

## Saisir les personnes. Le fonctionnement des commissions dans l'aide au logement et aux personnes handicapées

Louis Bertrand, Vincent Caradec, Jean-Sébastien Eideliman

### ► To cite this version:

Louis Bertrand, Vincent Caradec, Jean-Sébastien Eideliman. Saisir les personnes. Le fonctionnement des commissions dans l'aide au logement et aux personnes handicapées. Presses universitaires du Septentrion. Reconfigurations de l'État social en pratique. Les interactions entre acteurs publics, professionnels et militants dans le champ de l'intervention sociale, pp.153-166, 2012, Le regard sociologique 978-2-7574-0345-7. <<http://www.septentrion.com/livre/?GCOI=27574100398260>>. <hal-01241947>

HAL Id: hal-01241947

<http://hal.univ-lille3.fr/hal-01241947>

Submitted on 11 Dec 2015

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

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

Copyright

## Saisir les personnes. Le fonctionnement des commissions dans l'aide au logement et aux personnes handicapées

---

Louis Bertrand, Vincent Caradec, Jean-Sébastien Eideliman

Les politiques sociales individualisées qui émergent à partir de la fin des années 1980 ont vu la montée en puissance de commissions partenariales chargées d'octroyer au cas par cas prestations et accès aux dispositifs d'insertion. C'est pour désigner cette forme d'individualisation des politiques sociales fondée sur le travail de commissions qu'a été élaborée la notion de « magistrature sociale » (Rosanvallon, 1995, pp. 221 et 214). Cette expression a depuis été reprise par différents auteurs, notamment Isabelle Astier dans ses travaux sur le RMI puis l'intervention sociale (Astier, 1997, 2007). L'intérêt de la notion est de rendre compte, par une formule percutante, de la prégnance des questions de « justice locale » (Elster, 1992) dans l'attribution de prestations sociales, discutée le plus souvent au cas par cas dans des commissions partenariales. Cependant, force est de constater que la notion de « magistratures sociale » n'est pas stabilisée, qu'elle fait l'objet d'usages divers et qu'elle peut désigner, selon les cas, une logique, un dispositif ou le travail réalisé en commission. La notion peut en effet renvoyer tout d'abord à une logique particulière d'attribution des prestations sociales, fondée sur l'individualisation du traitement des demandes et attentive aux questions d'équité. Elle peut ensuite venir qualifier un dispositif de politique sociale individualisé, qui tend à s'appuyer sur la logique précédente. Il arrive enfin, comme ce sera le cas dans ce chapitre, que l'on désigne par « magistratures sociales » les commissions dans lesquelles se prennent des décisions en matière d'aide sociale.

### **Encadré n° 1 : Deux enquêtes sur les magistratures sociales**

Cette contribution s'appuie sur deux enquêtes. La première est la thèse de Louis Bertrand (2008) portant sur les dispositifs de « l'insertion par le logement » issus de la loi Besson de 1990. Elle s'appuie sur l'observation de commissions d'attribution des aides du Fonds Solidarité Logement (FSL) et sur des entretiens avec les agents qui y participent dans quatre départements.

La deuxième est la recherche en cours « Être reconnu travailleur handicapé. Entre logiques institutionnelles et trajectoires individuelles », menée par Vincent Caradec, Jean-Sébastien Eideliman et Louis Bertrand depuis 2009 et financée par la CNSA et la MiRe/DREES. Nous cherchons à analyser la relation entre institutions et demandeurs de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH). Nous observons dans deux départements les instances qui octroient la RQTH et étudions les dossiers de demandes, avec une attention particulière aux « projets de vie » rédigés par les demandeurs. Enfin nous menons des entretiens avec les professionnels et les demandeurs eux-mêmes pour replacer leurs demandes dans leur parcours de vie.

Pour les uns (Rosanvallon, 1995), le développement de magistratures sociales représente une troisième voie prometteuse entre l'ancienne assistance décriée pour son arbitraire et un État-providence bureaucratique et impersonnel. Ce développement s'inscrirait ainsi parfaitement dans le mouvement plus général d'individualisation et d'activation des politiques sociales (Barbier, 2008). Pour les autres, le traitement au cas par cas met en péril un traitement équitable des situations, donne libre cours aux affects des professionnels et légitime une intrusion toujours plus poussée dans les vies privées des bénéficiaires<sup>1</sup>. Sans trancher entre ces deux visions antagonistes des magistratures sociales, nous proposons de nous interroger en amont sur le caractère novateur de ces dispositifs et sur l'effectivité de la mise en avant des personnes et d'une gestion « au cas par cas ». À partir de deux enquêtes sur l'aide au logement en faveur de personnes défavorisées d'une part, l'orientation professionnelle de travailleurs handicapés de l'autre (voir encadré n° 1), nous chercherons à comprendre où et comment se jouent les processus de personnalisation à l'œuvre dans ces politiques sociales. Nous faisons l'hypothèse que c'est en s'intéressant non pas aux décisions extraordinaires, parfois mises en vitrine, mais au contraire à l'ordinaire des

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Vidal-Naquet (2009) et Ogien (1999). De telles critiques affluent parfois chez Isabelle Astier (1997). On peut également lire la conclusion des *Métamorphoses de la question sociale* dans ce sens (Castel, 1999, pp. 747-769).

institutions, à ce qui se joue en coulisses, que l'on peut au mieux traiter ces questions. Pour ce faire, nous nous sommes évertués à d'une part prendre pour objet des décisions non spectaculaires (par exemple les décisions de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et d'orientation professionnelle plutôt que l'attribution d'allocations et de prestations liées au handicap), d'autre part à croiser analyse statistique, entretiens avec les différents protagonistes et observation de différentes commissions pour faire varier les points de vue et pouvoir resituer nos observations dans un cadre plus général.

Nous commencerons par présenter nos terrains d'enquête au regard de la pluralité des formes de commissions auxquelles peut renvoyer la notion de magistrature sociale. Nous nous attarderons ensuite sur des situations singulières qui mettent en valeur la manière dont les magistratures sociales peuvent être amenées à saisir la personne au-delà de l'individu demandeur d'aide. Nous finirons par relativiser ces processus de personnalisation pour parler finalement d'une bureaucratie personnalisée.

## **Des magistratures sociales plurielles**

Le processus de complexification des dispositifs publics d'attribution d'aides et de droits, que l'on peut rapprocher du thème wébérien de la bureaucratisation (Weber, 1963), a eu cours tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, malgré les appels récurrents à une simplification des procédures. Le fonctionnement des politiques sociales repose ainsi sur des dispositifs complexes portés par des acteurs nombreux et variés, agissant tantôt seuls, tantôt sous la forme partenariale de commissions. La notion de magistrature sociale, employée comme on l'a vu dans des sens différents selon les auteurs, s'applique le plus souvent à l'ensemble d'un dispositif, sans distinguer les diverses étapes par lesquelles transite une demande ou un dossier, ni la pluralité des instances collégiales qui peut exister. Nous proposons ici de manier la notion de magistratures sociales au pluriel, comme un concept descriptif qui permette de saisir cette pluralité et de différencier les rôles de commissions plus ou moins emboîtées, dont la succession permet le déroulement du processus bureaucratique. Les commissions qui fonctionnent sur le principe des magistratures sociales ont en commun de traiter par une expertise collégiale des situations individuelles et de faire face à des problèmes de stabilisation de leurs critères de jugement et de recherche de la bonne distance avec les demandeurs.

Ainsi, les dossiers de demandes liées au handicap suivent, entre le moment de leur réception et celui de la décision finale, un long parcours, variable selon la complexité du dossier et selon les procédures internes de chaque MDPH<sup>2</sup>. Par exemple, dans l'un des départements que nous avons étudiés, les dossiers de demande d'orientation professionnelle font l'objet d'une évaluation médicale, puis passent en « équipe pluridisciplinaire » (composée de divers professionnels qui proposent des réponses à la demande) et, enfin, en CDAPH (Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées). Mais ce parcours peut être complexifié de plusieurs manières : par la demande de pièces complémentaires, la convocation en visite médicale ou en séance de la CDAPH, l'envoi vers l'un des dispositifs de « pré-orientation » ou encore par un recours de la part d'un demandeur mécontent de la réponse apportée. Il peut ainsi y avoir plusieurs passages en équipe pluridisciplinaire ou en CDAPH avant que la décision finale ne soit prise.

Lorsque l'on met en regard les diverses commissions que nous avons étudiées dans les domaines de l'insertion par le logement et du handicap, on est amené à distinguer deux grands types de magistratures sociales, les unes relevant d'un travail d'instruction des dossiers et proposant des réponses, les autres plus proches du jury amené à rendre un verdict. *L'instruction* est marquée par la recherche de renseignements sur la situation du demandeur, que des instances diverses peuvent apporter (bailleurs sociaux, fournisseurs d'énergie, services sociaux dans le cas de l'insertion par le logement ; service public de l'emploi et ses co-traitants spécialisés, médecins et caisse d'assurance maladie dans le cas de l'orientation professionnelle des personnes handicapées). Ces commissions éprouvent la cohérence des dossiers et sont amenées à qualifier, voire à requalifier les demandes<sup>3</sup>. La compétence professionnelle des membres de ces commissions permet d'interpréter rapidement les informations, de faire un pronostic sur l'évolution probable de la situation et d'apporter une réponse jugée adéquate. Le type du *jugement* fait appel à d'autres ressources, moins

---

<sup>2</sup> Les Maisons départementales des personnes handicapées, créées par la loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ont pour fonction d'offrir un accès unique aux droits et prestations, concernant notamment la formation, l'emploi et l'orientation vers des établissements et services, ainsi que de faciliter les démarches des personnes handicapées et de leur famille.

<sup>3</sup> Luc-Henry Choquet et Isabelle Sayn attirent l'attention sur le travail de qualification des demandes opéré par les organismes de l'État social (2000). Voir également les articles ultérieurs d'Isabelle Sayn (2007) et de Jean-Marc Weller (2007), qui approfondissent cette question.

marquées par l'éthique professionnelle du travail social. L'objectif central est alors de prendre une décision sur une situation, à partir des informations rassemblées lors de l'instruction du dossier. Les membres de ces commissions ont rarement par eux-mêmes des informations sur la situation. Avant d'accepter ou de refuser les préconisations de l'instruction, ils sondent la cohérence entre la situation exposée, l'analyse qui en est faite et les solutions proposées, au regard du cadre juridique propre au dispositif et de leur propre appréciation des situations.

Les équipes pluridisciplinaires des MDPH, qui réunissent des spécialistes de l'insertion professionnelle pour évaluer des dossiers de demandes de RQTH et de formation se rapprochent de l'idéal-type de l'instruction. Les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui réunissent des représentants du Conseil Général, de l'État et des associations et qui statuent sur des demandes plus diverses relatives au handicap, se rapprochent du type du jugement. Les commissions d'attribution des aides du fonds de solidarité logement occupent une position intermédiaire.

Ces différents dispositifs sont pris dans le vaste mouvement d'individualisation des politiques sociales (Astier, 2007) qui s'est développé en France à partir des années 1980. La notion de magistrature sociale a d'ailleurs été forgée pour penser, voire accompagner ce mouvement de rapprochement des politiques publiques du citoyen, appelé à résoudre la difficile équation de la débureaucratiation et du maintien de l'égalité entre les citoyens. Les dispositifs de politique sociale sont ainsi incités à traiter, plutôt que des « cas » ou des « dossiers », des « situations » voire des « personnes » (Bertrand, à paraître). Une rapide observation du travail de ces commissions donne pourtant l'impression que les individus sont insaisissables pour des professionnels qui doivent traiter des dizaines, voire des centaines de dossiers par jour. L'individu apparaît alors souvent comme la somme des informations éparpillées collectées par les différents membres des commissions. Un examen plus attentif montre néanmoins que d'autres procédés permettent de saisir partiellement les individus, voire les personnes.

### **À la recherche des personnes**

L'observation du travail des commissions permet en effet de se rendre compte de la façon dont des informations éparpillées sont assemblées pour former une figure d'individu, à partir de laquelle des réponses aux demandes formulées vont être proposées. Il est en effet manifeste que les

professionnels recherchent l'individu derrière le dossier et s'efforcent de décrypter les demandes et les informations dont ils disposent pour savoir à qui ils ont affaire. Dans ce contexte, toute information supplémentaire permettant de donner corps à l'individu dont émane la demande est la bienvenue et chacun tente d'apporter sa pièce au puzzle, en mobilisant des éléments dont il a connaissance ou en proposant une interprétation. Ainsi, pour la situation à laquelle se rapporte l'échange présenté ci-dessous (à partir de notes prises sur le moment), les membres d'une commission d'attribution des aides du Fonds Solidarité Logement (FSL) tentent d'y voir plus clair dans un dossier particulièrement obscur. La commission a lieu à Forcry<sup>4</sup>, ville préfectorale d'un département rural, et réunit trois femmes : la travailleuse sociale du service associatif délégué du FSL, qui assure le travail d'instruction avant le passage en commission, la directrice du service et la représentante du Conseil Général, qui a autorité sur le FSL.

**Travailleuse sociale** : C'est un appel de la décision de refus d'un ASL [accompagnement social lié au logement] adressé par ART [service de tutelle aux personnes majeures]. La première instruction avait été adressée par le CCAS de Rémet [sous-préfecture] et avait conduit à un rejet. C'est un homme de 30 ans, au RMI, SDF. Il a déposé une demande de HLM. (...) Il a été incarcéré, il a navigué entre la rue, des copains. Il n'est pas accepté au CHRS de Rémetois Solidarité [la plus grosse sinon l'unique structure de Rémet, qui gère aussi une partie importante de l'ASL]. Plus personne n'en veut. (...)

**Directrice** : Il a déjà une déléguée à la tutelle, il a déjà fait une demande HLM et il n'est pas accepté dans les structures...

**Représentante du Conseil Général** : Pourquoi n'est-il pas accepté dans les structures ?

**Travailleuse sociale** : Il ne peut pas apparaître sur Rémet, mais lui il veut Rémet. Il a passé quelques jours à Forcry, mais il est retourné à Rémet. (...)

**Représentante du Conseil Général** : Bon, on va faire une commission de concertation pour ce Monsieur. Pourquoi pas un logement en ALT [aide au logement temporaire] si aucune structure n'en veut ? (...) Quel est son parcours ? (...) Il pourrait aller à Forcry, il faut qu'il change de projet.

**Directrice** : C'est plus difficile (...) Il sort de prison, il doit avoir un suivi du SPIP [Service pénitentiaire d'insertion et de probation].

**Représentante du Conseil Général** : Le SPIP est spécialisé. S'il est grillé dans les structures... c'est peut-être à cause de fréquentations il y a six, sept ans. C'est costaud si c'est sept ans [d'incarcération]. On fait pas sept

---

<sup>4</sup> Les noms de lieux et de personnes sont fictifs.

ans pour rien. Il a un délégué à la tutelle depuis quand ? Et sa date de sortie ?

**Directrice** : Il a un cheminement ?

**Travailleuse sociale** : C'est pas dit. Apparemment non. (...)

**Directrice** : Si ça se trouve il a une interdiction de territoire ? (...)

**Travailleuse sociale** : Sylvie [l'assistante sociale qui suit le demandeur] a appelé pour dire que c'est anormal qu'on n'aide pas les gens.

**Directrice** : Elle est toujours très fâchée quand on fait un refus.

**Représentante du Conseil Général** : Elle reste motivée, malgré le public difficile qu'elle rencontre, elle pourrait se démotiver. (...) À mon avis ça ne relève pas de l'ASL, qui concerne le logement autonome. Pfff [Long soupir]. 31 ans, SDF, conditions de vie difficiles, sous tutelle... C'est pas l'ASL, c'est trop précaire. Il y a l'OPAC [Office public d'aménagement et de construction] de Togery [une autre petite ville du Rémois]. Comment tu sais qu'il a été incarcéré ? C'est pas marqué dans le dossier !

**Travailleuse sociale** : Elle me l'a dit au téléphone quand elle m'a dit qu'elle était fâchée.

**Représentante du Conseil Général** : Bon alors on fait la commission de concertation avec Sylvie Armand [l'assistante sociale], Bertrand Caudoy [Directeur de Rémois solidarité], le tuteur...

**Directrice** : Le SPIP s'il intervient. Il faudrait demander à la tutelle.

**Représentante du Conseil Général** : Alors ART, CCAS [Centre communal d'action sociale], Rémois Solidarité...

**Travailleuse sociale** : Le service d'aide à domicile ?

**Représentante du Conseil Général** : Faut voir avec eux. Plus l'OPAC et la DDE [Direction départementale de l'équipement, qui a de nombreux liens avec les bailleurs sociaux et était cogestionnaire du FSL avant la décentralisation].

**Directrice** : On fait ça en octobre? [va chercher son agenda]. Il faudra plus d'infos pour rechercher une solution.

Le faible nombre de participants à cette commission ne permet pas de rassembler toutes les informations nécessaires à la décision. Il est alors décidé de faire appel à une commission sur mesure. Cette forme particulière d'ajournement n'est pas spécifique au champ de l'aide au logement, même si rassembler une commission *ad hoc* paraît exceptionnel. Dans le champ du handicap, une équipe pluridisciplinaire pourra faire appel à une équipe plus spécialisée ou présenter la situation à la CDAPH. Mais le plus souvent, on contacte la personne pour lui demander des renseignements supplémentaires ou on la convoque en visite médicale.



Parmi les informations attendues, les attentes du bénéficiaire occupent une place particulière. Les politiques sociales individualisées mettent particulièrement l'accent sur le projet des bénéficiaires (projet résidentiel, projet professionnel, projet de vie), qui peuvent donner lieu à la signature de contrats (peu présents dans l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés)<sup>5</sup> ou à la mise en place de « plans personnalisés »<sup>6</sup>. Dans le champ du handicap, la loi de 2005 met en avant la notion de projet de vie. Le dossier de demande laisse ainsi un espace au demandeur pour exprimer ses « attentes et besoins » dans des domaines très divers : « communication, santé, scolarité, formation, travail, logement, vie quotidienne, vie affective, vie familiale, loisirs... » Entre expression de l'utilisateur et source d'informations pour les institutions, ces projets de vie sont perçus avec ambiguïté par les professionnels, qui n'y trouvent souvent pas les informations qu'ils aimeraient y voir (description du poste de travail occupé, statut par rapport à l'emploi, formation antérieure, souhaits professionnels)<sup>7</sup>. Il nous semble d'ailleurs particulièrement révélateur que les professionnels rencontrés nous ont tous dit qu'il y avait très peu de projets de vie dans les dossiers. Or plus d'un dossier sur deux, parmi ceux que nous avons pu consulter, en comportaient un. On peut supposer que la raison de ce décalage réside justement dans le fait que la plupart de ces projets ne sont pas jugés suffisamment informatifs par les professionnels. En commission, les projets de vie ne sont d'ailleurs pas toujours lus *in extenso*, une lecture rapide est souvent préférée, mettant en avant les points importants pour l'instruction du dossier. L'extrait d'observation suivant donne une idée du décalage qui peut exister entre l'expression de l'utilisateur et les attentes de la commission, ici une équipe pluridisciplinaire. Interviennent la secrétaire de l'équipe pluridisciplinaire, le représentant du service d'aide au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés (Sameth), le médecin, la référente insertion professionnelle de la MDPH et la représentante de Cap emploi<sup>8</sup>.

**Secrétaire** : Monsieur [X], né en 1964, a fait une demande de cartes, d'AAH [allocation adulte handicapé], de RQTH et d'orientation

---

<sup>5</sup> Sur l'importance du contrat dans le suivi des bénéficiaires du RMI, voir Duvoux (2009).

<sup>6</sup> Plan personnalisé de compensation pour la prestation de compensation du handicap (PCH), qui concerne les personnes ayant des difficultés dans les actes de la vie quotidienne ou encore plan personnalisé d'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi.

<sup>7</sup> Et ce d'autant plus que ces informations se trouvaient dans les « anciens dossiers », ceux des anciennes COTOREP, mais ont disparu des nouveaux formulaires.

<sup>8</sup> Structure spécialisée dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés.

professionnelle. (...) Il a déjà une RQTH jusqu'en juin 2010. Il est en CDI depuis 2001. Il a écrit un projet de vie : « Je souhaite passer le permis de conduire pour ne pas dépendre de mes collègues [pour aller au travail]. J'envisage l'achat d'un véhicule (...). Je souffre de la hanche assis, debout, couché. Ce projet de vie qui est un rêve pour moi me permettrait de changer ma vie et celle de ma femme qui n'a pas de permis non plus ».

**Un autre membre** : On n'est pas TH [travailleur handicapé] pour le permis ! (...)

**Sameth** : Il fait quoi comme travail ?

**Médecin** : On ne sait pas.

**Référente insertion professionnelle** : Y'a rien dans les nouveaux dossiers !

**Sameth** : On peut financer le permis sur du droit commun [autrement dit, ce n'est pas à la MDPH de financer ce genre de projet]. (...) Où se situe son employeur ?

**Référente insertion professionnelle** : On fait une RC [demande de renseignements complémentaires] avec une demande de CV ?

**Cap Emploi** : Est-ce que son problème de hanche relève de la RQTH ?

**Médecin** : Ça dépend de ce qu'il fait... C'est un renouvellement, il y a peut-être des choses anciennes [il consulte l'ancien dossier du demandeur]. Il a été maçon, puis contre-indication en 2000. Comme maçon il était en CDD, là il est en CDI.

**Référente insertion professionnelle** : Bon, on va demander un CV. On attend pour statuer sur la RQTH ? Il est salarié, il faut son poste pour pouvoir statuer.

**Médecin** : Il demande aussi une formation.

**Référente insertion professionnelle** : On demande CV plus projet de vie !

**Médecin** : Le projet de vie on l'a, c'est de passer un permis de conduire !

Le déficit d'information est ici assez particulier. Le demandeur est en emploi depuis trop longtemps pour que les partenaires qui ont habituellement le plus d'informations, Pôle Emploi (absent ce jour-là) et Cap Emploi, puissent apporter des renseignements complémentaires. Les autres partenaires présents, notamment un professionnel de la mission locale et un responsable d'un centre de reclassement professionnel, restent également muets. Cette situation relèverait du champ du SAMETH, mais son représentant ne connaît pas le demandeur. La seule source d'information est alors le dossier lui-même, qui comporte aussi les précédentes demandes. Il y a bien un projet de vie, mais celui-ci semble tellement décalé par rapport à ce qui est attendu que la référente insertion professionnelle, pourtant très attentive et active sur chacun des dossiers, l'oublie aussitôt. Les

professionnels attendent en effet que le projet de vie permette de se représenter davantage le demandeur en l'inscrivant dans une temporalité (des souhaits pour l'avenir cohérents avec le parcours passé) et en manifestant une certaine responsabilité (des demandes jugées raisonnables et spécifiques à la situation de handicap). Or ces caractéristiques renvoient à la définition contemporaine de la « personne », telle que Marcel Mauss (1960) l'esquisse au début du XX<sup>e</sup> siècle et que Robert Barrett (1997) reprend pour penser la construction sociale de la schizophrénie comme l'envers de la personne idéale : une personne, dans les sociétés occidentales contemporaines, est responsable, cohérente (en particulier dans le temps), unifiée et douée d'une intériorité affective et morale (au contraire des schizophrènes, vus comme irresponsables, immoraux, dissociés et associables). Cette construction de la personne est indissociable de l'impératif moral de considérer les personnes comme dignes et respectables. La politique du handicap, en particulier à travers l'incitation à formuler un projet de vie, est empreinte de cette double construction : d'un côté on cherche à respecter les demandeurs en leur répondant de manière personnalisée, non bureaucratique, et en leur permettant de s'exprimer ; mais d'un autre côté, leur expression n'est audible que si elle manifeste les caractéristiques fondamentales de la personne à qui on veut répondre.

Lorsque la personne qui est derrière la demande est trop difficile à imaginer, comme dans l'exemple précédent, les commissions disposent d'autres outils pour pallier le manque d'informations et approcher la personne, à travers des comptes-rendus d'autres dispositifs (service appui-projet, centres de pré-orientation dans le cas du handicap ; accompagnement social lié au logement, enquête sociale dans le cadre de la prévention des expulsions locatives) ou de façon plus directe (convocation en visite médicale, à la CDAPH, voire en équipe pluridisciplinaire dans certains départements). Nombreux sont les travaux, en particulier sociologiques, qui insistent sur les effets pervers de la personnalisation des politiques sociales en termes de contrôle social accru et de mise en péril de l'idéal d'égalité devant la loi (Burgi, 2006 ; Born et Jensen, 2010). Des travaux portant spécifiquement sur la politique du handicap pointent ainsi l'effet de la confrontation directe avec les demandeurs, en particulier lorsque le handicap est physiquement matérialisé, rendant alors les décisions plus favorables au demandeur (Bureau et Rist, 2010). Mais quel est le poids de ces situations, certes marquantes pour un observateur extérieur, dans l'ensemble du dispositif ? Les éléments de personnalisation ne seraient-ils pas au contraire un vernis masquant un fonctionnement qui reste fondamentalement bureaucratique et aveugle aux spécificités individuelles ?

## **Une bureaucratie personnalisée**

Assurément, la réponse à ces questions dépend fortement de la méthodologie employée. Nous avons fait le choix, par la construction de nos dispositifs d'enquête, de travailler sur l'ordinaire des institutions plus que sur les situations exceptionnelles. En nous intéressant à la RQTH et à l'orientation professionnelle des travailleurs handicapés, nous nous sommes ainsi penchés sur des mesures qui ne sont ni les plus coûteuses, ni les plus sensibles au sein des MDPH, contrairement à l'attribution de la nouvelle prestation de compensation du handicap (PCH) ou à celle de l'allocation adulte handicapé (AAH). Nous ne nous sommes pas concentrés sur l'observation de la « vitrine » des MDPH, la CDAPH, mais nous avons au contraire insisté pour prendre part à des équipes pluridisciplinaires, voire à des commissions plus informelles qui permettent d'opérer un premier tri dans les demandes et de répondre rapidement aux plus simples. De même dans le domaine du logement, l'enquête portait sur une observation de longue durée des commissions d'attribution des aides du FSL et non sur des commissions potentiellement plus sensibles comme les commissions attribuant les logements sociaux. Dans le champ du handicap, nous nous sommes en outre appuyés sur une étude quantitative de dossiers choisis sur des critères précis et non pré-sélectionnés par l'institution. Il nous semble qu'une telle position d'observation est un préalable indispensable à une analyse du dispositif dans son ensemble, au-delà des éléments les plus visibles et les plus saisissants.

Ainsi, les situations les plus débattues et les plus investies d'enjeux déontologiques ne doivent pas masquer l'ensemble des décisions qui semblent aller de soi. Les taux d'accord sont relativement stables d'une année sur l'autre et sont pour certaines prestations particulièrement élevés (de l'ordre de 95% pour la RQTH dans l'un des départements étudiés). Un grand nombre de décisions sont en effet prises de manière routinière, à partir d'un nombre restreint d'informations. Le travail de préparation et de mise en forme de la demande, le recours à la règle, écrite ou non, éteignent un grand nombre de débats. À tel point que dans l'une des MDPH observées, une grande partie des demandes est vue par un médecin seul et n'est pas étudiée et débattue en équipe pluridisciplinaire, encore moins en CDAPH où ces demandes passent « sur liste », c'est-à-dire sans faire l'objet d'une discussion. Dans un certain nombre de FSL, en particulier après la décentralisation aux Conseils Généraux en 2005, un grand nombre de décisions a été délégué à des services qui tranchent en fonction du règlement d'une manière classiquement bureaucratique. Il faut garder à l'esprit

qu'organiser un examen collégial et personnalisé des situations a aussi un coût important en temps et en argent, pour des institutions tenues de répondre aux demandes en deux (FSL) ou quatre mois (MDPH).

Dans l'un des départements étudiés dans le champ du handicap, la MDPH est organisée en antennes locales. Plusieurs niveaux d'étude de la demande sont prévus : le médecin seul pour certaines demandes, une équipe pluridisciplinaire locale, une équipe pluridisciplinaire spécialisée pour l'insertion professionnelle et la CDAPH. Un dossier peut être examiné successivement par ces différentes instances, mais aussi par une équipe (locale ou spécialisée) seule. Un dossier présenté en séance de la CDAPH sera obligatoirement passé auparavant par une équipe pluridisciplinaire, locale ou spécialisée. Dans l'une des antennes étudiées, 1792 dossiers ont été reçus en 2009. 1281 dossiers sont passés en équipe locale, soit 71% des dossiers, 228 en équipe spécialisée, soit 13% des dossiers (mais cela concerne 37% des demandes de RQTH et 73% des demandes d'orientation professionnelle). 215 dossiers ont été présentés en CDAPH, soit 12% des dossiers seulement. Ces derniers concernaient principalement des demandes de PCH (pour 156 dossiers, soit 72% des dossiers présentés) de sorte que 72% des demandes de PCH ont été présentées en CDAPH mais seulement 4% des dossiers hors PCH. Cette importance de la PCH dans les présentations en CDAPH est liée au fait que les montants en cause sont plus importants que pour les autres aides et que son caractère récent est à même de soulever des questions à résoudre collégalement. Les dossiers qui passent effectivement par les magistratures sociales d'instruction ou de jugement sont souvent examinés très rapidement, en quelques minutes, et peu font l'objet de longs débats<sup>9</sup>.

En 2005, Vincent Dubois appelait à dépasser l'opposition entre « logique de guichet » et magistrature sociale (dans l'acception large décrivant le fonctionnement de politiques sociales individualisées). Il constatait des

---

<sup>9</sup> Dans le domaine du handicap par exemple, sur un échantillon de 9 équipes pluridisciplinaires spécialisées dans l'insertion professionnelle ayant examiné 258 situations, 25% des dossiers ont été examinés en moins de deux minutes et 14% en plus de 10 minutes, pour un temps d'examen médian de 4 minutes. La situation est différente pour les CDAPH. L'organisation d'un des deux départements étudiés prévoit d'examiner peu de dossiers en prenant plus de temps, en convoquant éventuellement les demandeurs. 59 dossiers ont été étudiés en 6 séances observées. Le temps d'examen médian est de 13 minutes et 8 dossiers ont été examinés en plus de 30 minutes. L'autre département a fait le choix d'examiner plus de dossiers en CDAPH, dans une démarche de vérification du travail des équipes pluridisciplinaires. 126 dossiers ont été examinés en trois séances observées. Le temps d'examen médian est de 4 minutes et un tiers des dossiers a été examiné en moins de deux minutes.

tendances à une « socialisation » de la relation administrative au guichet, plus attentive aux personnes, « pendant d'une 'bureaucratization' du travail social », gagné par une inflation du travail administratif (ibid., p. 213). Parallèlement à la personnalisation des réponses, nos recherches amènent aussi à constater un degré somme toute élevé de bureaucratization dans le travail de commissions fonctionnant selon la logique des magistratures sociales, soit par la dépossession de l'examen de certains dossiers au profit d'instances plus administratives, soit par une routinisation de l'examen de certains dossiers en séance. Ce double constat invite donc à relativiser l'opposition entre politique sociale individualisée, voire personnalisée, et bureaucratie. Cela ne conduit cependant pas à vider de son sens la notion de magistrature sociale. La création de commissions administratives collégiales jugeant au cas par cas a indéniablement des effets sur la manière dont les demandes sont mises en forme, instruites et prises en compte. La mise en scène de la prise en compte des personnes n'est pas un pur artifice et conduit à une transformation importante du travail administratif et en particulier du rapport aux usagers. Mais il ne faut pas oublier que cela reste une mise en scène et que les vitrines que sont par exemple les CDAPH ne reflètent pas la réalité quotidienne du travail des MDPH, où personnalisation continue de rimer avec bureaucratization. Pour reprendre encore une fois le vocabulaire de Max Weber (1963), mais dans un sens presque opposé à ses propres analyses, la personnalisation participe d'une tentative de « réenchâtement » des relations bureaucratiques, dont l'évolution est bien plus lente que ce que les professionnels peuvent eux-mêmes mettre en avant.

## **Conclusion**

On peut s'inquiéter des conséquences inégalitaires du processus d'individualisation des politiques sociales comme on peut se réjouir du recul de la bureaucratie ; aussi opposées soient-elles, ces deux postures présupposent d'une part que les politiques sociales ont profondément changé de nature dans les dernières décennies et d'autre part que personnalisation et bureaucratization s'excluent l'une l'autre. Nos travaux sur les magistratures sociales dans les domaines de l'aide au logement et du handicap nous incitent à nuancer le constat du bouleversement des politiques sociales et surtout à remettre en cause l'opposition entre personnalisation et bureaucratization.

Oui, les magistratures sociales mettent en œuvre des formes de personnalisation et cherchent à saisir les personnes. Mais la complexité de ce processus nous amène à entendre le terme « saisir » dans une triple acception : d'abord celle, qui renvoie aux routines bureaucratiques, de la

saisie de données, c'est-à-dire de la transformation de caractéristiques personnelles en éléments d'un dossier administratif ; ensuite celle de la recherche d'un sens et d'une compréhension globale d'une situation à partir d'éléments souvent épars et lacunaires ; enfin celle de mettre la main sur une entité qui semble toujours échapper à l'appréhension (voire à la préhension !), par une résistance passive (non réponse, non présentation aux convocations) ou active (attitude mensongère supposée). Ces différentes dimensions du travail propre aux magistratures sociales mettent en valeur à la fois la spécificité de leur activité et l'impossibilité de mener à son terme le processus de personnalisation affiché. Ce qui permet de souligner une autre dimension cruciale qui renvoie elle aussi au champ judiciaire : l'importance de la mise en scène et du caractère symbolique de ce qui s'y joue, dont les sociologues et les anthropologues savent bien qu'ils peuvent avoir une efficacité on ne peut plus réelle.

### **Bibliographie**

ASTIER Isabelle, 1997, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer.

ASTIER Isabelle, 2007, *Les nouvelles Règles du social*, Paris, PUF.

BARBIER Jean-Claude, 2008, « L'activation de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », in Guillemard Anne-Marie (dir.), *Où va la Protection sociale ?*, A COMPLETER

BARRETT Robert, 1998, *La Traite des fous. La construction sociale de la schizophrénie*, Le Plessis-Robinson, Synthélabo.

BERTRAND Louis, 2008, *Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées*, Université Paris-Est, Institut d'Urbanisme de Paris, thèse de doctorat.

BERTRAND Louis, à paraître, « Situations et problématiques : e travail d'une magistrature sociale par ses mots », in *Droit et Société*, Paris, L.G.D.G.

BORN, A. W. et JENSEN P. H., 2010, « Dialogued based activation – a new dispositif ? », *International Journal of Sociology and Social Policy*, 30, pp 326-336.

BURGI Noëlle, 2006, *La machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi.*, Paris, La découverte, coll. alternatives sociale, 265 p.

CASTEL Robert, 1999, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, Folio essais, 809 p.

CHOQUET Luc-Henry ET SAYN Isabelle, 2000, « Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille », in *Droit et Société*, 44-45, pp. 111-125 .

DONZELOT Jacques, WYVEKENS Anne, 2004, *La magistrature sociale - Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation Française.

DUBOIS Vincent, 2005, « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », in ION Jacques (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, pp. 205-218.

DUVOUX Nicolas, 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, PUF.

ELSTER Jon, 1992, *Local Justice. How Institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, New-York, Russel Sage Foundation.



MAUSS Marcel, 1960 [1936], « Une catégorie de l'esprit humain : la notion de personne, celle de 'moi' », *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, p. 333-364.

OGIEN Albert, 1999, « Situation de décision : une analyse des pratiques d'attribution d'argent public », *in Droit et Société*, 42/43, Paris, L.G.D.G, pp 365-391 .

ROSANVALLON Pierre, 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil.

SAYN Isabelle, 2007, « Le pouvoir de l'organisation : maîtrise des ressources juridiques et maîtrise du recours au juge dans la branche famille de la Sécurité Sociale » *in Droit et Société*, 67, pp. 649-669.

VIDAL-NAQUET Pierre, 2009, « Quels changements dans les politiques sociales aujourd'hui ? Le projet entre injonction et inconditionnalité », *in La nouvelle revue de l'adaptation et de la scolarisation*, 47, pp. 11-12.

WEBER Max, 1963 [1919], *Le Savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions

WELLER Jean-Marc, 2007, « La disparition des bœufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification », *Droit et Société*, 67, pp. 713-735.