent le chercheur à prendre pour objet une question âprement débattue dans le débat public et donc à s'exprimer en dehors des frontières du champ académique, ces analyses alimentent le développement de l'« ethnographie publique » (Gans, 2010). « L'anthropologie n'a pas déserté les débats politiques, mais les anthropologues ont refusé d'analyser la "réforme" du *welfare* dans les termes étroits définis par les décideurs » (Morgen & Maskovsky, 2003: 316-317). Dans le contexte contemporain, la portée scientifique comme l'utilité sociale de telles recherches n'atteignent leur pleine mesure que lorsqu'elles tendent à la fois à déconstruire les catégories d'entendement dominantes et à dévoiler les rapports de domination qui structurent les situations observées[3]. La combinaison de ces différents éléments dans une recherche qui prend pour objet moins un groupe social en lui-même (les pauvres) que les pratiques et les rapports de force constitutifs de son traitement politiquement légitimé fonde ce qu'on pourrait appeler une ethnographie critique de l'action

[2] Cette citation comme les suivantes sont traduites par l'auteur.

[3] Pour une première introduction à l'ethnographie critique voir Thomas, 1993.

publique. On donnera un exemple d'une telle démarche à partir du contrôle bureaucratique des assistés sociaux en France[4].

En France, comme dans d'autres pays d'Europe occidentale mais à la différence des Etats-Unis (Skocpol, 1992), la formation d'un Etat social à vocation universelle et redistributive s'est accompagnée du remplacement progressif (bien que jamais total) d'une assistance distribuée en fonction d'un jugement porté sur les caractéristiques des demandeurs par un système attribuant des droits sociaux sur la base de la reconnaissance d'un statut. Les allocations de retraite, de maladie, de chômage notamment forment dans cette logique la contrepartie assurantielle des cotisations sociales versées par les travailleurs, qui leur confèrent le statut d'ayant droit. La reconnaissance de tels statuts suppose que des catégories juridiques garantissent la socialisation de la couverture d'un risque considéré comme collectif (comme la catégorie de chômage : Salais *et. al.*, 1986). Or ces catégories collectives sont aujourd'hui très largement remises en cause sous l'effet des transformations indissociablement liées des conditions socio-économiques et des politiques sociales (toujours sur le chômage voir par exemple Gautié, 2002). La désobjectivation des catégories collectives construites à la faveur du développement de l'Etat social a des effets très concrets : elle conduit à réintroduire des modes d'attribution des subsides qui se rapprochent d'une logique d'assistance voire de charité publique dans la mesure où ils reposent moins sur un droit collectif reconnu que sur une évaluation au cas par cas des situations individuelles. Ce glissement n'est évidemment pas total : la majeure partie des allocations demeure régie par une logique de droits. Il ne constitue pas plus un phénomène radicalement nouveau, puisque le développement de la sécurité sociale après la seconde guerre mondiale n'a jamais fait disparaître l'exercice d'une « magistrature sociale » dans l'attribution individualisée d'aides fondées sur la qualification de situations par des critères de fait (Choquet & Sayn, 2000). Une telle évolution marque en revanche nettement les prestations dites de solidarité et pour une part les indemnités de chômage, autrement dit les formes actuelles du traitement des fractions précarisées des classes populaires.

Dans cette logique, il est attendu des demandeurs qu'ils fassent eux-mêmes la preuve que leur situation justifie l'obtention d'une allocation. Cela conduit entre autres choses à un renforcement du contrôle des assistés sociaux, très net en particulier depuis le début des années 2000. C'est cet aspect qu'on développera dans cet article. Après un bref rappel des évolutions récentes de l'Etat social et de leurs liens avec le développement du contrôle, on verra par quelles pratiques bureaucratiques de traitement des assistés elles se manifestent. On montrera plus précisément que les contrôles sont fondés sur des critères flous, définis en pratique et en situation (Dubois, 2009). En conséquence, la restitution de ces pratiques et situations est rendue nécessaire par des évolutions d'ensemble, dont l'enquête ethnographique permet en retour l'examen critique. Nous terminerons ainsi en montrant comment l'observation ethnographique du travail et des relations bureaucratiques peut non seulement apporter un complément qualitatif à la connaissance des réalités de l'intervention publique mais, bien plus encore, s'avérer un puissant instrument du dévoilement de ses caractéristiques structurelles et de ses transformations contemporaines.

> Les propositions qui suivent sont issues de deux enquêtes inédites qui ont porté conjointement sur l'élaboration des politiques de contrôle et sur leur mise en œuvre localisée (Dubois 2003 ; 2006). On s'appuiera ici sur ce second volet, qui a pris pour terrain les administrations locales en charge des contrôles : cinq caisses d'allocations familiales chargées notamment du versement et du contrôle du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé), et trois services départementaux du ministère de l'emploi, en charge du contrôle des chômeurs. Ces enquêtes ont été réalisées pour la première entre 2001 et 2003, pour la seconde entre 2004 et 2006. Dans les deux cas, elles se sont étalées sur plusieurs semaines.

[4] Le terme d'assisté est utilisé ici dans la perspective de Georg Simmel, qui définit les pauvres à partir de l'attitude collective qui les constitue en destinataires possibles de l'assistance (Simmel, 1998).

Outre des séries d'entretien, elles 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), selon une méthode déjà employée dans une précédente recherche (Dubois, 2010). L'objet de cet article étant davantage d'exposer une démarche que de présenter des résultats complets, le matériau ne sera ici qu'indirectement mobilisé[5].

Les assistés à l'heure du nouvel Etat social

Avant d'en venir aux pratiques bureaucratiques de contrôle, rappelons dans quel contexte elles s'inscrivent. Individualisation et responsabilisation : tels semblent être désormais les maîtres mots des politiques sociales contemporaines. Ils résument en effet assez bien les multiples transformations des rapports entre l'Etat social et ses « usagers » intervenues en Europe occidentale depuis ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de l'Etat providence » à partir du milieu des années 1970, et plus encore dans le sillage des réformes qui subordonnent plus que jamais la protection sociale à des impératifs économiques de croissance et d'augmentation du taux d'emploi[6]. Ces évolutions générales s'inscrivent dans des chronologies variables d'un pays à l'autre, et d'un segment de l'Etat social à l'autre[7]. Elles n'ont sans doute jamais été aussi nettes dans le cas français qu'à partir de la seconde moitié des années 1990 avec, pour ne donner que ces deux repères généraux, les politiques nationales conduites après l'élection de Jacques Chirac à la Présidence de la République en 1995 et l'influence croissante des principes de l'Etat social actif (Vielle, Pochet, Cassiers, 2005) promus au plan européen (*via* notamment la Stratégie européenne pour l'emploi lancée en 1997). Les pratiques de contrôle s'inscrivent dans ces évolutions, qu'elles concrétisent en même temps qu'elle les symbolisent. C'est le cas, surtout à partir des années 2000[8], dans les dispositifs publics qui affectent prioritairement les fractions précarisées des classes populaires (aides sociales, revenus minimums, indemnisation des chômeurs).

Principe proclamé comme tel, l'individualisation des problèmes sociaux procède également de l'invention ou de la réinvention de technologies institutionnelles de traitement des assistés. Sous-tendue par une philosophie sociale proclamant la nécessité de placer « l'individu », ses « besoins » ou ses « aspirations » au cœur des « nouvelles politiques sociales », promue politiquement par la critique d'un Etat providence « classique » supposé aveugle aux singularités individuelles, et justifiée techniquement par la complexité croissante des situations familiales ou d'emploi rendant inopérante l'application de catégories standard, cette individualisation prend différentes formes. Parmi elles, la contractualisation conduit à ce qu'il n'y ait plus d' « ayants droit » reconnus comme tel grâce à leur statut, mais des individus co-contractants dont l'engagement personnel est requis (Morel, 2000). Cela s'assortit d'une injonction à la formulation d'un « projet » (professionnel, de formation, d'insertion, etc.), qui tend bien souvent à faire passer la définition institutionnelle du possible et du souhaitable pour l'expression de désirs personnels (voir Mauger, 2001 ; Zunigo. 2007).

---

[5] Ce texte s'appuie sur une communication présentée au colloque *Ethnografeast III : Ethnography and the public sphere*, en juin 2007 à Lisbonne, qui a également servi de base à « Le trasformazioni dello stato sociale alla lente dell'etnografia. Le inchieste sul controllo degli assistiti sociali », *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2, 2009, p. 163-187, et à « Towards a Critical Policy Ethnography. Lessons from Fieldwork on Welfare Control in France », *Critical Policy Studies*, 3 (2), July 2009, 219–237. Je remercie vivement les rédacteurs en chefs et les évaluateurs de *Gouvernement et action publique* pour leurs lectures attentives et leurs remarques.

[6] Pour une esquisse de comparaison, voir Daguerre, 2006 ; pour une présentation synthétique du cas français, voir Barbier et Théret, 2009.

[7] Elles sont par exemple à l'œuvre en matière d'indemnisation du chômage dès la fin des années 1970.

[8] Cf. encadré ci-après.

À ces procédures et dispositifs s'associent des pratiques administratives telles que le « suivi personnalisé » des demandeurs d'emploi ou l' « accompagnement » des « parcours d'insertion » qui, si elles peuvent parfois indéniablement apporter un soutien aux intéressés, se traduisent par un renforcement de la contrainte institutionnelle en particulier pour ceux qui ne satisfont pas aux normes sociales qu'elle véhicule. Pour ne prendre que cet exemple, le « suivi mensuel personnalisé » instauré en 2006 a sans doute pu apporter une aide pour rechercher du travail ; dans une situation de forte pénurie d'emploi, il a assurément pris un tour coercitif pour les chômeurs les plus en difficulté qui, pouvant moins justifier d'« actes positifs de recherche d'emploi » ont davantage été sanctionnés pour cette raison[9].

Cette tendance à l'individualisation se combine à une autre : la « responsabilisation » des assistés (Paugam, Duvoux, 2008). Là encore, une telle orientation présente deux faces dont les implications politiques différentes ne doivent pas masquer l'association. À l'injonction responsabilisante (se prendre en main, être autonome, ne pas tout attendre de l'Etat, etc.) s'articule en effet la dénonciation des responsabilités individuelles des pauvres (leur manque de volonté ou leur paresse, leur incurie voire leur malhonnêteté)[10]. Désormais, les imprécations moralisatrices se mêlent aux « démonstrations » technicistes fournies par les économètres du « choix rationnel » et de l'économie néo-classique du travail (Cordonnier, 2000). Malgré des différences nationales qui demeurent importantes, cette tendance générale est aujourd'hui très largement partagée, bien au-delà des seuls Etats-Unis où elle est particulièrement marquée, comme en témoigne par exemple le débat sur « le cancer de l'assistanat » en France en 2011. Elle ne se cantonne pas au niveau des discours et des représentations, mais se marque aussi dans des réformes et des dispositifs. Ceux-ci illustrent en particulier les différentes formes du *workfare*, qui conduisent à exiger des formes non moins diversifiées de « contreparties » en échange d'allocations (Dufour, Boismenu, Noël, 2003). Ces instruments de la responsabilisation individuelle tels que le contrat ou l'accompagnement personnalisé forment, en pratique, également les instruments de la coercition (comme la sanction pour non respect du contrat, la radiation pour absence aux entretiens de suivi, ou l'obligation à accepter l'emploi proposé).

L'insistance à coller au plus près des situations et parcours individuels, combinée à la suspicion à l'égard des responsabilités (au sens de la culpabilité) des assistés dont gouvernements et médias n'ont jamais aussi systématiquement dénoncé les « abus » et les « fraudes », ont récemment conduit à mettre en place des politiques de contrôle des assistés à la fois plus visibles, plus systématiques, et plus rigoureuses. Depuis le milieu des années 1990, la tendance est au renforcement du contrôle des assistés un peu partout en Europe. Initiée notamment en Grande-Bretagne (Dean, 2000), 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)[11]. Si ces pays ont convergé vers le renforcement des contrôles, c'est que les rapports de force entre patronat et salariés comme les rapports de forces socio-politiques à la base de la définition des politiques sociales ont, selon des modalités et des chronologies

---

[9] Nous reviendrons plus loin sur ce point.

[10] De nombreux travaux ont montré comment, aux Etats-Unis, la « guerre contre la pauvreté » a pu se transformer en une « guerre contre les pauvres et contre l'Etat social », la dénonciation des dysfonctionnements et autres « effets pervers » du *welfare* s'associant à la stigmatisation des comportements des assistés. Voir par exemple Chappell, 2009. Pour une analyse de ce type de rhétorique en France, voir Thomas, 2010.

[11] Pour des indications plus précises en ce sens on se permet de renvoyer de nouveau à Dubois, 2003 et 2006.

partiellement distinctes, préparé les conditions d'un tournant rigoriste dans le traitement des pauvres (Dubois, 2007).

> Dans le cas français, on peut prendre la mesure de la promotion du contrôle des assistés en programme politique revendiqué comme tel si on sait qu'avant le milieu des années 1990 les tentatives de formalisation d'une politique de contrôle étaient à peu près inexistantes. A l'inverse, depuis cette période, on ne compte plus les projets de réforme, dispositifs institutionnels, renforcement de l'arsenal réglementaire, *etc.* en ce sens. On n'en citera que quelques exemples. La caisse nationale des allocations familiales a progressivement mis en place à partir de 1996 un « plan de contrôle », associant échanges de données informatisés et enquêtes à domicile. Le renforcement du contrôle des chômeurs demandé sans succès par le MEDEF au moment des négociations de la nouvelle convention UNEDIC et du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) en 2000 a été organisé par la loi de cohésion sociale 2005. C'est dans un contexte de très forte augmentation des sanctions qu'est intervenue la fusion ANPE-ASSEDIC au sein du Pôle emploi. Sans parler des problèmes organisationnels dont les chômeurs ont été les premières victimes, cette fusion a contribué à renforcer les pressions qui s'exercent sur eux et leur exposition à des sanctions financières – ne serait-ce que par le rapprochement entre le placement et l'indemnisation jusqu'alors séparés. En matière de santé, la loi d'août 2004 sur l'assurance maladie fait une place importante au contrôle des assurés (en même temps que des professionnels de santé et des employeurs). Sans forcément résulter d'une « volonté » politique clairement imputable à tel ou tel agent ni même être systématiquement coordonnées entre elles, ces diverses formes de renforcement des contrôles ont désormais leurs instances communes, avec la création en octobre 2006 d'un Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale puis, en avril 2008, d'un comité et d'une délégation nationale à la lutte contre la fraude qui coordonne la lutte contre les fraudes fiscales et sociales et le travail illégal. Tout cela n'est évidemment pas sans conséquences sur le traitement des bénéficiaires d'aides ou indemnités de chômage. Avec la réforme des dispositifs et l'intensification des contrôles, les sanctions de tous ordre se sont très nettement développées : instauration en 2006 de pénalités en cas de sommes indûment versées pour les allocataires de prestations familiales, de logement ou de solidarité (en dehors des cas de fraude jugées au pénal, seul le remboursement du trop-perçu était auparavant demandé), augmentation du nombre de radiation des demandeurs d'emploi, multiplication des sanctions prononcées à leur égard après la réforme du contrôle mise en œuvre dans le cadre de la loi de cohésion sociale, *etc*.

On voudrait insister ici sur le fait que ce nouvel équilibre des pouvoirs, particulièrement défavorable aux pauvres, se combine à une transformation qui affecte indissociablement les conditions objectives de la précarité sociale et de l'emploi et les catégories institutionnelles et mentales au travers desquelles elle est appréhendée. Ainsi, la désobjectivation des catégories collectives de traitement des problèmes sociaux et des populations précarisées a fortement contribué à « justifier » le recours au contrôle pour établir la définition officielle des situations et les possibilités d'aide publique qui leur sont associées. Le brouillage de la frontière entre l'emploi et le chômage a rendu les situations de plus en plus variées en même temps qu'instables, et partant les statuts de plus en plus incertains. Il est devenu de ce fait extraordinairement compliqué d'établir qui est « vraiment » chômeur, augmentant dès lors la suspicion à l'égard de ceux qui prétendent l'être, et conduisant à intensifier la vérification de leur situation individuelle. On peut faire des remarques analogues à propos de prestations sociales, destinées à répondre à des situations beaucoup plus mouvantes (en termes de structure familiale, par exemple), et dont l'octroi est désormais beaucoup moins fondé sur des catégories stables liées à des statuts reconnus d'ayants droit que sur l'appréciation au cas par cas des situations individuelles.

Au terme de ce rapide survol, deux propositions peuvent être formulées. D'abord, les transformations de fond qui affectent l'État social, tout particulièrement dans ses rapports avec les fractions précarisées des classes populaires, consistent pour partie en une diffraction de la question sociale, désormais davantage traitée au cas par cas, dans des interactions

individuelles (Dubois, 2005 ; 2010 et dans un tout autre contexte McDonald, Marston, 2005). L'approche ethnographique, et en particulier l'observation directe de ces interactions, constitue dès lors un choix de méthode à même de rendre compte d'une caractéristique structurelle du traitement contemporain des pauvres — un peu à la manière dont Erving Goffman a employé cette méthode pour rendre compte de l'atomisation du social qui spécifie le fonctionnement de l'institution asilaire (Goffman, 1968). Notre deuxième proposition consiste à considérer le renforcement du contrôle des assistés comme révélateur de ces transformations d'ensemble. De la combinaison de ces deux propositions, il découle que l'observation ethnographique des pratiques de contrôle s'avère particulièrement utile pour saisir les tendances des politiques sociales contemporaines, illustrant ainsi les apports d'une ethnographie critique de l'action publique.

Des mots d'ordre politiques aux pratiques bureaucratiques

Les politiques de contrôle donnent lieu à des pratiques très diverses. Celles-ci peuvent être diffuses, le contrôle étant présent à tous les stades du traitement des dossiers, de la vérification du premier formulaire rempli à la demande de documents complémentaires, et jusqu'aux échanges apparemment les plus anodins avec le guichetier, le conseiller ou l'assistante sociale. Elles s'opèrent à distance, de manière traditionnelle par la demande de pièces justificatives, et de plus en plus par le recours aux technologies informatiques d'échanges de données. On se focalisera ici sur les relations de face-à-face expressément organisées à des fins de contrôle. Celles-ci n'ont en elles-mêmes rien de nouveau, les convocations pour vérification et autres enquêtes à domicile étant inscrites de longue date dans l'histoire de l'administration sociale, sans même parler de la dialectique entre assistance et répression qui marque l'histoire séculaire du traitement des pauvres (Geremek, 1986). On verra cependant que les transformations de l'Etat social précédemment évoquées renouvellent ces pratiques bureaucratiques, leurs usages et la fonction qu'elles remplissent. Il faut auparavant revenir sur deux éléments caractéristiques du nouveau gouvernement des pauvres que révèle l'observation ethnographique des pratiques de contrôle : le caractère très incertain des catégories institutionnelles mobilisées pour traiter les assistés et la grande variation des pratiques en la matière.

Notions molles, décisions dures

> « Ma méthode ne consiste pas à séparer le dur du mou, mais à voir la dureté du mou. » (Ludwig Wittgenstein, *Carnets*, 01.05.1915)

Il y a à première vue une forte contradiction entre, d'un côté, un appel politique à une rigueur juridique plus grande dans l'application des règles[12], et, d'un autre côté, le flou, l'imprécision souvent grande des catégories à appliquer dans la vérification de conformité qu'est supposé permettre le contrôle. Ce décalage n'est pas réductible à l'opposition classique entre les textes et leur application. Car dans le cas qui nous intéresse, le contenu précis des catégories juridiques est fréquemment défini en pratique, dans le travail de qualification institutionnelle

[12] Citons par exemple le Discours de politique générale du Premier ministre Dominique de Villepin à l'Assemblée Nationale, une semaine après sa nomination : « Je suis attaché à l'équilibre des droits et des devoirs. […] Des dispositifs existent pour sanctionner les abus. J'entends qu'ils soient appliqués par le service public de l'emploi, conformément à la loi du 18 janvier 2005 » (mercredi 8 juin 2005). On pourrait multiplier à l'infini les citations de cet ordre, tant ce type de déclaration constitue un topos du discours politique dominant, au-delà de la seule droite gouvernementale.

des situations individuelles, plus que ces catégories ne sont à proprement parler « appliquées ». Au cours des interactions bureaucratiques, les contrôleurs établissent leur jugement sur des bases hétérogènes (leur perception de la situation, le déroulement de l'entretien, des éléments objectifs, des critères codifiés), qu'ils étayent ensuite en les faisant correspondre à des catégories juridiques. Certaines activités des contrôleurs sont orientées en fonction d'elles, mais ils font bien autre chose que d'« observer » les règles, pour reprendre la distinction opérée par Max Weber[13]. Elles n'en donnent pas moins lieu à des décisions lourdes de conséquences pour ceux auxquels elles s'appliquent. C'est de cette manière que les abstractions des discours politico-institutionnels prennent corps. C'est également de cette manière que s'exerce le pouvoir du nouvel État social à l'endroit des pauvres. Les rapports de domination socio-économique s'y rejouent sur les scènes du « micropouvoir » (Foucault, 1975), où le maniement du passe-droit et de l'arrangement (Bourdieu, 1990) conduit à renforcer la dépendance économique par une dépendance à l'égard des *street-level bureaucrats*. À l'instar des philanthropes d'antan, ces derniers peuvent prendre des décisions fondées sur leurs perceptions subjectives plus que sur le droit ou une connaissance objective ; mais contrairement à eux, ils sont investis du pouvoir de l'Etat.

Deux parmi les multiples catégories bureaucratiques mobilisées pour l'octroi d'allocations sociales sont au cœur des pratiques de contrôle ; toutes deux se caractérisent par une définition très incertaine. La première est le critère de l'isolement, utilisé pour l'octroi de prestations (Allocation de parent isolé) ou pour le calcul d'aides sociales (Revenu minimum d'insertion)[14]. Malgré une jurisprudence et de multiples tentatives de précision, il n'y a en fait guère 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, établis non seulement à partir de son statut de père officiel mais aussi en fonction d'un jugement produit par l'administration sur la nature des relations familiales. Cela dépendra également de tout un faisceau d'indices, souvent peu objectivables, et dont la combinaison est laissée à l'appréciation du contrôleur[15]. Il en va ainsi du type de contribution financière. Un compte bancaire joint sera considéré comme le signe d'une relation de couple, de même que la contribution au loyer, ou l'achat régulier de nourriture. En revanche, l'achat épisodique de vêtements ou de jouets pour les enfants sera considéré comme le signe du maintien d'une relation paternelle « normale » et non comme celui d'une relation de couple. La régularité des visites est également un critère mobilisé à la discrétion des contrôleurs : à partir de quelle fréquence cesse-t-on d'être « isolé » ? l'est-on toujours lorsque les visites sont hebdomadaires, alors que la présence dans un foyer « normal » d'un père qui travaille de manière itinérante n'est parfois pas plus régulière ? En sens 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 au domicile des assistés suspectés de ne pas être « véritablement » isolés. Sa reconnaissance officielle est moins le produit de l'application d'une norme bureaucratique que le résultat d'une traduction dans le langage du règlement d'un travail social de qualification où les critères juridiquement codifiés ne sont que des éléments parmi

---

[13] Weber écrivait que « ce qui détermine la "validité" d'une prescription, ce n'est pas le fait qu'elle soit observée, mais le fait que certaines activités soient orientées en fonction d'elle ». Weber, 1995 : 13.

[14] Depuis l'enquête, l'API et le RMI ont été remplacés par le revenu de solidarité active (RSA).

[15] La Caisse nationale a établi une liste de critères, repris et adaptés au niveau local, mais, au moment de l'enquête, les contrôleurs restaient *in fine* assez autonomes dans leur définition et leur usage.

d'autres, et où les schèmes de perception sociaux et moraux du contrôleur, les habitudes acquises dans l'exercice de son métier, les logiques propres de la situation d'enquête sont très directement agissants. Seule l'observation directe permet dès lors de rendre compte de ce travail de qualification.

Des remarques analogues peuvent être formulées à propos du principal critère mobilisé dans le contrôle des chômeurs, dits désormais demandeurs d'emploi, 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 d'une situation objective (la privation d'emploi) à l'adoption de l'attitude individuelle comme critère de la « vérité » du chômage (la personne sans emploi cherche-t-elle véritablement du travail ?). Là encore, quand bien même la notion figure dans le code du travail, personne ne sait vraiment ce que « rechercher activement un emploi » veut dire. Les « actes positifs de recherches d'emploi », censés présider à l'effectuation des contrôles ont certes été définis, notamment à partir du règlement européen 1897/2000 sur la définition opérationnelle du chômage (Chardon et Goux, 2003)[16]. La loi de cohésion sociale de 2005 et ses décrets d'application impose sur cette base au demandeur d'emploi de « justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ». Est également précisé que « Le caractère réel et sérieux des démarches entreprises par le demandeur d'emploi est apprécié compte tenu de la situation du demandeur et de la situation locale de l'emploi »[17]. Ce qui peut à première vue paraître assez précis se révèle en fait incertain. En premier lieu, le contenu même de certains critères reste pour le moins flou (qu'est-ce par exemple qu' « entreprendre des recherches par relations » ?). En second lieu, les éléments concrets permettant d'attester que l'un ou l'autre de ces critères est rempli restent à l'appréciation du contrôleur qui décidera par exemple ce que le demandeur d'emploi qui dit « passer, répondre ou lire des annonces d'emploi » doit apporter à l'appui de ses déclarations. En troisième lieu, aucun critère de régularité (un contact mensuel avec le bureau de placement est-il suffisant ?) ou de quantité (combien de candidatures ?) n'est précisé. En quatrième lieu, aucun texte ou directive ne stipule comment ces critères doivent être pondérés. Enfin, le texte le dit lui-même, tout cela doit être « apprécié » en fonction d'une part « de la situation du demandeur », c'est-à-dire (sans que ces critères soient codifiés) ses possibilités de transport, son état de santé, sa situation familiale, son âge, sa formation, son expérience antérieure et sa « carrière » de demandeur d'emploi, etc., et d'autre part de « la situation locale de l'emploi » (la conjoncture, la période de l'année, etc.), tout cela devant être rapporté au type d'emploi cherché et au secteur d'activité. Rien n'est dit cependant de la manière dont ces situations doivent être évaluées[18] ni de la manière dont elles doivent être prises en compte pour établir le « caractère sérieux » des actes de recherche d'emploi. Au total, le flou des critères, l'incertitude et la complexité de leur combinaison confèrent aux logiques sociales du jeu bureaucratique et de l'interaction de contrôle un rôle déterminant, et ouvre la possibilité à de fortes variations. M. X cherche-t-il activement un emploi, est-il dès lors un « vrai » demandeur d'emploi et mérite-t-il par conséquent les allocations associées à la reconnaissance de cette qualité ? La réponse à ces questions n'est qu'indirectement fonction de considérations objectives référées à des critères formels ; elle est beaucoup plus directement liée aux logiques sociales du rapport au poste qu'entretiennent les

---

16 Contacter ou être contacté par un bureau public de placement ; contacter une agence privée (intérim, bureau de recrutement) ; envoyer une candidature à un employeur ; entreprendre des recherches par relations (personnelles, syndicales, etc.) ; passer, répondre ou lire des annonces d'emploi ; participer à des concours, tests, etc. ; rechercher des terrains, locaux, chercher à obtenir des permis, licences, ressources financières.

17 Décret 2005-915 du 2 août 2005 relatif au suivi de la recherche d'emploi.

18 On notera au passage qu'on prête aux contrôleurs une connaissance de la situation de l'emploi dont ils ne disposent pas tous ni toujours de manière précise.

contrôleurs, à la définition de leur rôle dans l'institution, aux logiques pratiques de leur travail et à celles des interactions de contrôle (les « entretiens de contrôle de la recherche d'emploi »). Comme à propos de l'isolement, seule l'enquête ethnographique permet en fin de compte de cerner le sens et l'usage de la notion de « recherche active d'emploi » qui est au cœur de l'indemnisation du chômage et au centre des débats sur le traitement des chômeurs.

On le voit, une telle enquête ne fait pas qu'apporter une information complémentaire plus fine et nuancée à l'analyse d'une politique ; elle est un outil décisif pour mettre au jour ses contradictions, en l'occurrence entre un contrôle promu au nom de la rigueur juridique et l'incertitude des critères dont il est censé garantir le respect. C'est également le cas concernant une seconde caractéristique du contrôle des assistés et au-delà de la nouvelle administration du social : la forte variation interindividuelle des pratiques.

La variation individuelle des pratiques bureaucratiques

Les contrôleurs occupent une position qui les prédispose à un formalisme juridique impossible à tenir dans leurs pratiques professionnelles, qui varient en fonction de leurs rapports différenciés à l'institution qui les emploie. Ce rapport au droit peut s'analyser comme une forme d' « insécurité juridique », non pas au sens que les juristes donnent à ce terme pour désigner les conséquences des « failles », « vides » ou « contradictions » du droit en vigueur, mais à partir d'une définition sociologique inspirée de la notion d'insécurité linguistique forgée par William Labov (1966). Rappelons que l'insécurité linguistique correspond à la situation d'agents qui, du fait de leur position et trajectoire sociales (petite bourgeoisie en ascension récente fréquemment confrontée aux classes supérieures) entretiennent une forte croyance en la norme (« hypersensibilité linguistique ») tout en étant dans l'impossibilité de s'y conformer pleinement. Leurs imperfections de langage constatées lors de leurs interactions avec ceux qui incarnent la norme leur rappellent de manière douloureuse les limites de l'hypercorrection à laquelle ils s'efforcent.

Les contrôleurs sont eux aussi prédisposés à entretenir un rapport de forte croyance dans la norme (juridique, cette fois). Ce rapport au droit s'analyse avant tout comme un *juridisme de position*, dans la mesure où il procède moins de dispositions personnelles associées à des origines sociales qu'à la place qu'ils occupent dans l'institution et, plus généralement, au fait que c'est le système des relations dans lequel ils s'inscrivent qui les conduit à définir leur fonction en référence à une conception formaliste du droit. C'est le cas avec leur hiérarchie et les autres agents de leur institution, vis-à-vis desquels ils se définissent comme garants de la rigueur juridique. C'est le cas également face aux autres organismes auxquels ils ont affaire, vis-à-vis desquels ils défendent cette fois l'image de sérieux de leur propre institution. C'est le cas enfin avec les allocataires qu'ils contrôlent, vis-à-vis desquels camper une attitude ferme (quitte à l'assouplir au besoin) reste le meilleur moyen de maîtriser la situation. Ce juridisme de position les conduit à condamner les moindres écarts (hypersensibilité), et à s'efforcer de l'appliquer de manière stricte. Leur disposition à l'« hypercorrection » juridique se heurte toutefois aux obstacles qui s'opposent à l'accomplissement du rêve de perfection juridique à laquelle elle est associée : les limites d'une qualification juridique essentiellement pratique, la complexité et les modifications fréquentes des règles à appliquer, l'instabilité et la nature même des situations sociales sur lesquelles les contrôleurs doivent statuer.

Cette insécurité juridique reçoit des réponses variées. Faute de pouvoir restituer précisément ici la variété des pratiques, on se contentera d'en établir les principaux facteurs de variation. Un premier principe de différenciation des pratiques des contrôleurs tient au type de rapport qu'ils entretiennent avec leur institution, rapport qui est lui-même fonction de leurs

logiques de carrières[19]. Partons du cas des contrôleurs des caisses d'allocations familiales. Employés de base à la carrière « maison » pour lesquels l'obtention récente d'un poste de contrôleur constitue une promotion de fin de carrière, contrôleurs depuis de nombreuses années ayant pratiqué l'autodidaxie et désillusionnés quant à une fonction dans laquelle ils se sentent usés et bloqués, jeunes diplômés pour lesquels le poste n'est qu'une étape transitoire, ou encore employés intermédiaires devenus contrôleurs à défaut d'avoir pu « passer cadres » entretiennent immanquablement des rapports très différents à la fonction et à l'institution, dont on ne peut ici faire l'examen systématique. Notons simplement qu'alors que les « oblats » qui doivent tout (et donnent tout) à l'institution[20], ou les nouveaux dans la fonction qui ne sont pas encore ébranlés dans leurs croyances sont enclins à une hypercorrection juridique oublieuse de ses conditions de réalisation, les déclassés qui s'estiment juridiquement compétents au point de préférer « l'esprit » à la « lettre » du règlement comme les « vieux » contrôleurs, désignés par leurs collègues comme des « cow-boys » souvent solitaires qui ont « vu de tout » et revendiquent la supériorité de leur connaissance « de terrain » sur la technicité tatillonne des « bureaux », s'autorisent voire revendiquent, y compris au nom du respect des règles, quelques arrangements avec la règle. Encore faudrait-il pour être complet distinguer ici l'usage des règles qui régissent l'octroi des prestations et dont le respect (avec les nuances indiquées plus haut) fait l'objet du contrôle, et la plus ou moins grande conformation aux règles qui régissent les pratiques de contrôle, l'arrangement avec les secondes pouvant être mis au service du plus grand formalisme dans l'application des premières.

À ce premier principe de variation, qui oriente vers le formalisme ou l'arrangement plus ou moins assumé, s'ajoute la distance sociale aux populations contrôlées, qui oriente quant à elle plutôt vers la « compréhension » envers les « pauvres gens » qui « font ce qu'ils peuvent pour s'en sortir » ou vers la coercition à l'égard des « fraudeurs » qui « profitent du système au détriment des autres ». Là encore on ne peut qu'évoquer brièvement les facteurs qui orientent d'un côté ou de l'autre. La confrontation directe à la grande pauvreté et aux drames sociaux génère de fait des attitudes qui varient entre autres en fonction des préférences personnelles (religieuse ou politique notamment), et de la connaissance antérieure des situations de chômage, par expérience personnelle ou dans l'entourage. De même, la confrontation à des modes de vie « déviants » (alcoolisme, forte instabilité conjugale, nomadisme, etc.), ou « étranges » parce que d'origine étrangère (grandes familles africaines ou maghrébines, « communautarisme » prêté aux Turcs et aux Asiatiques, etc.) suscite des attitudes et partant des pratiques professionnelles d'autant plus fondées sur des dispositions personnelles — forgées tant dans l'histoire sociale personnelle que dans la pratique professionnelle — que ces modes de vie sont précisément difficilement saisissables au travers du seul prisme de la vision institutionnelle.

Il faut ajouter qu'à ces différenciations interindividuelles se combine le jeu des différences locales. Le contrôle des minima 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. De même, la rigueur du contrôle des chômeurs se détermine pour partie 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

---

19 Au sens de succession de positions objectives et de succession des points de vue sur ces positions défini notamment par Everett C. Hughes. Voir par exemple Hughes, 1937.

20 La notion d'oblat, sociologisée par Bourdieu, est utilisée à propos des agents du *welfare* par Ridzi, 2009 et Schram *et. al.*, à paraître.

(Agence nationale pour l'emploi) et d'indemnisation (ASSEDIC)[21], ainsi que dans les rapports politiques locaux et ceux entre organisations patronales et syndicales. Et il ne faut pas oublier les relations internes aux différentes institutions qui, en fonction là encore des effets combinés des dispositions personnelles, des héritages locaux et des rapports avec les autres institutions, peut conduire à définir le contrôle comme un « sale boulot » malheureusement inévitable (dans l'un des sites étudiés, le service de contrôle était couramment appelé « la Gestapo »), ou au contraire comme une fonction nécessaire et revendiquée comme telle, à l'exécution de laquelle chacun doit participer activement.

Tout cela, seule l'enquête ethnographique prolongée, associant présence continue et entretiens avec les contrôleurs, observation des pratiques et visite des différents services permet de le saisir. Or, c'est dans ces jeux multiples que se détermine la réalité pratique de ce gouvernement des pauvres. L'enquête ethnographique révèle ce faisant deux tendances qui caractérisent plus généralement le fonctionnement de l'État social contemporain. La première, que l'on vient de souligner, tient à la diversification croissante des situations locales et des pratiques bureaucratiques, très loin du modèle classique, en particulier en France, d'un Etat centralisé qui imposerait uniformément des politiques homogènes sur l'ensemble du territoire. La seconde qui y est liée tient à la part importante laissée à l'initiative ou au moins à 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 en contact avec le public. Si le phénomène est sans doute particulièrement net en ce qui concerne le contrôle, qui constitue l'objet de toutes les rodomontades politiques en même temps qu'une patate chaude pour ceux qui doivent le mettre en œuvre, il n'en est pas moins largement observable, en matière sociale comme ailleurs, dans un contexte où les gouvernements n'ont sans doute jamais autant joué des effets d'annonce et autres procédés de la « politique symbolique » (Edelman, 1985) quand les agents de terrain n'ont sans doute jamais autant dû bricoler pour en gérer les conséquences. Le renforcement (bien réel) des contrôles s'opère dans la dynamique de telles relations entre les agents centraux qui définissent les nouveaux mots d'ordre politiques et ceux qui doivent tant bien que mal les mettre en pratique. Par là aussi, l'approche ethnographique contribue à l'analyse critique des politiques publiques.

L'observation des pratiques au service d'une sociologie de l'Etat social contemporain

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 tenté 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 (Lyon, 2001).

Les apports de ces approches sont indéniables. Elles présentent cependant le risque d'une vision trop unilatérale, ne rendant pas justice à la complexité des processus qu'elles décrivent. Une analyse attentive aux pratiques, servie par des enquêtes ethnographiques, loin d'abandonner une perspective critique rendant compte d'enjeux et de processus généraux,

[21] L'enquête a été réalisée avant la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC au sein de Pôle emploi.

peut au contraire y contribuer, en la nourrissant empiriquement et en montrant les logiques hétérogènes et les tensions parfois contradictoires dans lesquelles se réalise une évolution telle que le renforcement des contraintes exercées sur les assistés sociaux.

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 nos enquêtes de terrain. 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 (Bourdieu, 1993).

À la faveur de la montée en puissance des administrations financières et du déclin corrélatif des élites du *welfare*, elles-mêmes largement converties à une approche gestionnaire des questions sociales (Hassenteufel *et. al.*, 1999), la main droite, autrement dit les hauts fonctionnaires et décideurs politiques de l'administration centrale, tend à promouvoir une vision des allocations de l'Etat social dit « traditionnel » ou « passif » en termes de charges à réduire ou d'effets contre-productifs (comme en témoigne la très large diffusion des thèses des « trappes à inactivité » et de la désincitation au travail). C'est sur cette base générale que s'est construit tout un discours gouvernemental fait de prises de positions politiques, de comparaisons internationales et de rapports d'expertise constituant les abus et la fraude sociale comme problème majeur, organisant et légitimant le renforcement des contrôles (Dubois 2007 ; à paraître). Quant à la main gauche de l'Etat social, et, pour ce qui nous concerne ici, les employés administratifs et contrôleurs au contact des pauvres et des chômeurs, elle est imprégnée de ce discours dominant en même temps que confrontée à des expériences qui, souvent, le contredisent. 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. C'est notamment le cas des « conseillers pour l'emploi » de l'ANPE (et désormais de Pôle emploi). Ils ont dû mettre en place un « suivi mensualisé » (convocations plus régulières des chômeurs) décidé directement par le Premier ministre Dominique de Villepin en 2005. Cette innovation a mécaniquement multiplié le nombre des visites, sans embauche de nouveaux conseillers, limitant par là même la durée des entretiens. Elle s'est assortie de nouvelles menaces de sanction à l'égard des chômeurs. Le niveau historiquement élevé des radiations administratives ou pour absence à l'entretien atteint à partir de la fin 2006 procède très largement d'un effet mécanique du « suivi renforcé » des demandeurs d'emploi : des convocations plus fréquentes occasionnent des absences plus nombreuses qui constituent de loin le principal motif de radiation[22] au point que l'« absence aux convocations » est devenu l'un des premiers motifs de « sortie » dans les statistiques officielles du chômage[23]. Les « entretiens de conseil » sont ainsi en pratique devenus des interrogatoires de contrôle, transformant souvent à leur corps défendant les conseillers en

[22] Dares, Synthèses, Premières informations, « Le marché du travail au second semestre 2006 », août 2007, numéro 34-1.

[23] En décembre 2007, 22,1% des sorties de la liste des demandeurs d'emploi correspondent à une reprise d'emploi déclarée quand respectivement 41,5% et 12,5% tiennent à une absence au contrôle ou à une radiation administrative. Source : ministère de l'Emploi, DARES, ANPE, « Premières synthèses », février 2008. Pour être juste, il convient cependant de noter que les absences au contrôle peuvent correspondre à une reprise d'emploi non déclarée.

contrôleurs. À l'instar des employés des services de contrôle de la recherche d'emploi (Dubois, 2006), ces derniers se retrouvent ainsi contraints de 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 sommés de « jouer le jeu » de ce simulacre[24]. On retrouve fréquemment une souffrance de position comparable (qui occasionne des arrêts maladie particulièrement fréquents dans les services de contrôle de la recherche d'emploi), parmi les contrôleurs du travail qui, formés à la défense des droits des salariés, sont affectés, souvent par sanction de leur hiérarchie, au contrôle des chômeurs.

L'enquête ethnographique permet non seulement de comprendre ces situations de porte à faux, 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 dans lesquelles les conditions socio-économiques et politiques du traitement contemporain des pauvres les placent. D'un côté, la politique de contrôle produit chez les agents subalternes de l'Etat de la souffrance et du ressentiment, qui déterminent en retour leurs pratiques. Elle génère plus précisément des conflits de rôle dont chacun s'accommode en fonction de ses dispositions personnelles et de la situation locale. D'un autre côté, si ces contradictions peuvent être vécues sur le mode du conflit intérieur et du dilemme individuel (Lipsky, 1980), elles renvoient beaucoup plus largement aux contradictions socio-politiques inhérentes à l'Etat social contemporain et à la double face qu'il présente aux pauvres : une assistance indispensable en même temps qu'une menace de coercition.

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, brefs 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)[25]. 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.)

Du contrôle bureaucratique au contrôle social

La fonction des pratiques individualisées de contrôle se déplace au fur et à mesure de la montée en puissance des logiques de l' « Etat social actif ». Quand les allocations sont pensées comme une aide ou, mieux, un droit, le contrôle peut n'être qu'une pratique bureaucratique de vérification de la justesse du versement. Mais lorsque ces allocations sont pensées avant tout dans la perspective de la reprise d'un emploi, soit qu'elles soient considérées comme temporairement nécessaires mais « désincitatives au travail » si elles se prolongent, 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

[24] Ce point est abondamment abordé dans les témoignages d'agents du service public de l'emploi dont certains ont donné lieu à des ouvrages. Il a également été régulièrement évoqué au cours des nombreuses grèves de ces agents depuis 2005.

[25] Alexis Spire (2008) relève de manière comparable la manière dont les agents de préfecture participent au durcissement des politiques d'immigration.

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.).

La production jugements (sur la « bonne volonté » ou l'organisation de la vie privée), les injonctions pratiques (ranger ses papiers, se lever le matin), les décisions de sanction (réduire ou couper des allocations en fonction des comportement constatés) ne sont dans cette perspective plus seulement les à-côtés du traitement bureaucratique des pauvres. Ce sont bien plutôt désormais les fonctions mêmes de ce traitement, tourné de manière croissante vers le redressement des comportements (Wacquant, 2008). Autrement dit le contrôle (bureaucratique) tend à devenir un moyen du contrôle (social) des pauvres que l'on attribuait traditionnellement aux travailleurs sociaux, et qui s'exerce désormais de manière plus directement coercitive (*via* les sanctions, suppression des prestations voire parfois les poursuites judiciaires). C'est également là que l'enquête ethnographique, en révélant la manière dont s'opère ce « gouvernement des conduites », pour reprendre l'expression de Foucault, forme un moyen de mettre au jour des caractéristiques structurelles des transformations de l'Etat social, et partant d'en permettre une appréhension critique.

Conclusion

On a voulu montrer dans cet article que l'ethnographie de l'action publique ne saurait se cantonner à la production de données sur les situations concrètes et l'expérience des acteurs de terrain, qui seraient destinées à intégrer le « facteur humain » à une approche managériale visant à « améliorer l'efficience » des programmes publics[26]. Aux antipodes du faux réalisme de la restitution du « vécu » et de l'ingénierie sociale des politiques publiques, on a donné un exemple de la contribution possible de l'enquête ethnographique au dévoilement critique de tendances d'ensemble du traitement des pauvres. Une entrée décisive en la matière est la question des catégorisations des populations : le travail ethnographique est à la fois un puissant instrument de déconstruction des catégories officielles en les confrontant aux situations concrètes qu'elles sont censées décrire et traiter, et un moyen de révéler les logiques pratiques et les difficultés de leur mobilisation par les agents de terrain (*e.g.* Yanow, 2003).

Notons pour finir que les vertus critiques d'une ethnographie de l'action publique n'apparaissent pleinement qu'à deux conditions. D'abord, cette approche est plus ou moins pertinente selon la structuration des politiques étudiées. Elle l'est tout particulièrement du fait de l'atomisation du social, de l'individualisation de son administration, de la désobjectivation des catégories collectives et du rôle décisif des échelons subalternes qui caractérisent les politiques sociales contemporaines ; elle est en revanche moins en phase avec le mode de fonctionnement de l'Etat social des trente glorieuses. Elle ne donne ensuite toute sa mesure que si elle évite l'opposition scolastique et mutilante entre approches « micro » et « macro » ou, pour employer le vocabulaire de l'analyse des politiques publiques, entre approches « bottom-up » et « top-down ». Il faut en effet éviter cette vision verticale (qui est en fait la vision bureaucratique), pour faire varier les échelles et les niveaux d'analyse. C'est là, plus qu'une précision de méthode, un programme qui vise à restituer les chaînes d'interdépendance et les circuits de domination ou en l'occurrence, pour reprendre les termes de Pierre Bourdieu, à reconstituer les « séries causales qui mènent des lieux les plus centraux de l'État jusqu'aux régions les plus déshéritées du monde social » (Bourdieu, 1993 : 219).

---

[26] L'enquête ethnographique peut en revanche contribuer à mieux comprendre ces réformes, comme le montre le travail de Nicolas Belorgey dans le cas des hôpitaux (Belorgey, 2010, spécialement p. 167 et suiv.)

Références

Barbier, Jean-Claude, Théret, Bruno (2009), *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.

Belorgey, Nicolas (2010), *L'hôpital sous pression. Enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, La Découverte.

Blau, Peter (1955), *The Dynamics of Bureaucracy. A Study Of Interpersonal Relations in two Government Agencies*, Chicago, University of Chicago Press.

Bourdieu, Pierre (1990), « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 81-82 : 86-96.

Bourdieu, Pierre (1993), *La misère du monde*, Paris, Seuil.

Chappell, Marisa (2009), *The War on Welfare. Family, Poverty, and Politics in Modern America*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Chardon, Olivier, Goux, Dominique (2003), « La nouvelle définition du chômage BIT », *Economie et Statistique*, n° 362.

Choquet, Luc-Henry, Sayn, Isabelle (2000), « Droit de la sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille », *Droit & Société*, 44/45 : 111-125.

Cordonnier, Laurent (2000), *Pas de pitié pour les gueux*, Paris, Liber.

Daguerre, Anne (2006), « Les politiques de retour à l'emploi aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en France », *Critique internationale*, 2 (31) : 69-94.

De la Porte Caroline, Pochet Philippe (2004), "The European Employment Strategy: existing research and remaining questions", *Journal of European Social Policy*, 14 (1) : 71-78.

Dean, Hartley (2000), « Defrauding the Community? The "Abuse" of Welfare », *in* May, M., Brunsdon, E., Page, R. (eds.), *Social Problems and Social Policy*, Blackwell, 248-262.

Dubois, Vincent (2003), *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, CSE-CNAF (avec la collaboration de D. Dulong, L. Chambolle et F. Buton).

Dubois, Vincent (2005), « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », *in* Ion (J.), dir., *Les débats du travail social*, Paris, La Découverte, p. 205-218.

Dubois, Vincent (2006), *Le contrôle des chômeurs*, GSPE-DARES, (avec la collaboration de J.-M. Méon et E. Pierru).

Dubois, Vincent (2007), « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politiques européennes*, 21 : 73-95.

Dubois, Vincent (2009), « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, 2009, p. 28-49.

Dubois, Vincent (2010), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica (1ère édition 1999).

Dubois, Vincent (à paraître), « La promotion du contrôle : retour sur la construction politique de la fraude sociale comme problème public », *in* Bodin (R.), *Surveiller, ficher, punir*, La Dispute.

Dufour, Pascale, Boismenu, Gérard et Noël, Alain (2003), *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les sans-emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal et Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal et PIE-Peter Lang.

Edelman, Murray (1985), *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago: University of Illinois Press.

Edin, Kathryn and Stein, Laura (1997), *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*, New York, Russell Sage Foundation.

Foucault, Michel (1975), *Surveiller et* punir, Paris, Gallimard.

Gans, Herbert J. (2010), « Public Ethnography : Ethnography as Public Sociology », *Qualitative Sociology*, 33 : 97-104.

Gautié, Jérôme (2002), « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 46: 60-76.

Geremek, Bronislaw (1986), *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours*, Paris, Gallimard, (1ère édition 1978).

Goffman, Erving (1968), *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental patients and Other Inmates*, Harmondsworth, Penguin.

Hassenteufel, Patrick, *et. al.*, (1999), *L'émergence d'une "élite du welfare" ? Sociologie des sommets de l'État en interaction. Le cas des politiques de protection maladie et en matière de prestations familiales (1981-1997)*, Rennes, CRAPS-MiRe.

Hays, Sharon (2002), *Flat Broke With Children: Women in the Age of Welfare Reform*, Oxford University Press.

Hodgson, Susan M. and Irving, Zoë, eds., (2007), *Policy Reconsidered. Meanings, Politics and Practices*, Bristol, Policy Press.

Hughes, Everett C. (1937), "Institutional Office and the Person", *American Journal of Sociology,* 43 (3) : 404-413.

Labov, William (1966), "Hypercorrection by the Lower Middle Class as a Factor in Linguistic Change", *in* W. Bright, ed. *Sociolinguistics: Proceedings of the UCLA Sociolinguistics Conference*, The Hague, Mouton: 84-113.

Lichter, Daniel T. and Jayakody, R. Rukamalie, (2002) "Welfare Reform: How Do We Measure Success?," *Annual Review of Sociology* 28: 117-141.

Lipsky, Michael (1980), *Street-level Bureaucracy,* New York : Russell Sage Foundation.

Lyon, David (2001), *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Buckingham, Open University Press.

Mauger, Gérard (2001), « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136 : 5-14.

McBride, Stephen and Williams, Russell A. (2001), "Globalization, the Restructuring of Labour Markets and Policy Convergence. The OECD 'Jobs Strategy'", *Global Social Policy*, 1 (3): 281-309.

McDonald, Catherine & Marston, Greg, (2005), « Workfare as welfare: governing unemployment in the advanced liberal state », *Critical Social Policy,* 25(3): 374-401.

Mechanic, David (1962), « Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations », *Administrative Science Quarterly*, 7 (3) : 349-364.

Morel, Sylvie (2000), *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*, Paris, PUF.

Morgen, Sandra (2001), "The Agency of Welfare Workers: Negotiating Devolution, Privatization, and the Meaning of Self-Sufficiency", *American Anthropologist*, 103 (3): 747-761.

Morgen, Sandra and Maskovsky, Jeff (2003), "The Anthropology of Welfare 'Reform'", *Annual Review of Anthropology* 32: 315-338.

Parsons, Wayne (1996), *Public Policy*. Cheltenham, Edward Elgar.

Paugam, Serge et Duvoux, Nicolas (2008), *La régulation des pauvres*, Paris, PUF.

Ridzi, Frank, (2009), *Selling Welfare Reform: Work-first and the New Common Sense of Employment,* New York, New York University Press.

Salais, Robert, Baverez, Nicolas and Reynaud, Bénédicte (1986), *L'invention du chômage*, Paris, Presses universitaires de France.

Schensul, Jean J. *et alii* (1999), *Using Ethnographic Data: Interventions, Public Programming, and Public Policy*. Ethnographer's Toolkit, Vol 7, Wallnut Creek, London, New Delhi, AltaMira Press & Sage.

Schram, Sanford F., *et. alii* (à paraître), « The Recovery Model vs. the Business Model: Representative Bureaucracy, Cultural Competence and the Contradictions of Contemporary Welfare Reform ».

Shore, Cris and Wright, Susan, ed. (1997), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, London, New York, Routledge.

Shore, Cris, Wright, Susan et Però, Davide, eds. (2011), *Policy Worlds. Anthropology and Analysis of Contemporary Power*, Berghahn Books, Oxford.

Simmel, Georg (1998), *Les pauvres*, Paris, PUF (1ère édition 1908).

Skocpol, Theda (1992), *Protecting Soldiers and Mothers : the Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press.

Smyth, John and Shacklock Geoffrey, (1998), *Remaking Teaching: Ideology, Policy and Practice.* London & New York, Routledge, 1998.

Spire, Alexis (2008), *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir.

Stack, Carol B. (1997), "Beyond What Are Given as Givens: Ethnography and Critical Policy Studies", *Ethos*, 25 (2): 191-207.

Stubbs, Paul (2002), "Globalisation. Memory and Welfare Regimes in Transition: towards an anthropology of transnational policy transfers", *International Journal of Social Welfare*, 11 (4): 321-30.

Thomas, Hélène (2010), *Les vulnérables. La démocratie contre les pauvres*, Paris, Editions du Croquant.

Thomas, Jim (1993), *Doing Critical Ethnography*, Newbury Park, Sage Publications, Qualitative research methods series.

Van Willigen, John and Dewalt, Billie R., (1985), *Training Manual in Policy Ethnography*, Washington, American Anthropological Association.

Vielle, Pascale, Pochet, Philippe, Cassiers, Isabelle, (2005), dir., *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?,* Bruxelles, PIE-Peter Lang.

Wacquant, Loïc (2008), *Punishing the poor*, Durham, Duke University Press.

Weber, Max (1995), *Economie et société*, Paris, Agora, (1ère édition 1920).

Yanow, Dvora (2000), *Conducting interpretive policy analysis*, Newbury Park, CA: Sage Publications, Qualitative research methods series.

Yanow, Dvora (2003), *Constructing "Race" and "Ethnicity" in America. Category-Making in Public Policy and Administration*, London: Sharpe.

Zunigo, Xavier (2007), *La gestion publique du chômage des jeunes de milieux populaires. Education morale, conversion et renforcement des aspirations socioprofessionnelles*, Paris, thèse de sociologie, EHESS.