

Ordre moral, ordre local : le soupçon comme réponse à la vulnérabilité sociale

La distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres, entre « bons » et « mauvais » immigrés, tend à (re)devenir depuis quelques années en France un élément structurant des politiques sociales et des politiques liées à l'immigration. Le soupçon qui pèse dans ce contexte sur les personnes vulnérables peut s'appréhender en tant qu'attitude morale adoptée par des élites politiques soucieuses de valoriser la responsabilité individuelle, le travail et le mérite. Mais le soupçon est aussi une *pratique* qui, dans le temps de la construction de l'action publique, se déploie au travers de compétences, de procédures, d'instruments, de méthodes, censés permettre de séparer objectivement le bon grain de l'ivraie. Or, à la lumière de travaux d'enquête portant sur deux domaines particulièrement exposés à cette logique du soupçon, l'action sociale d'urgence et la demande d'asile, on mesure le poids des contingences qui interviennent dans les pratiques des organisations (organismes sociaux, associations) et des acteurs (travailleurs sociaux, agents administratifs) qui se voient ainsi constitués en « agents de tri » au service d'un ordre moral et d'une justice locale.

« **A**u fond de moi, je pense qu'on n'a pas été assez ferme sur le respect des devoirs et pas assez généreux sur l'expression des droits » déclarait, il y a peu, un candidat à la Présidence de la République française lors d'un entretien accordé à un grand hebdomadaire national¹. Ce faisant, sans doute manifestait-il son attachement à la relation de réciprocité, classique dans la tradition républicaine, qui unit droits et devoirs dans l'exercice de la citoyenneté. Mais l'essentiel n'est pas là. En sous-entendant que l'on se doit d'être à la fois *plus ferme et plus généreux*, cette profession de foi, pour ne pas apparaître comme contradictoire, suppose que l'on distingue de manière claire deux catégories d'individus : ceux à l'encontre desquels doit s'exercer une sévérité plus grande, et ceux à l'égard desquels davantage de sollicitude s'impose. Ici, touche-t-on sans doute au cœur du paradoxe qui tend à gouverner aujourd'hui l'ensemble des politiques sociales : soit l'idée de proportionner la compassion affichée vis à vis de la souffrance à la fermeté manifestée dans les faits face à ceux qui en font état. Le paradoxe n'est toutefois qu'apparent pour peu que l'on se résolve à considérer qu'il est des souffrances, donc des demandes d'aide, légitimes et illégitimes, et par conséquent qu'il est de bonnes méthodes de trier entre les premières et les secondes. Au sein de cet ordre politique compassionnel et punitif ou, pour reprendre les termes de Didier Fassin (Fassin, 2005 : 362), au nom de cette « *répression compatissante* », la logique du soupçon apparaît dès lors comme pragmatiquement et moralement fondée, et il n'est plus qu'à organiser les conditions du procès en responsabilité intenté à ceux qui font valoir une demande d'intégration au sens large.

1. Le mythe d'une frontière étanche

Toutefois, si au niveau de généralité auquel il se place, le discours politique peut aisément sous-entendre que le tracé de la frontière est évident (qu'il est manifestement de « faux » et de « vrais » chômeurs, demandeurs d'asile, « Rmistes », étudiants étrangers, de « bons » et de « mauvais » parents d'enfants délinquants, musulmans, jeunes de banlieue, etc.), la mécanique du *policy making* implique de se doter d'instruments, de procédures, de méthodes, de compétences, afin, si ce n'est de justifier publiquement du caractère non arbitraire du traitement réservé aux individus, du moins de lui conférer une certaine rationalité. Or, dès lors que l'identification

1. Candidat au moment où ces lignes ont été écrites, ce responsable politique a, depuis, été élu Président de la République française.

des individus « qui sont bien dans la cible » nécessite le repérage de traits comportementaux ou psychologiques replacés dans un parcours biographique, l'idée même de subordonner l'octroi de ce que la personne demande à une épreuve d'argumentation autour de sa propre histoire (à l'instar du demandeur d'asile, ou du « Rmiste » sollicitant une aide financière), ou au fait qu'elle adopte un certain comportement (par exemple la recherche active d'un emploi pour le chômeur indemnisé) ne peut que conduire à ce que soit institué un *juge* à même d'évaluer l'adéquation entre ce qu'elle *donne à voir d'elle-même* et ce à quoi elle prétend. Si on laisse de côté la pratique qui consiste à dissuader les personnes vulnérables de se manifester, il ressort que deux voies, non exclusives l'une de l'autre, sont généralement privilégiées lorsqu'il s'agit ainsi de statuer « au cas par cas » sur la situation d'individus sollicitant aide ou protection.

La première consiste à s'en remettre à l'expertise de professionnels censés, en vertu de leurs compétences, produire une juste évaluation de la situation de l'usager afin de juger de l'adéquation entre cette dernière et les réponses que leur statut leur permet de proposer. Ainsi en est-il par exemple des connaissances que sont supposés détenir les officiers instructeurs de l'OFPPA² sur la situation politique des pays concernés par la demande d'asile ; des compétences acquises par les travailleurs sociaux lors de leur formation au sujet de la « relation d'aide » ; ou des « formations à l'accueil » dont bénéficient les acteurs du *front office* à l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), etc. Autant de « savoir-faire » et de « savoir-être » censés permettre l'objectivation des diagnostics, la mise à distance des éléments qui parasitent le jugement (préjugés, stéréotypes, etc.) ou les registres inacceptables pour un professionnel (affectif, axiologique, moral, etc.). Les niveaux d'expertise mobilisés, la marge de manœuvre dont dispose chaque agent, de même que le type d'instruments sur lequel il s'appuie, sont extrêmement variables. Mais quels que soient les connaissances disciplinaires en jeu, le poids respectif des savoir faire « appris sur le tas » et des compétences académiquement reconnues, ou le statut de l'agent au sein de son organisation, le postulat est le même : c'est en recourant à des professionnels formés à cette fin que l'on se dote des meilleures garanties en termes d'efficacité comme du point de vue de la légitimité des pratiques, c'est-à-dire de la possibilité de les justifier rationnellement.

La seconde voie par laquelle la logique du soupçon trouve à s'accomplir concrètement est celle de la collégialité. C'est la voie qu'empruntent les pratiques d'« évaluation collégiale » des situations individuelles que mettent en oeuvre des instances réunissant des acteurs divers tant du point de vue de leur appartenance institutionnelle que de leur statut et de leur fonction. Une bonne illustration en est la Commission Locale d'Insertion, instance de suivi et de contrôle des bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)³, où se côtoient des techniciens du social, des élus locaux, des responsables administratifs, au nom du nécessaire « décloisonnement institutionnel » et en vue d'un traitement global de chaque cas individuel par la mise en commun des informations. La justification de la mise en place de ces commissions emprunte directement ses arguments à celle du partenariat comme nouvelle modalité de mise en oeuvre des politiques sociales : l'exclusion étant « multidimensionnelle », les problèmes transversaux et territorialisés, les diverses interventions publiques suffisantes mais mal coordonnées, il convient de réunir, au plus près de la « réalité de l'usager », l'ensemble des acteurs concernés par les difficultés de ce dernier. La légitimité de ce type d'instance est avant tout procédurale, au sens où ce sont finalement moins en soi les compétences techniques ou les responsabilités des membres qui comptent que le lien *contractuel* qui unit ces derniers et le caractère prétendument *négocié* des décisions qu'ils sont amenés à prendre⁴.

Le recours à ces deux manières d'établir la frontière entre les « bons » pauvres et ceux dont la détresse serait *feinte* ou qui en seraient en partie ou pleinement *responsables*, fonde la rationalité d'un modèle d'action publique permettant de réduire les pratiques de ces « agents et instances de tri » au seul registre instrumental. Autrement dit, une fois énoncée et « naturalisée » politiquement, l'idée selon laquelle il convient par principe de mener systématiquement l'enquête afin de déterminer qui mérite ce à quoi il prétend, il n'est que de s'en remettre aux compétences et prérogatives de ces acteurs, constituées en « *instrument dépolitisé* » de l'action publique. La voie de l'expertise, comme celle qu'emprunte la décision collégiale, sont en effet censées neutraliser les enjeux proprement politiques de l'action. La morale est supposée ne pas avoir sa place dans les pratiques des professionnels et les choix des instances de décision. On y mobilise, non pas des croyances mais des savoirs. On ne se livre pas à l'interprétation d'une situation mais à son analyse. Et si

2. L'Office français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPPA) est l'organisme qui statue sur les demandes d'asile en France.

3. Le RMI, créé en 1988, est une allocation différentielle versée en France aux personnes dont les revenus sont limités. Ce minima social, qui ouvre droit à certains avantages annexes (en matière de santé, de logement, etc.), subordonne le versement de l'allocation à la signature d'un contrat d'inser-

tion dans le cadre duquel l'allocataire s'engage à s'inscrire dans une « démarche d'insertion ». Une des prérogatives de la Commission Locale d'Insertion est de vérifier si le « Rmiste » respecte les engagements qu'il a pris dans le cadre de son contrat. L'allocation peut être suspendue si l'évaluation est négative.

4. La création, prévue par la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 (loi n° 2007-

297), de « Conseils pour les droits et devoirs des familles » au sein des villes de plus de 10 000 habitants, fournit une bonne illustration de ce type de « surveillance rapprochée » et, incidemment, de la tendance au renforcement du rôle qu'y jouent les municipalités. En vue d'assurer un suivi des familles, qui n'exclut pas la possibilité de solliciter la suspension des allocations familiales pour les « parents défaillants », le premier de ces conseils qui, autour du maire, doit regrouper des représen-

tants de l'Etat, des collectivités locales et des personnels du secteur socio-éducatif, a été mis en place le 22 mai 2007 dans une ville du sud de la France. Voir *Le Monde* du 23 mai 2007.

5. Nous empruntons l'expression au titre d'une publication d'Olivier Borraz (Borraz, 2004 : 123-148).

le propos est normatif, c'est exclusivement dans le cadre d'une normativité technique et procédurale.

2. Les tracés contingents d'une frontière morale

Or, l'expérience montre qu'il n'en est rien, ou du moins qu'il y a loin entre le quotidien des pratiques de ciblage des populations et cette mécanique idéale, et ce, pour au moins deux raisons.

La première est liée aux conditions dans lesquelles s'organisent de telles pratiques et au poids des contingences qu'entraîne avec elle inmanquablement cette organisation au sens actif du terme. Pour le dire autrement, si le tri effectué est rationnel, la rationalité en question est pour le moins limitée, et ce, de par le caractère proprement local, donc toujours singulier, de chaque contexte d'action dans lequel est évalué le bien-fondé d'une demande d'aide.

La seconde raison est plus fondamentalement liée au mythe d'une frontière étanche entre « bons » et « mauvais » pauvres, et à l'idée qu'on pourrait en évacuer le contenu moral. Quelles que soient les compétences de ceux qui instruisent les cas qui se présentent à eux, quelle que soit la « transparence » avec laquelle certains de ces cas peuvent sembler se donner à voir du point de vue de leur adéquation aux critères de l'aide sollicitée, la frontière qu'il s'agit de tracer lorsqu'on prétend se montrer « juste mais ferme » face aux personnes vulnérables, est bien, comme on va essayer de le montrer, une frontière morale.

Afin d'étayer successivement ces deux idées, nous nous appuyerons sur des éléments d'enquête portant sur deux domaines, l'action sociale d'urgence et la demande d'asile, particulièrement exposés à la logique du soupçon développée aujourd'hui face aux populations qui sollicitent d'être aidées et/ou protégées.

2.1. La légitimité des demandes à l'épreuve d'une justice locale

2.1.1. L'action publique locale et son ordre construit

Au chapitre des contingences qui entrent dans le repérage des « prétendants illégitimes » à tel ou tel statut ou prestation, il faut compter l'intervention de ce que l'on nommera les « dynamiques de l'action publique

6. L'enquête, inscrite dans un programme du Ministère des Affaires Sociales, a réuni plusieurs équipes de recherche autour de la conduite d'études menées dans plusieurs départements et consacrées à la mise en œuvre du FUS. Voir le numéro que la *Revue Française des Affaires Sociales* (2001) a consacré à la présentation de ces travaux.

locale ». L'accroissement de l'autonomie conférée à des systèmes d'acteurs locaux invités à agir en « partenariat » (notamment dans le champ de la politique sociale) a pour conséquence directe de renforcer, dans la construction de l'action publique, le poids de considérations liées à la manière, toujours contingente au sens de Friedberg (Friedberg, 1993), dont se combinent les logiques des acteurs ainsi invités à coopérer face à tel ou tel « problème » (le chômage, l'insécurité, l'exclusion, etc.) ou tel ou tel « public-cible » (les familles monoparentales, les « Rmistes », les SDF, etc.).

C'est bien ce que montre par exemple l'expérience du Fonds d'Urgence Sociale (FUS), un dispositif mis en place sur l'ensemble du territoire français à la fin des années 90 et qui avait vocation à organiser la distribution, à l'échelle de chaque département, d'aides financières exceptionnelles en réponse aux situations d'urgence sociale. (**Encadré 1**) Une enquête⁶ menée sur le mode d'organisation retenu dans un département du sud de la France a bien mis en évidence l'importance, dans la manière dont la prestation a « trouvé son public », des logiques développées par les acteurs départementaux de la politique sociale face à ce qui se présentait comme un nouvel enjeu de coopération stratégique à replacer dans une histoire locale.

Ainsi, c'est sous le poids des contraintes liées à la constitution d'un partenariat local que le choix fut fait finalement d'inviter par voie de presse les personnes connaissant des difficultés financières à retirer un dossier de demande de FUS en mairie et à y exposer par écrit les raisons qui leur semblaient de nature à justifier l'attribution d'une aide financière et, par conséquent, que l'option retenue fut de faire reposer en partie la charge de définir la cible du dispositif sur l'utilisateur lui-même, en faisant l'hypothèse que les personnes concernées...se reconnaîtraient. Or, ce choix eut pour conséquence de diversifier à l'extrême les parcours empruntés par les demandeurs afin d'accéder à l'instance chargée en préfecture de statuer sur les dossiers (la Mission d'Urgence Sociale, MUS). Certains demandeurs ne solliciteront aucune aide dans la rédaction de leur argumentaire et, en s'adressant ainsi directement à la MUS, tenteront tant bien que mal de se montrer persuasifs dans l'expression de leur demande en utilisant leurs ressources propres.

D'autres s'en remettront aux conseils de travailleurs sociaux, de bénévoles ou de militants associatifs, chacune de ces interventions se déployant en fonction des consignes établies par chaque organisation à destination de ses membres, de l'implication personnelle manifestée par ces derniers et de ce qu'ils supposaient être, à partir de leur position au sein du dispositif, les critères pertinents d'attribution de la prestation.

Le cas des demandeurs d'asile, en ce qui concerne plus précisément la manière dont s'organise leur prise en charge dans l'attente de l'issue de la procédure de demande

d'asile, constitue une autre illustration du caractère déterminant des logiques qui traversent les configurations d'acteurs locaux⁷. (Encadré 2). Une enquête⁸ menée en 2004 sur leurs conditions d'hébergement dans un département français marqué au début des années 2000 par un afflux soudain et massif de candidats au statut

une large mesure constituée de bénévoles associatifs plus ou moins enclins à considérer comme nécessaire d'exiger des candidats à une aide, quelle qu'elle soit (aide à la rédaction d'un dossier, au transport, demande d'hébergement, etc.), qu'ils fassent la preuve de la légitimité de leur demande¹⁰.

Encadré 1 – Le Fonds d'Urgence Sociale: un dispositif exemplaire

Le Fonds d'Urgence Sociale (FUS) fut créé en France dans le sillage des mouvements de protestation, émanant de collectifs de chômeurs, qui avaient marqué la fin de l'année 1997. Suite à un certain nombre d'actions spectaculaires et largement reprises par la presse nationale (occupations d'antennes ASSEDIC, blocages de voies ferrées, etc.), le gouvernement décida la création d'un fonds exceptionnel d'un milliard de francs français, destiné, selon les termes de la circulaire fixant les conditions de sa mise en œuvre, à « *apporter des réponses immédiates aux personnes et aux familles en situation de détresse grave qui, malgré les dispositifs existants, sont exposées à des risques sérieux pour le maintien de leurs conditions d'existence* » (Circulaire n°CAB/DAS/98/10 du 12 janvier 1998). La somme fut répartie entre l'ensemble des départements français et chaque préfet fut invité à en organiser en moins d'une semaine la distribution sous formes d'aides financières ponctuelles et ce, jusqu'à épuisement du fonds. Nonobstant son caractère ponctuel, ce dispositif est symptomatique d'un mode de traitement de la pauvreté qui tend à se développer en France et qui impose, à l'image des candidats au FUS, aux bénéficiaires potentiels de prestations de faire la preuve de leur état de détresse (il faut se montrer persuasif dans le récit de ses difficultés) et/ou de leur bonne volonté (en échange de la prestation, il faut manifester que l'on s'engage à chercher activement à échapper à ses difficultés).

de réfugié, a pu montrer à quel point fut structurante, dans l'organisation du dispositif départemental d'accueil, la rencontre entre un « déjà là », c'est-à-dire des cadres organisationnels et cognitifs préexistants, et un nouveau « problème public local » à la fois appréhendé en fonction de ces cadres et susceptible, à travers des jeux d'appropriation, de les modifier. Cette dynamique par laquelle les règles d'un ordre local, au sens territorial du terme, trouvent à se modifier en même temps qu'elles conditionnent les manières de percevoir les publics et d'agir à leur endroit, est au fondement de la diversité des postures⁹ adoptées par les acteurs locaux face au nouveau public constitué par les demandeurs d'asile. Rationnelles au regard des caractéristiques de cet ordre local, ces dernières, en se combinant, conduisirent à ce que la demande d'asile relève finalement pour l'essentiel de l'intervention des associations caritatives du département. Les demandeurs d'asile furent ainsi renvoyés aux aléas d'une offre de prise en charge sélective, relevant des acteurs et des logiques de l'urgence sociale, et dans

Dans ces deux cas, le sort réservé aux populations qui sollicitent une aide doit donc en partie aux solutions organisationnelles mises en œuvre par des configurations d'acteurs locaux confrontés au problème de leur coopération interne. Toutefois, il convient d'observer que si de telles dynamiques jouent sur le devenir des demandeurs, ce n'est qu'en tant qu'elles déterminent partiellement les conditions dans lesquelles sont concrètement, c'est-à-dire au cas par cas, produits des critères d'éligibilité aux prestations ou aux statuts proposés. Ainsi, dans le cas

7. Rappelons qu'en France les demandes d'asile s'effectuent en Préfecture, où les intéressés se voient délivrer un autorisation provisoire de séjour valable jusqu'à la décision, positive ou négative – auquel cas des recours sont possibles - de l'OFPPRA. Pendant la durée de la procédure, 110 jours en moyenne selon l'OFPPRA en 2006 (OFPPRA, 2007), les demandeurs d'asile n'ont pas le droit d'occuper un emploi. Les aides financières qui leur sont accessibles se révélant insuffisantes pour cou-

vrir les besoins quotidiens de ceux, largement majoritaires, qui ne bénéficient pas d'un hébergement en Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), beaucoup n'ont d'autre choix que de se tourner vers les différents guichets sociaux qu'ils identifient comme potentiellement détenteurs de solutions à leur apporter en matière d'hébergement, d'alimentation, de transport, etc.

8. L'étude, conduite pour le compte du Ministère des Affaires Sociales, visait à mieux connaître les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile et à analyser la politique menée en la matière dans deux départements français. Voir Frigoli, Jannot (2004) et Bourgeois, Ebermeyer, Sevin (2004).

9. Certaines structures adopteront une attitude défensive, voire une attitude de retrait pur et simple face aux demandeurs d'asile en la justifiant par la volonté de se préserver face à des publics dont le statut particulier rend incertaine toute démarche centrée sur l'insertion sociale et professionnelle. D'autres développeront une logique de spécialisation en tentant de se constituer en experts en la matière et deviendront ainsi un acteur central du dispositif. D'autres enfin, bon gré mal gré impliquées dans le réseau d'accueil rechercheront, en tâtonnant, le subtil dosage entre une adaptation nécessaire à cette nouvelle donne et la préservation de

leurs « intérêts stratégiques » au sein du système d'action local.

10. Dans un deuxième temps, interviendront des associations nettement plus professionnalisées, déjà en charge de nombreux dispositifs d'action sociale, sans que cela remette toutefois en cause l'inscription de la demande d'asile, en tant que « problème public local », dans le champ de l'urgence sociale: un champ marqué par la prégnance d'une conception « humanitaire » de l'action sociale qui justifie, au nom de l'urgence, de définir des publics et des besoins prioritaires et par là de hiérarchiser et en bout de course de trier les demandes d'aides.

Encadré 2 – L'évolution de la politique de l'asile en France

Les évolutions récentes de la politique de l'asile en France confirment le poids du soupçon que l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne fait peser sur cette catégorie de migrants au nom d'une hypothèse, celle d'une substitution des flux entre migration économique et politique, dont rend bien compte l'usage banalisé des catégories « faux réfugié » et « vrai réfugié » dans le discours politico-médiatique. L'action en direction des supposés « migrants économiques déguisés » se déploie sur deux versants. Sur le premier, il s'agit de dissuader les migrants potentiels, ce dont témoigne l'introduction des notions d' « asile interne » et de « pays d'origine sûre » dans la dernière loi française en date relative au droit d'asile, promulguée en décembre 2003 (loi 2003-1176). Le second versant joue sur les critères et les pratiques d'octroi du statut de réfugié. Concernant les critères, il n'est qu'à observer la chute spectaculaire du taux de reconnaissance du statut de réfugié au cours des dernières années pour prendre la mesure de la sélectivité croissante du tri effectué : le taux d'accord, qui atteignait pratiquement 80% en 1981, était, pour les primo-demandes, de 7,8 % en 2006 (OFPRA, 2007). Sur le plan des pratiques, et donc des conditions de l'accès à la procédure, la tendance semble être à un renforcement du pouvoir discrétionnaire des préfetures. Ainsi par exemple l'article L.741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (créé par ordonnance en novembre 2004) permet aux préfetures de refuser l'admission au séjour d'un demandeur d'asile en le plaçant en « procédure prioritaire » si la demande apparaît comme « manifestement infondée ».

du FUS comme celui de l'accueil des demandeurs d'asile, les principes d'organisation retenus localement eurent pour effet de diversifier les situations de « présentation de soi » imposées aux demandeurs et d'en structurer le cadre. Mais ce cadre n'épuise pas la compréhension des logiques qui interviennent pour fixer les individus d'un côté ou de l'autre de la frontière qui sépare les demandes légitimes et illégitimes. L' « ordre construit » sur lequel se déploie l'action publique locale laisse alors la place à une autre type d'ordre local, interactionnel celui-là.

2.1.2. L'ordre local des pratiques de tri

La logique du soupçon, lorsqu'elle se déploie pratiquement et face à des individus concrets, est par principe une logique relationnelle. Elle met aux prises un acteur individuel ou collectif situé institutionnellement et placé en position d' « enquêteur » et un « suspect » situé socialement, au moins par rapport aux caractéristiques qui entrent officiellement en ligne de compte dans l'attribution de l'aide ou du statut concernés (situation au regard de l'emploi, de la réglementation, situation familiale, etc.). Comme toute logique relationnelle, la logique du soupçon est donc circonstancielle, c'est-à-dire à rapporter au contexte dans

11. On ne s'étonnera pas de voir ici balayée toute la gamme des souffrances sociales que côtoient les acteurs de terrain du social. Ainsi, telle assistante sociale fit le choix de privilégier « les enfants qui souffrent », telle autre de privilégier les « familles qui n'ont droit à rien par ailleurs », telle autre de se consacrer aux familles mono-parentales, en espérant combler temporairement grâce au FUS un des « trous » du filet de protection existant.

lequel elle s'accomplit par le jeu des interprétations et anticipations réciproques auxquelles se livrent les protagonistes. L'interaction de face à face est une des formes que peut prendre cette relation. C'est le cas pour ce qui concerne les « échanges au guichet » qui, comme en témoigne une abondante littérature, ont donné lieu au cours des dernières années à de très nombreux travaux mettant en valeur l'autonomie relative des règles de l'interaction par rapport à des régulations plus globales et se proposant, pour reprendre l'expression de Philippe Warin (Warin, 1992 : 123), de comprendre « comment l'Agent A et l'utilisateur U font ensemble ». Mais au-delà de ces situations où une offre et une demande d'aide se rencontrent dans le cadre d'une relation de face à face, on peut étendre aux cas des commissions chargées de statuer sur des dossiers individuels cette idée d'une autonomie relative de l'ordre local au sein duquel se prennent nombre de décisions relatives au sort des ressortissants de la politique sociale ou de la politique d'immigration. Le cas du FUS et de l'accueil des demandeurs d'asile en fournissent là encore une illustration.

Concernant le FUS, le dispositif logistique retenu dans le département étudié eut pour conséquence, nous l'avons vu, de multiplier les situations d'interaction entre prétendants à la prestation et intervenants sociaux (travailleurs sociaux, militants, bénévoles, etc.). Or, non seulement les modes d'intervention chez ces derniers furent multiples, mais les critères correspondants, et la manière de les forger, également. Certains tentèrent de se fonder sur les principes de justice qui leur semblaient les plus légitimes, considérant que le FUS devait revenir à ceux qui ont « vraiment besoin d'argent ». Restait alors à le déterminer concrètement, ce que chacun fit en fonction de son « expérience », sa « connaissance du terrain », sa « sensibilité », sa « culture professionnelle », etc.¹¹. D'autres,

davantage guidés par un souci d'efficacité, considèrent qu'il fallait réserver leur soutien à ceux, parmi leur public, qui avaient une chance d'obtenir *in fine* la prestation, c'est-à-dire d'« entrer dans les critères » supposés de la commission chargée de statuer sur les demandes. Ce choix impliquait dès lors de faire des hypothèses sur la logique établie par la commission et de repérer les demandes « manifestement » adéquates de ce point de vue. Toutefois, si l'on est tenté de dire, ainsi que les lignes qui précèdent le suggèrent, qu'il y eut autant de définitions de la cible du FUS que d'intervenants sociaux intéressés à en produire une, il est sans doute plus juste de dire qu'il y en eut autant que de *situations* dans lesquelles ils eurent à le faire. Le fait d'informer une personne de l'existence de ce dispositif; de répondre aux sollicitations d'une autre souhaitant y accéder; d'aider ou non une troisième à rédiger son dossier de demande, et le cas échéant, de le faire avec plus ou moins de « bonne volonté »: tous ces choix prenaient place dans un cadre relationnel structuré, non pas seulement par les critères forgés par les intervenants sociaux, mais aussi par les attentes des demandeurs, leur manière de les exprimer¹² et, au final, le produit de la rencontre entre ces interprétations réciproques. Le travail de la commission d'attribution du FUS, s'il ne prit pas la forme d'interactions de face à face entre demandeurs et agents institutionnels, peut être lui aussi appréhendé au regard d'un ordre local, situationnel, auxquelles les définitions produites de la cible du FUS doivent être rapportées. Au sein de ce travail, se mêlaient toutefois plusieurs registres relationnels, ce qui ne fut pas sans compliquer la tâche des membres de la commission. Le premier de ces registres est celui de la relation au demandeur. Mais ici, il ne s'agissait plus de faire physiquement face à un individu, mais à un document que l'on tentait de « faire parler ». Le deuxième registre relationnel est celui qui réunissait les membres de la commission. Or, ces derniers n'avaient pas nécessairement la même manière de définir la population concernée par la prestation, non seulement en vertu de leur « sensibilité » personnelle, mais aussi parce que chacun, en représentant son institution, défendait à travers ses prises de position les choix de celle-ci. Enfin, le travail de la commission intégrait également les enjeux des relations entretenues par les membres, ou les institutions qu'ils représentaient, avec les différents types d'intervenants de terrain. Ainsi, par exemple, un dossier de demande manifestement « instruit » par une assistante sociale d'une institution représentée au sein de la commission suscitait-il une attention particulière. Plus largement, le traitement de tout dossier ayant été rédigé avec

le concours d'un intervenant social était analysé en fonction de ce que chacun pensait de ce type d'intervenant et des conclusions que l'on pouvait en tirer quant à la confiance à accorder à la « caution » apportée par cet intervenant.

L'enquête menée sur l'accueil des demandeurs d'asile confirme l'importance de ces dynamiques relationnelles dans l'évaluation des multiples demandes d'aide que nombre d'entre eux sont amenés à formuler au quotidien. Sur notre terrain d'enquête, la vie quotidienne des demandeurs d'asile se trouve rythmée par ces situations où il faut faire le récit de son histoire personnelle, de ses difficultés passées et présentes, face à des interlocuteurs que l'insuffisance de réponses disponibles contraint à faire des choix. Et la diversité de ces choix face à une demande d'hébergement, de soutien dans sa démarche de demande d'asile, d'aide alimentaire ou au transport, ne se comprend qu'au regard des modalités par lesquelles des attentes réciproques trouvent ou non à s'ajuster autour d'une définition de la situation d'interaction. Le travail de la commission chargée de statuer sur les demandes d'accès en Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA) – un type d'hébergement offrant des conditions d'accueil très favorables mais en nombre limité – n'échappe pas aux logiques mises en évidence concernant la commission compétente pour le FUS. Non seulement il revient aux membres de la commission de forger des critères d'éligibilité et donc des principes de justice communs en intégrant les caractéristiques, c'est-à-dire les « règles du jeu », du partenariat local. Mais, de plus, il faut le faire, non pas tant face à des « faits bruts », mais face à des *récits*, appréhendés comme tels par des professionnels soucieux de distinguer les « mises en scène » acceptables (par exemple celles qui sont le fait de professionnels du travail social) de celles qui ne le sont pas¹³.

Que l'on songe à l'intervention des stratégies organisationnelles qui entrent dans la construction de l'action publique locale ou aux dynamiques propres de l'interaction et de son ordre négocié, les décisions qui sont prises face à des usagers traités au cas par cas prennent donc bien la forme d'une justice locale. Or, les contingences qui entrent dans l'exercice de cette justice ont des effets. De même que les chances d'obtenir le FUS étaient fortement liées au fait de rencontrer la bonne personne, au bon moment, en lui fournissant les bons arguments de la bonne manière...; on sait que les chances d'obtenir le statut de réfugié sont environ quatre fois supérieures lorsqu'on est hébergé en CADA¹⁴.

12. Le FUS fait partie de ces dispositifs qui imposent à ceux qui sollicitent une aide de se montrer persuasifs et pour ce faire de développer des « stratégies narratives », comme l'a bien montré Didier Fassin (Fassin, 2000: 961).

13. Cela n'est pas la moindre des difficultés qu'affrontent des évaluateurs bien conscients de ce que le dispositif lui-même impose aux demandeurs, ou à ceux qui parlent en leur nom, de se montrer convain-

cants. Mais comment établir la frontière entre ce qui relève d'une juste compréhension par les demandeurs des règles du jeu qu'on leur impose et ce qui procède d'une tentative de manipulation susceptible de « piéger » la commission? Pour une analyse plus détaillée des problèmes posés aux évaluateurs par la prise en compte de cet effet de « mise en scène » de la détresse par ceux qui souffrent eux-mêmes, voir Frigoli (2002: 99-105).

14. France Terre d'Asile (2003) avance un taux d'accès au statut de réfugié pour les demandeurs d'asile hébergés en CADA de 71%. Ce taux est à rapporter au taux global de 19 % observé en 2006 pour l'ensemble des demandeurs d'asile (OFPRA, 2007).

15. Nous faisons notamment référence à l'évaluation morale qui, parfois, accompagne les typologies dont font état les acteurs de terrain lorsqu'on les interroge sur leurs pratiques d'accueil. On peut citer

le cas de cet intervenant qui estime que « beaucoup de réfugiés qui pourraient travailler restent confortablement en CADA au lieu de travailler » ou de cet autre qui, dans le cadre du FUS, déclare avoir eu affaire à « certains dossiers d'une roublardise terrifiante ».

2.2. Une frontière morale

L'intervention de ces professionnels ou de ces bénévoles qui ont à émettre un jugement sur les demandes que formulent des personnes vulnérables, nous semble relever de logiques pratiques par lesquelles des acteurs situés «font ce qu'ils ont à faire» en fonction des situations telles qu'ils les perçoivent. Mettre en avant, pour la dénoncer, la dimension morale des jugements qu'ils portent, nous semblerait inapproprié tant il est difficile de démêler l'écheveau des ressorts de leurs pratiques. Certes, il peut se faire qu'ici ou là, interviennent explicitement dans leurs choix ou les justifications qu'ils en donnent à l'enquêteur, des considérations relevant de l'affirmation de valeurs, de croyances, ou de la mobilisation de stéréotypes, que l'on aura tôt fait, sans doute avec raison, de considérer comme inacceptables¹⁵. Mais dénoncer en bloc le caractère moralisateur du discours et des pratiques de ces acteurs parce qu'on dénonce, avec le «retour de l'assistance», celui de la morale, nous semble une fausse piste. Ce ne sont pas tant les critères qu'utilisent ces acteurs pour sélectionner les candidats à une aide qui relèvent d'une conception morale de la souffrance sociale, que *l'entreprise de responsabilisation* à laquelle, souvent à leur corps défendant, ils se trouvent amenés à participer. Ce qui est au cœur en effet de la logique du soupçon et du paradigme qui la justifie – l'idée qu'on ne peut être juste que si l'on est ferme et réciproquement – c'est bien la valorisation de la responsabilité individuelle, à la fois en tant qu'objectif vers lequel tendre (rendre les gens plus responsables, plus autonomes) et en tant que grille de lecture du monde social. Mais, comme l'a bien montré Numa Murard (Murard, 2005), cette responsabilisation, à l'inverse de la «responsabilité sans faute» qu'instituèrent les assurances sociales, s'encastre dans une morale de la faute: s'il y a lieu de mener l'enquête, c'est afin de débusquer ceux qui peuvent être considérés comme responsables de ce qui leur arrive. Et leur responsabilité étant

16. Ce qui ne signifie en rien qu'il faille nier les effets des choix qu'ils font au quotidien. Nous voulons simplement signifier que plutôt que de chercher à déterminer s'ils sont victimes ou complices de la logique du soupçon qui frappe les migrants et les pauvres, il est plus instructif de mettre en évidence les logiques sociales qui expliquent qu'ils soient amenés à y apporter leur contribution. C'est, nous semble-t-il, la posture adoptée par Jérôme Valluy (Valluy, 2007) dans un texte récent qui, s'il met en évidence et dénonce «l'intériorisation des perceptions étatiques» par les professionnels de l'accueil des demandeurs d'asile, nous semble davantage devoir être lu comme une critique de l'évolution de la politique de l'asile et des organisations qui y prennent part, que comme une mise en cause directe des intervenants de terrain eux-mêmes, la «soumission» aux logiques de cette politique et de ces organisations apparaissant comme un mécanisme de protection souvent nécessaire: «Considérer le jugement

de rejet comme injuste est possible mais à le faire trop souvent on prend le risque de ne plus pouvoir supporter non seulement la fonction mais aussi l'emploi dans ce type d'organisation (...). On justifie alors, tout en rappelant que cette issue est malheureuse et regrettable, le jugement de rejet (...) qui fonde et justifie en retour l'irresponsabilité de ceux à qui il revient d'en imposer les conséquences pratiques (...). La décision de rejet de l'OFPRO et de la CRR, même contestée sur le fond, doit conserver aux yeux de ces acteurs associatifs une valeur morale suffisante pour leur permettre d'assumer la partie de procédure dans laquelle ils sont enrôlés comme auxiliaires de l'Etat pour faire exécuter la décision et mettre à la rue l'exilé débout du droit d'asile.»

17. La place manque ici pour faire état de la diversité des situations dans lesquelles les acteurs de terrain ont à intervenir et des manières d'appréhender le rôle qui est le leur. On se contentera de remarquer que beaucoup vivent douloureusement

ainsi engagée, la collectivité peut se dégager de la sienne et, à bon droit, s'autoriser à monnayer son intervention (c'est le principe du *workfare*), voire à les incriminer.

Plutôt que de mettre en cause les «*street level bureaucrats*» et leur propension à s'ériger en «petits juges», peut-être est-il donc plus judicieux de relever l'ambiguïté de la mission qui leur est confiée et les difficultés qu'ils affrontent dans un contexte où s'affirme «le relationnel comme mode de traitement de la question sociale» (Dubois, 2005: 212)¹⁶. Leur mission est ambiguë car s'y côtoient des recommandations allant clairement dans le sens de la surveillance et du contrôle des publics et des considérations procédant d'une mise en valeur de la responsabilité de ces derniers, appréhendée cette fois comme une voie vers la «restauration de leur dignité». Or, à ces deux manières d'envisager la responsabilité, respectivement comme la possibilité de rendre les pauvres coupables de leurs difficultés, ou comme une manière de valoriser leur autonomie et leur «capacité d'initiative», correspondent deux conceptions différentes des publics vulnérables et deux manières radicalement différentes d'entrer avec eux en relation: la première s'établit sur le mode de l'administration de la misère, la seconde sur celui de la «coproduction du service» entre un professionnel et un usager dont il faut emporter l'adhésion, quand ce n'est pas l'enthousiasme. Force est de constater que tous les intervenants ne sont pas également exposés, ni également préparés, aux difficultés que suscitent ces ambiguïtés. Suivant le domaine d'intervention, l'institution, le service, le niveau de qualification, le statut, l'identité professionnelle ou la trajectoire sociale de ceux qui ont à intervenir, l'embarras¹⁷ suscité par l'injonction à considérer «son» public comme responsable, ainsi que les ressources mobilisables¹⁸ pour y faire face, sont éminemment variables. Et on ne fera pas le tour ici des solutions pratiques que ces agents supposés compétents mettent en œuvre pour s'adapter au mandat qui leur est confié

la contribution qu'ils apportent à une entreprise globalement répressive, à l'image de cette assistante sociale qui regrette qu'«on se retrouve à dire tout le temps «ça c'est interdit, ça c'est interdit». Donc c'est toujours sous la forme de la contrainte. Et je me suis dit «Mince! en tant que travailleur social, on travaille sur les possibilités, sur les compétences», et moi je me suis retrouvée gendarme. (...). Je crois que ce qui m'avait le plus marqué, c'est que je devais en août l'année dernière leur dire qu'ils devaient quitter leurs meubles dans la semaine. La dame a fini aux urgences parce qu'elle avait des problèmes cardiaques et quand le lendemain un monsieur est venu me dire ce qui était arrivé après mon passage, je peux vous dire que vous vous sentez très très mal. Je me suis dit: «qu'est ce qu'on fait comme travail?». On est dans le contrôle. Or, il faut accompagner ces personnes».

18. Nous faisons non seulement référence aux outils que confèrent un statut ou une formation mais aussi aux conditions qui sont faites à certains salariés du social et qui peuvent par exemple déterminer la possibilité que l'on a de démissionner lorsqu'on se sent en désaccord avec la «philosophie» de l'institution dont on est membre.

ou qu'ils pensent devoir assumer. Mais, quelle que soit leur manière de faire avec le fait de se voir érigé en juge, tous ont en commun d'hériter de la même injonction : faire tenir ensemble les deux faces de la vulnérabilité que construit le paradigme de la « répression compatissante ». Sur la première, la vulnérabilité menace ; sur la seconde, l'émotion n'est pas moins grande, elle fait pitié¹⁹.

3. Conclusion

L'idée selon laquelle il convient de se montrer à la fois plus « ferme » et plus « généreux » face aux personnes qui connaissent des difficultés conduit à ce que dans un nombre croissant de domaines de l'action publique soit aujourd'hui par principe mise en cause leur responsabilité et que se développent des pratiques visant à instruire le procès qui leur est ainsi intenté. Parler de procès n'est pas excessif car il est bien question de justice dans cette affaire ; mais d'une justice locale qui, loin de jouer sur les facteurs structurels, sur les rapports sociaux qui expliquent ces difficultés, cherche des responsables, voire des coupables, chez les victimes elles-mêmes de ces rapports sociaux²⁰. Cette justice est locale comme le sont la logique du soupçon et les principes de justice que se donnent les acteurs qui, placés en position de juge, accomplissent techniquement, bon gré mal gré, l'ordre moral compassionnel et punitif sur lequel repose la valorisation forcenée de la responsabilité individuelle. On peut se demander où est le politique dans cette construction où se mêlent des considérations morales, des instruments et des techniques, et des « arrangements » locaux. Il y a plusieurs manières de répondre. On pourra considérer que la rhétorique du soupçon, même si elle se présente souvent comme dépolitisée, prend place au sein d'un paradigme, d'une vision du monde – qualifions-la de « néolibérale » pour faire court – qui sont proprement politiques au sens où s'y dessine un projet de société. Sans doute est-il vrai également que l'ordre que construit l'action publique, fût-elle locale, est un ordre politique au sens où s'y organise concrètement la répartition du pouvoir d'agir légitimement. Et ce qui se joue dans les interactions où se confrontent directement une offre et une demande d'aide relève bien du politique puisque s'y (co)produit en partie le destin social des individus. Mais à dire ainsi que le politique est partout, on en vient facilement à dire qu'il n'est nulle part. Sans doute le chercheur pourra-t-il aisément s'en tenir à ce constat.

Le citoyen en revanche peut légitimement se demander à qui l'on doit le refus que s'est vu opposer Madame A., candidate au statut de réfugié et qui se voit signifier un arrêté de reconduite à la frontière. Si la situation n'était pas si préoccupante, on pourrait trouver piquant de constater que, érigée en programme politique, la logique du soupçon accompagne sa quête obsessionnelle de la responsabilité chez les pauvres, de la dilution complète de celle des acteurs, des instances, du système à travers lesquels elle se déploie.

Gilles Frigoli
frigoli@unice.fr

Bibliographie

- Borraz O. (2004), « Les normes : instrument dépolitisé de l'action publique », in Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 123-148.
- Bourgeois F., Ebermeyer S., Sevin M. (2004), *Demandeurs d'asile, réfugiés statutaires et déboutés dans les dispositifs d'accueil : étude exploratoire dans le département du Rhône*, Rapport pour le compte de la DREES du Ministère des Affaires Sociales.
- De Rudder V., Vourc'h F. (2006), « Positions libérales, positions radicales dans la lutte contre les inégalités racistes », *Cahiers de l'Urmis*, 2006, n° 10-11, 75-87.
- Dubois V. (2005), « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », in Ion J., *Le travail social en débat(s)*, Paris, La Découverte, 205-212.
- Fassin D. (2005), « Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France », *Cultural Anthropology*, Vol. 20, 3, 362-387.
- Fassin D. (2000), « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales HSS*, Vol. 55, 5, 955-981.
- France Terre d'Asile. (2003), *Asile en France, bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002*, Paris, France Terre d'Asile.

19. Avec la demande d'asile, ce grand écart atteint sans doute son paroxysme du fait, d'une part de l'intensité dramatique des récits que livrent les demandeurs, d'autre part du poids des enjeux associés aux choix qui sont faits : le demandeur d'asile, « damné de la terre » si ce qu'il dit est reconnu comme vrai, devient un indésirable sur le territoire dans le cas contraire. Voir à ce sujet Frigoli (2004).

20. On peut ici faire un parallèle avec ce que Véronique De Rudder et François Vourc'h (De Rudder, Vourc'h, 2006 : 75) présentent comme la conception « libérale dans la lutte contre les inégalités racistes », une conception qui consiste à corriger les effets les plus voyants d'un ordre social inégalitaire que l'on ne remet pas en cause.

La lutte contre les inégalités, quelles qu'elles soient, passe alors d'abord par une action sur des relations sociales (employé-employeur, élève-professeur, chômeur-chargé d'insertion, etc.) dont on pense pouvoir modifier la teneur, que sur les rapports sociaux qui donnent aux inégalités leur caractère structurel.

Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.

Frigoli G., Jannot J. (2004), *L'hébergement des demandeurs d'asile comme enjeu local. Eléments d'analyse et perspectives méthodologiques à partir du cas des Alpes-Maritimes*, Rapport pour le compte de la DREES du Ministère des Affaires Sociales.

Frigoli G. (2002), « La prise en compte des stratégies des demandeurs dans le processus d'attribution d'une aide financière », in Châtel V. et Soulet M.H., *Faire face et s'en sortir*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg, 99-105.

Frigoli G. (2004), « Le demandeur d'asile: un «exclu» parmi d'autres? La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 20, 2, 153-169.

Murard N. (2003), *La morale de la question sociale*, Paris, La Dispute.

OFPPA. (2007), *Rapport d'activité 2006*. Paris, OFPPA.

Revue française des affaires sociales. (2001), « L'urgence sociale: du Fonds d'urgence sociale aux commissions de l'action sociale d'urgence », *La Documentation Française*, 1.

Valluy J. (2007), « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile: de l'enrôlement dans les politiques publiques à l'affaiblissement des mobilisations de soutien aux exilés », Terra-Editions, Collection « esquisses », <http://terra.rezo.net/article556.html>

Warin P. (1992) « Décrire les conduites des usagers », in Chauvière M. et Godbout J.T., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 121-135.