Décembre 2022
RAPPORT N°19.33

Institut des Études
et de la Recherche
sur le Droit et la Justice

La fabrique des e-usagers.

Politiques et pratiques de l'accès au droit et de ses dispositifs

Sous la direction de

MAUD SIMONET

FLORENCE IHADDADENE, FRANCIS LEBON, SOPHIE RÉTIF, JEAN-PHILIPPE TONNEAU

IDHES UMR 8533
Institutions et Dynamiques historiques de l'économie et de la société

RAPPORT DE RECHERCHE

Équipe de recherche

Florence IHADDADENE,
Maîtresse de conférences en sciences de l'éducation, Université Picardie Jules Verne, CURAPP

Francis LEBON,
Professeur en sciences de l'éducation, Université Paris Cité, CERLIS

Sophie RÉTIF,
Maîtresse de conférences en sociologie, Université Paris Nanterre, IDHES

Maud SIMONET,
Directrice de recherches au CNRS en sociologie, IDHES

Jean-Philippe TONNEAU,
Chercheur Post-doctorant, IDHES

Nous remercions Ornela Mato, Lionel Zevounou et Milena Jaksic pour leur riche contribution et leurs conseils avisés ainsi que tou.tes les enquêté·es qui ont rendu cette recherche possible.

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du Groupement d'Intérêt Public Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (convention n°218.03.21.44). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle est subordonnée à l'accord de l'IERDJ.

Sommaire

Introduction La fabrique des e-usagers : politiques et pratiques de l'accès au droit en contexte de dématérialisation 5

Méthodologie de l'enquête..... 9

Première Partie : Politique de l'accès au droit..... 17

I. Naissance de la politique d'accès au droit, histoire d'une institutionnalisation par le ministère de la Justice..... 17

I.1. Avant la loi de 1991 : la pluralité des lieux et des acteurs de l'accès au droit 17

I.2. La loi de 1991 et la création des CDAD : la politique d'accès au droit par le haut..... 29

I.3. Réaffirmer le territoire de la justice : labellisation des point-justice et division du travail avec les France services..... 35

2. Les départements des Hauts-de-Seine et du Maine-et-Loire : deux configurations contrastées de l'accès au droit..... 40

2.1. Présentation et justification des terrains dans deux départements 40

2.2. Les tensions transversales de la politique d'accès au droit à l'échelle des départements 44

Partie 2- Travail et travailleur·ses de l'accès au droit 49

1 – Les permanences comme produits d'une politique et comme situations de travail 50

1-1 Des permanences façonnées par le caractère partenarial de la politique d'accès au droit 50

1-2- La permanence et le guichet : éléments de comparaison 53

2 - Cartographie des travailleur·ses de l'accès au droit 56

2-1 Au-delà des dichotomies bénévoles/salariés, amateurs/professionnels : une grande diversité de statuts pour les permancier·ères 56

2-2 Les permanences d'accès au droit dans l'exercice de la profession : l'exemple des avocats et des notaires 62

2-3- En amont de la permanence, les travailleur·ses de « la pré-sélection » et de l'orientation..... 64

3- Accès au droit et territoires professionnels : les frontières et leur fonction65

3-1 La frontière entre information juridique et conseil juridique : l'enjeu des juridictions professionnelles 65

3-2 La frontière entre accès au droit et accès aux droits : le partage institutionnel des domaines d'action 67

4 – La frontière entre accès au droit et médiation numérique : une protection contre les conséquences de la dématérialisation 68

4-1 Dématérialisation et surcharge de travail : secrétariat numérique et contact avec les administrations 69

4-2 La dématérialisation comme « sale boulot » : perte du « vrai boulot » et rêve de délégation… 72

5- L'accès au droit un travail dévalorisé : l'accès au droit comme travail féminin ? 74

Partie III : Usages de l'accès au droit : entre compensation et segmentation 79

1-Instaurer des guichets d'information juridique universels : de l'usager éloigné à l'e-usager empêché 79

2- Usages et parcours segmentés de l'accès au droit 82

2-1 Une majorité d'usager·ères précarisé·es 83

2-2 L'accès au droit : l'affaire des femmes ? 84

2-3 L'accès au droit, une politique centrale pour le droit des étrangers ? 87

Conclusion : Une politique de la permanence ? 92

Bibliographie..... 94

Introduction
La fabrique des e-usagers : politiques et pratiques de l'accès au droit en contexte de dématérialisation

Le discours sur la dématérialisation des services publics apparaît dès 2013, autour du « choc de simplification » annoncé par le président François Hollande, mais c'est surtout le programme Action publique 2022 qui organise la « transformation numérique des administrations ». Celle-ci prévoit de « tendre » vers une dématérialisation effective de 100% de démarches administratives à l'horizon 2022 et le développement d'un « État plateforme » proposant des services numériques « nouveaux et optimisés »[1]. Deux autres engagements présidentiels visent l'ouverture des données publiques et la transformation des méthodes de l'administration.

Comme plusieurs commentateurs l'ont souligné, le terme « dématérialisation » en lui-même ne suffit pas à saisir le contenu de cette politique (ce qui est dématérialisé) ni le rythme de sa mise en œuvre. Cette politique produit *a minima* un accès nouveau à l'information, désormais disponible sur les sites internet dédiés à chaque service public[2]. Elle construit aussi un accès à des espaces ou comptes personnels, « derrière » ces sites internet, pour stocker des documents scannés, communiquer avec l'administration et suivre le traitement de ses données. Lancé en 2014, le dispositif FranceConnect permet ainsi d'accéder, via un compte unique, à plusieurs de ces services, facilitant un « accès privilégié à un aspect du mode d'existence de l'État contemporain »[3], symbole à la fois de la simplification annoncée et de la recherche d'une ergonomie au service de l'État plateforme. Enfin, dans certaines administrations, comme à Pôle Emploi ou aux impôts, une grande partie des documents ne peuvent plus désormais être échangés sous format papier mais demandent à être remplis en ligne ou numérisés.
Ainsi, il n'y a pas qu'une dématérialisation, mais des dématérialisations plus ou moins totales et abouties et des productions de services dématérialisés qui diffèrent selon les services publics concernés. Du côté du service public de la justice, par exemple, la dématérialisation n'en est qu'à ses débuts. Le projet Justice 21, engagé en 2015[4] qui vise une « modernisation » de la justice, et souhaite rendre la justice plus intelligible

1 Lancement d'Action Publique 2022 - 13 octobre 2017, Action publique 2022 : pour une transformation du service public, dossier de presse

2 Lancement d'Action Publique 2022 - 13 octobre 2017, Action publique 2022 : pour une transformation du service public, dossier de presse

3 Marie Alauzen, « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers. Le processus de conception de FranceConnect », *Réseaux*, 2019/1 (n° 213), p. 211-239

4 Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale le 24 mai 2016. La loi de modernisation de la Justice du 21e siècle #J21 a été publiée au Journal officiel du 19 novembre 2016

et plus abordable, prévoit notamment la mise en place d'un « service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) » facilitant l'accès à l'information juridique. Il répond au constat d'un manque d'accessibilité de la justice, dont les institutions, le langage et les logiques sont régulièrement décrites comme trop complexes et trop éloignées des justiciables. La dématérialisation de l'accès à la justice permettrait ainsi d'améliorer la relation entre les justiciables et les juridictions, en rendant possible la réalisation de démarches administratives de chez eux, d'une part, et en explicitant et en rendant plus facile d'accès le fonctionnement de l'institution sur un portail unique, d'autre part. C'est dans ce contexte que s'organise notamment le projet Portalis qui vise à la fois à faciliter l'accès à l'information juridique pour les justiciables (via le portail justice.fr) et à simplifier les procédures internes à l'institution en dotant par exemple les SAUJ d'un portail de suivi des affaires civiles.

Les discours politiques et/ou institutionnels qui accompagnent la promotion des politiques de dématérialisation des services publics la décrivent comme un outil au service d'une réduction de la « distance », tant physique/géographique que symbolique et cognitive, entre les usager·ères et les institutions. Ainsi, sur le portail justice.fr, les petites bulles sur lesquelles cliquer conduisent vers la procédure la plus adaptée à la situation de l'usager·ère, jusqu'à indiquer la juridiction adaptée la plus proche géographiquement. Sur ce site, très facile d'usage, conçu et piloté en partie par une « communauté » à laquelle participe nombre d'associations représentant les usager·ères, il est également possible de chercher des réponses à ses questions sur une foire aux questions et, à termes, via un chatbot. En permettant aux citoyen·nes, ici aux justiciables, de réaliser leurs démarches directement depuis leur domicile, cette politique ne vise pas qu'à réduire la distance symbolique entre usager·ères et institution judiciaire. Elle s'attaque aussi à la distance « géographique » en cherchant notamment à réduire les déplacements vers les tribunaux, éloignés et/ou engorgés. *« C'est-à-dire que plutôt que d'aller au tribunal pour faire votre demande, vous allez sur votre ordinateur »* explique ainsi la magistrate en charge de sa mise en place.

Pourtant, cette notion de « proximité » entre l'État et ses usager·ères n'est pas une évidence. Pendant longtemps, plus ou moins jusqu'aux années 1990 environ, c'est même la distance qui faisait en partie la légitimité de l'État, comme le remarquent Christian le Bart et Rémi Lefevre[5], et qui garantissait sa neutralité et l'égalité de traitement des citoyen·nes. « La grandeur politique, parée de la légitimité de l'intérêt général, était d'abord affaire de distance. Distance entre l'État et la société civile pour que soit possible l'égalité entre citoyens, distance entre gouvernants et gouvernés étant donnée la forte légitimité des premiers » soulignent les politistes. La promotion contemporaine des discours sur la proximité représente donc un véritable renversement des formes de légitimation de l'État. Ainsi sur les trois dernières décennies, la proximité, pensée sous le prisme de la « chronodistance », est une

5 Le Bart, Christian, et Rémi Lefebvre. "Introduction : Une nouvelle grandeur politique ?". Le Bart, Christian, et Rémi Lefebvre. *La proximité en politique : Usages*, *rhétoriques*, *pratiques,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, pp. 11-30)

réponse régulière à la « crise de la représentation ». « À travers la valorisation des rapports de proximité, c'est la verticalité des relations sociales qui se trouve contestée et la pertinence des règles sociales impersonnelles, jugées trop générales, qui est invalidée »[6]. Fondée sur un « jeu d'équivalences naturalisées » qui postulerait que la proximité va de pair avec l'implication, l'efficacité et la légitimité, la notion de proximité est pourtant relative et mérite d'être interrogée, à la fois comme idéal et comme réalité.

Cette question de la proximité différenciée des citoyen·nes aux institutions et aux services publics, et de leur inégal accès à la connaissance de leurs droits, ou même tout simplement à l'information juridique, avait déjà été soulevée avec force dans les années 1970 autour des mobilisations en faveur de « l'accès au droit ». Portée par des avocats militants, des organisations professionnelles, associatives et/ou politiques et des collectivités locales, cette question de l'accès au droit a par la suite été prise en charge par l'État et institutionnalisée, au cours des années 1990 dans le cadre d'une politique d'accès au droit confiée au ministère de la Justice.

Une loi relative à l'aide juridique est votée le 10 juillet 1991 qui comprend deux volets, l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit.

Selon l'article 53 de cette loi, « L'aide à l'accès au droit comporte :

1° L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;

2° L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;

3° La consultation en matière juridique ;

4° L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques ».

L'accès au droit, devenue politique se voit alors déclinée localement à partir de l'instauration de Conseils départementaux d'aide juridique (CDAJ). Avec la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, ces CDAJ vont devenir des Conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) chargés de coordonner et d'animer la politique d'accès au droit dans les départements. En donnant à ces conseils départementaux la charge de labelliser des Points d'accès au droit et en instaurant également des Maisons de la justice et du droit, chargés de « rapprocher la justice quotidienne des citoyens qui y ont

6 *Ibid.*, p.12

difficilement accès », la loi de 1998 renforce cette institutionnalisation et cette territorialisation de l'accès au droit.

En étudiant sa mise en œuvre quotidienne dans deux départements français, celui des Hauts-de-Seine et celui du Maine-et-Loire, notre enquête s'est donnée pour objet d'interroger en pratique cette politique d'accès au droit, dans le contexte actuel de dématérialisation des services publics.

La dématérialisation vient-elle faciliter et renforcer l'accès au droit des citoyens et des citoyennes et, si oui, à quelles conditions ? Pourrait-elle, à terme, rendre caduque la politique d'accès au droit en accomplissant une fois pour toutes, ce rapprochement entre l'usager et le service public, entre l'administré et ses droits ? La dématérialisation ne crée-t-elle pas, au contraire, pour certains publics notamment, une nouvelle distance dans l'accès à « l'information générale sur leurs droits et leurs obligations », comme les travaux sur l'illectronisme et les différents rapports du Défenseur des droits l'ont souligné ces dernières années ? « Si une seule personne devait être privée de ses droits du fait de la dématérialisation d'un service public, ce serait un échec pour notre démocratie et pour l'État de droit » pouvait-on lire récemment dans un rapport du Défenseur des droits[7].
Et si la dématérialisation des services publics ne permet pas de résoudre tous les enjeux d'accès au droit, comment celui-ci se voit-il modifié, pratiquement, par celle-ci ? Certains publics sont-ils plus que d'autres touchés par les conséquences de la dématérialisation dans leur accès au droit, et si oui lesquels ? Comment ces transformations impactent-elles également l'activité de celles et ceux qui mettent en œuvre, sur le terrain, à l'échelle des départements, ces politiques d'accès au droit ? Là encore, faut-il parler d'une transformation relativement homogène du « travail d'accès au droit » engendrée par la dématérialisation ou celle-ci varie-t-elle en fonction du profil des différents travailleur·ses de l'accès au droit, de leurs compétences ou de leur statut professionnel, de l'organisation dans et pour laquelle ils et elles travaillent ?

Pour répondre à ces questions, il nous est apparu qu'il fallait réinscrire la question de la dématérialisation dans une analyse plus large des « pratiques » de l'accès au droit. Il nous fallait prendre en compte et analyser au plus près à la fois le travail de l'accès au droit (qui l'exerce, comment, dans quelles conditions, avec quelle coordination ?) mais aussi ses usages par les usagers.

Ce sont donc ces politiques, ce travail et ces travailleur·ses, ces usages et ces usager·ères de l'accès au droit, en contexte de dématérialisation de l'action publique, que cette recherche s'est proposée d'étudier, à partir d'une méthodologie plurielle combinant entretiens, observations et analyse statistique.

7 https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf

Méthodologie de l'enquête

La convention de recherche liant notre laboratoire, le CNRS et le GIP Mission de recherche Droit et Justice enclenchant le début de l'enquête présentée ici a été signée le 1er avril 2020, dans le contexte singulier du confinement sanitaire. Cette situation particulière a évidemment eu des effets sur le déclenchement de l'étude. D'un côté, nos conditions de travail ont été bouleversées et l'entrée sur le terrain n'a pas pu se faire comme prévu. De l'autre, la question de la dématérialisation des services publics et de l'inégal accès des usagers à ces services s'est retrouvée sur le devant de la scène politique et médiatique à différents titres pendant le confinement. Ainsi de la « continuité pédagogique » mise en œuvre dans nos institutions d'enseignement ou dans celles de nos enfants, qui s'est vite heurtée à différentes réalités sociales et économiques. En outre, le contexte très spécifique du confinement a rendu particulièrement visibles les enjeux de l'accès au droit. Cette période a en effet été marquée par des besoins accrus d'information juridique (par exemple, « puis-je me déplacer pour récupérer mes enfants dans le cadre d'une garde alternée ? ») et par une attention particulièrement à la formalisation administrative (attestations de sortie à remplir soi-même).

Le projet de recherche découpait l'enquête en quatre phases, qui seront présentées ci-dessous comme elles devaient initialement se dérouler, et comme elles ont effectivement été réalisées.

1) Première phase de l'enquête « analyse sociopolitique de la dématérialisation » : durée 4 mois, nombre d'entretiens approximatifs N=10

Cette première phase visait tout d'abord au niveau national, à procéder à une étude de la genèse de la dématérialisation des procédures d'accès au droit et à la justice, de ses étapes politiques et pratiques, en s'intéressant aux acteurs politiques et professionnels qui l'ont portée, aux entreprises qui l'ont développée et mise en œuvre et bien sûr aux débats et représentations qui l'ont animée. Il s'agissait notamment d'étudier les discours publics sur la dématérialisation du service public et sa mise en œuvre via l'analyse des documents de cadrage (marchés publics, chartes et partenariats) pour saisir notamment la distribution des rôles de chaque institution et acteur. Elle incluait également des entretiens avec les acteurs clés de la conception, de la traduction et de la mise en œuvre de cette politique et de ses premières évaluations. Devait suivre ensuite une enquête ethnographique sur deux territoires administrativement distincts et socialement contrastés (rural / urbain, diversité des publics) : les Hauts-de-Seine et le Maine-et-Loire.

Nous avons réussi à réaliser les entretiens de cette première phase soit par téléphone, soit lors des déconfinements en présentiel, et à procéder au travail

documentaire nécessaire à l'analyse de la genèse et des étapes de la politique de dématérialisation des services publics et à celle, croisée, qui s'est vite imposée à nous, de la genèse et des étapes des politiques d'accès au droit et à la justice. Cette première phase, qui s'est déroulée dans le contexte sanitaire et social évoqué ci-dessus, a entraîné un retard important sur le calendrier préalablement établi. Surtout, l'accès aux deux terrains monographiques des Hauts-de-Seine et du Maine-et-Loire n'a pas pu débuter en temps et heure, les reconfinements ayant limité l'accès au terrain physique et occasionné des surcharges de travail pour nombre de professionnels avec lesquels nous avions pris contact.

Cette première phase, débutée en avril 2020, a été consacrée à l'analyse de la politique publique d'accès au droit. Il s'agissait pour nous, d'une part, de mieux saisir cette politique en étudiant la manière dont elle s'articulait et se distinguait, en théorie et en pratique, des politiques d'accès aux droits et d'accès à la justice, et, d'autre part, de poser de premières hypothèses concernant l'impact de la dématérialisation sur cette politique. Cette première phase a donc démarré au cours du premier confinement, ce qui nous a contraint·es à mener la quasi-totalité des entretiens par téléphone ou visioconférence.

Nous avons tout d'abord réalisé un entretien avec Mme Ségolène Pasquier, cheffe adjointe du bureau de l'accès au droit et de la médiation du ministère de la Justice, Mme Laurette Verheyde, chargée de mission « Conseils départementaux de l'accès au droit » et Mme Dorothée Bourmaud, chargée de mission « Maisons de la justice et du droit ». Cet entretien nous a permis d'identifier les lois qui viennent fonder la politique d'accès au droit, en particulier la loi 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui définit dans l'article 53 l'aide à l'accès au droit et institue les Conseils départementaux d'accès au droit, la loi du 18 décembre 1998 qui a consacré les Maisons de la justice et du droit, et la loi du 18 novembre 2016, dite de « modernisation de la justice du 21e siècle », dont l'article 1 est consacré au renforcement de la politique d'accès au droit. En étudiant le contenu de ces lois, on saisit les modalités par lesquelles le législateur a cherché à définir, impulser et soutenir une politique publique encore mal connue du grand public. L'entretien nous a également permis de comprendre la manière dont s'articulent et se distinguent l'accès au droit et l'accès à la justice, « deux notions qui sont complémentaires et qui s'entremêlent » (Dorothée Bourmaud), ainsi que l'accès au droit et l'accès aux droits. Nous avons mieux saisi, par exemple, les enjeux autour de l'accueil et de l'information, dans et en dehors des tribunaux - ce qui s'est joué autour de la reconnaissance d'un besoin d'accueil, en particulier.

Nous avons ensuite mené un entretien avec Mme Sophie Lévine, magistrate. L'entretien a été principalement consacré aux dispositifs Maison de services au public (MSAP) et France services. Nous sommes alors revenu·es sur l'intégration du ministère de la Justice au dispositif France services, et les questions qu'elle pose : les spécificités du service public de la justice, l'articulation entre France services et points

d'accès au droit (PAD) / « point-justice », ou encore l'implantation dans les France services des conciliateurs de justice et des structures associatives financées par le ministère de la Justice.

En mai 2020, nous avons rencontré Mme Jeanne Daleau, magistrate, en charge du projet Portalis (projet de transformation numérique de la justice en France) à la Direction des services judiciaires. Au cours de cet entretien, nous sommes revenu·es sur la politique de dématérialisation de la justice. Cela nous a permis de comprendre en quels termes cette politique avait été formulée, quels objectifs lui avaient été assignés (accessibilité, efficacité, notamment). Mme Daleau nous a également présenté la méthode utilisée pour construire le projet Portalis : co-construction du projet ; constitution d'une « communauté » rassemblant des acteurs de terrain, des juridictions, des usagers, etc. ; mise en place d'un outil collaboratif devant permettre le travail en commun des membres de cette communauté, etc. L'entretien a également porté sur le site justice.fr, l'un des outils de la politique d'accès au droit et de la politique d'accès à la justice. Il nous a permis de collecter des matériaux sur des questions très importantes lorsque l'on s'intéresse à la dématérialisation : celle du langage (quel langage utiliser pour être compris par toutes et tous ?) et celle de l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap, ainsi que pour les personnes non-francophones.

En juin 2020, nous avons réalisé un entretien (toujours en visioconférence) avec Sophie Prosper, docteure en droit privé de l'université de Nanterre et autrice d'une thèse intitulée « Les réformes de l'organisation juridictionnelle à l'épreuve du droit d'accès au tribunal: contribution à une reconstruction en faveur du justiciable » (2019). Cet entretien a porté notamment sur l'articulation entre accès au droit et accès à la justice. Mme Prosper nous a présenté certains travaux des juristes sur cette question, qui interrogent notamment ce qui s'est joué au moment de la création des Maisons de la justice et du droit : y a-t-il eu un déplacement de la question de l'accès au juge vers celle, plus large, de l'accès au droit et à la justice ? Nous sommes par ailleurs revenu·es sur la manière dont est posée la question de la proximité : proximité pour l'usager dans le cadre de l'accès au droit, proximité pour le justiciable dans le cadre de l'accès à la justice.

En juillet 2020, nous avons rencontré (cette fois, de visu) Nicolas Kanhonou, directeur de la Promotion de l'égalité et de l'accès au droit, Vincent Lewandoski, chef de pôle Promotion des droits des usagers des services publics et Marielle Chapuis, responsable des études et de l'observatoire, au Défenseur des droits. Le Défenseur des droits nous semblait être un interlocuteur important, dans la mesure où il a publié plusieurs rapports consacrés à la dématérialisation de l'action publique. Son travail porte en premier lieu sur l'accès aux droits, au pluriel, mais permet justement d'éclairer l'articulation entre accès au droit et accès aux droits dans le cadre de la dématérialisation de l'action publique. Très rapidement après sa création (l'institution a été créée en 2011), le Défenseur des droits a été saisi de manière très

importante sur des questions relatives à la dématérialisation. Il a été un observateur central des « crises » qui ont marqué cette dématérialisation et un acteur des tentatives de résolution de ces crises. L'entretien nous a permis de comprendre en quels termes ont été posées ces crises (par les usagers qui ont saisi le Défenseur des droits, puis par le Défenseur, puis par les ministères concernés), quelles réponses y ont été apportées, etc. Certains cas traités par le Défenseur permettent par ailleurs de saisir comment s'articulent accès au droit et accès aux droits, par exemple pour les personnes étrangères.

2. Deuxième phase de l'enquête « cartographie des points d'accès au droit des départements enquêtés » : durée 2 mois

Cette phase supposait une entrée sur chacun de ces terrains d'enquête par le Conseil départemental d'accès au droit. Via des entretiens avec les acteurs des CDAD, il était question d'analyser la structuration des points d'accès au droit sur les deux territoires à partir notamment de l'avis des acteurs interrogés pour identifier des structures pertinentes et diversifiées et y réaliser des monographies. Dans chacun des départements étudiés, nous devions réaliser trois monographies dont, au moins, un point d'accès au droit, une MSAP dans le Maine-et-Loire et une maison de la justice et du droit.

Cette étape de l'enquête correspond à notre arrivée sur les deux terrains respectifs, dans les Hauts-de-Seine et le Maine-et-Loire. Dans les deux cas, l'entrée s'est faite à partir d'un premier entretien avec les secrétaires générales des CDAD. Dans le Maine-et-Loire, la responsable de la Maison de la justice et du droit a également été rencontrée. Dans le 92, il a été possible d'observer trois réunions permettant la rencontre du CDAD et des structures financées.

3. Troisième phase de l'enquête « monographies » : durée 10 mois, nombre d'entretiens N=30, nombre approximatif de séances d'observation N= 60

Les six monographies devaient reprendre la double méthodologie que nous avions mise en œuvre lors de nos enquêtes dans les agences Pôle Emploi, à savoir une observation quotidienne des situations d'accueil et d'accompagnement combinée à une série d'entretiens avec les différents acteurs de l'accès au droit (professionnels, bénévoles associatifs, volontaires, travailleurs sociaux, etc.).

Les monographies ont été réalisées en parallèle sur les deux terrains par des binômes, puis des trinômes (à partir du recrutement de Jean-Philippe Tonneau).

Dans le 92, 22 entretiens formels, individuels et/ou collectifs et une quinzaine de demi-journées d'observation ont été réalisés. L'enquête y a commencé par un entretien en mars 2021 avec la secrétaire générale du CDAD, alors récemment arrivée à ce poste. Il a été complété par un deuxième entretien, en juin en présence du stagiaire du CDAD, puis un troisième en 2022. Notre interlocutrice nous a par ailleurs permis d'assister au cours de ces deux années à toutes les rencontres rassemblant

les structures membres du CDAD (la première en visioconférence, en mars, et les trois suivantes en présence physique). Nous avons également accompagné la secrétaire générale lors d'une visite d'un point d'accès au droit (PAD) devenu point-justice et pu assister au conseil de maison d'une Maison de la justice et du droit.

Deux structures ont fait l'objet d'investigations particulières, un point-justice du département dans lequel nous avons conduit plusieurs entretiens : avec le directeur de l'insertion et de la cohésion sociale de la ville en charge de l'accès au droit, avec la responsable du PAD et avec la responsable de France services qui s'est installée dans les locaux au cours de notre enquête. Nous avons également pu assister à des permanences associatives en droit du logement, et interviewer la juriste salariée qui y officiait.

Nous avons en outre suivi le travail des juristes du Centre d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF) du département. En juin 2021, nous avons interviewé la directrice de la structure qui nous a présenté de manière détaillée le travail d'accès au droit réalisé par les juristes de l'association, ainsi que les conséquences de la dématérialisation de l'action publique sur ce travail. L'association nous a ensuite largement ouvert les portes de ses permanences : depuis juin 2021, nous avons assisté à plusieurs permanences (accès au droit général, droit de la famille), à l'annexe du tribunal judiciaire de Nanterre, dans un centre social et dans un lieu d'accès au droit municipal (6 demi-journées) et conduit des entretiens informels avec plusieurs des juristes intervenant dans ces permanences. Parallèlement nous avons interviewé le directeur d'un PIMMS (Point Information, Médiation, Multi-Services) du sud du département, mené deux entretiens et une demi-journée d'observation dans une MJD, un entretien et des observations dans un autre point-justice du département, un entretien dans une autre France services du département, un entretien collectif dans une association du département spécialisée dans la médiation numérique, un entretien et une demi-journée d'observation au Secours catholique, un entretien collectif auprès du collectif Bouge ta préfecture, des entretiens collectifs auprès de la chambre des notaires et du barreau des Hauts-de-Seine.

L'enquête dans le Maine-et-Loire s'est appuyée sur 16 entretiens et 33 demi-journées d'observation. Elle a suivi une trajectoire un peu différente. À l'automne 2020, face aux difficultés pour commencer l'enquête causées par la pandémie et le deuxième confinement, nous sommes « entré·es sur le terrain » par un acteur associatif, la Fédération des centres sociaux. Il s'agit d'un acteur qui intervient sur l'accès aux droits, et non l'accès au droit, mais cette entrée nous a néanmoins semblé pertinente, pour deux raisons. D'une part, nos recherches nous avaient permis de comprendre que la Fédération était un acteur central, sur le département, sur les questions de médiation numérique : elle anime le réseau départemental des médiateurs numériques, porte de nombreuses France services, déploie une « cohorte » de volontaires en service civique sur des missions de médiation numérique, va accueillir de nombreux « conseillers numériques France services » dans le cadre du plan de relance, etc. D'autre part, il nous semblait qu'une entrée par l'accès aux droits pouvait permettre d'éclairer ce qui se joue autour de la frontière entre accès au droit

et accès aux droits : les centres sociaux reçoivent en effet de nombreux usagers qui sont aussi en recherche d'informations juridiques, et leurs salariés sont susceptibles de solliciter les structures membres du CDAD. La Fédération s'est montrée très disponible pour une enquête : après un premier entretien mené en novembre 2020 avec trois salariés chargés de la médiation numérique, l'une de nous a été invitée à rejoindre le groupe de travail « Numérique » au niveau départemental. Cela constitue une entrée très intéressante pour étudier l'accès au droit dans les France services – les centres sociaux portant de nombreuses France services dans le Maine-et-Loire – mais également la place occupée par les volontaires en service civique dans les politiques de médiation numérique. Nous avons été invités à assister à une réunion du comité de pilotage dédié à la « cohorte » de volontaires ayant des missions de médiation numérique, ce qui nous a notamment permis de mieux saisir leurs modalités d'intégration dans les France services. Au total, 6 demi-journées d'observation sur les questions de médiation de numérique dans le département ont été effectuées, ainsi que deux entretiens qui ont été réalisés avec des médiateurs numériques et coordinatrices numériques dans des centres sociaux.

Une seconde monographie a été réalisée auprès d'une maison France services dans laquelle est positionnée un point-justice qui a permis 8 demi-journées d'observation et des entretiens avec la responsable de la France services et auprès de l'agente d'accueil et d'information. Des permanences ont aussi pu être observées aux Restos du cœur (2 demi-journées) et auprès de France Victimes (2 demi-journées).

En parallèle, deux structures ont été ciblées pour réaliser des monographies : le CIDFF (8 demi-journées d'observations de permanence et trois entretiens, avec les juristes et la directrice) et l'Association pour la promotion et l'intégration dans la région d'Angers (APTIRA) (9 demi-journées d'observations de permanence et deux entretiens avec les chargées d'information juridique).

4. Quatrième phase de l'enquête « enquête usager » : durée 6 mois, nombre d'entretiens N=60, questionnaire N=200

Dans un dernier temps, nous nous proposions d'enquêter plus spécifiquement sur les usagers de ces services. Nous envisagions, dans les structures étudiées, de faire passer un questionnaire auprès des usagers de ces lieux pour repérer qui ils sont et quels sont leurs usages de ces lieux avant de réaliser des entretiens avec certain·es d'entre eux.

Notre projet initial de mener une enquête par questionnaire auprès des publics de la politique d'accès au droit a été remis en cause pour plusieurs raisons. La difficulté à anticiper sur la situation sanitaire tout d'abord nous a semblé en compromettre potentiellement le bon déroulé, plusieurs structures ayant temporairement fermé leurs portes ou limité la présence du public à plusieurs reprises au cours de ses deux dernières années. En outre, notre participation en tant qu'observateur·rices à des permanences d'accès au droit nous a progressivement alerté sur la difficulté à accéder au public en dehors des permanences et les questions de confidentialité que

cet accès soulevait. Enfin, il nous est apparu là encore au fur et à mesure de l'avancée de l'enquête dans les deux départements, que nombre de données y étaient en réalité produites, notamment par les CDAD, et qu'elles faisaient l'objet d'enjeux dans les relations entre les différents acteurs et les différentes échelles de la politique d'accès au droit. Les entretiens avec les directeurs et directrices de structures, ou encore la participation à des réunions entre structures et CDAD, nous ont permis de réaliser l'importance à la fois statistique mais aussi politique des « fiches » remplies pendant les permanences et visant à faire remonter des informations chiffrées quant au nombre d'usager·ères rencontré·es. Nous avons donc choisi de nous intéresser à la production de ces données d'évaluation et aux enjeux qu'elles révélaient de la politique d'accès au droit, en termes de travail et de financement notamment. Tout en les retravaillant et en les « nettoyant », nous avons également choisi de nous appuyer sur ces données pour mieux comprendre le profil socio-démographique des usager·ères, la manière dont ils et elles étaient catégorisées, ainsi que les principales raisons de leur venue, couplées avec le « résultat » de ces permanences. Dans le 92, nous avons pu recueillir les fiches de point-justice pour un mois complet, celui de mars 2022, que nous avons saisies et analysées (N= 2623 fiches). Dans le Maine-et-Loire, nous nous sommes appuyés sur les données présentes dans les rapports d'activité du CDAD de 2019 et 2020. Le résultat de nos analyses est présenté tout au long de ce rapport, particulièrement dans la troisième partie. Ce travail statistique nous a également permis, comme nous le signalons dans la deuxième partie, de saisir la lourdeur d'une telle tâche, à la fois celle qui consiste à remplir ces fiches au quotidien pour les permanencier·ères, et celle qui consiste à les saisir tous les mois pour les CDAD.

Première Partie : Politique de l'accès au droit

I. Naissance de la politique d'accès au droit, histoire d'une institutionnalisation par le ministère de la Justice

De l'assistance judiciaire à l'aide juridictionnelle, l'accès au droit s'inscrit dans une histoire longue à l'intersection des mondes professionnels du droit et des mondes militants. Nous nous proposons ici d'en retracer les grandes étapes historiques avant de nous centrer plus spécifiquement sur la période contemporaine qui, à travers les lois de 1991 et de 1998 notamment, l'instituent comme politique publique partenariale, pilotée par le ministère de la Justice. Nous présenterons alors rapidement le contexte institutionnel des années 2010-2020 dans lequel s'est opéré notre enquête et qui voit cette institutionnalisation renforcée.

I.1. Avant la loi de 1991 : la pluralité des lieux et des acteurs de l'accès au droit

L'histoire de l'accès au droit et à la justice, déjà ancienne, est indissociablement liée à la profession d'avocat. Ainsi, le décret du 14 décembre 1810 crée auprès de chaque ordre, un bureau de consultations gratuites hebdomadaires (composé principalement d'avocats), chargé notamment de distribuer les affaires aux avocats par tour de rôle. Hervé Leuwers a ainsi pertinemment analysé comment l'instauration de ces bureaux participait de l'affirmation d'un « rôle public » revendiqué par les avocats, permettant d'autant de structurer et de légitimer leur profession[8]. Quarante ans plus tard, la loi du 22 janvier 1851, instaure quant à elle l'assistance judiciaire dont l'objectif principal est « d'assister les indigents ». Ceux-ci peuvent alors bénéficier gratuitement de l'assistance d'un avocat devant les juridictions lorsque leur demande apparaît « légitime et sérieuse »[9]. Plus d'un siècle plus tard, la loi du 3 janvier 1972, en substituant l'aide judiciaire à l'assistance judiciaire et alors en modifiant les conditions économiques d'accès à la justice, marque un changement de doctrine. En effet, jusqu'alors, comme l'a écrit Anne Boigeol, « la justice accessible à tout citoyen était simplement le droit pour tous d'aller en justice, pour peu qu'ils aient les moyens. La conséquence inévitable de cette conception était une justice de classe au sens où toute une partie de la population était éloignée de la justice, faute de ressources suffisantes »[10]. L'instauration de l'aide judiciaire modifie en profondeur cette conception de la justice. Désormais, « la solidarité nationale est présente dans le cadre général de

8 Hervé Leuwers, *L'invention du barreau français : la construction nationale d'un groupe professionnel, 1660-1830*, Paris, EHESS, 2006

9 [9]Jacques Faget, « Regard sociologique sur l'accès au droit », *in* Centre de recherches en droit privé de l'Université de Tours, *L'accès au droit*, Tours, Université François Rabelais, 2002, pp.119-135

10 [10]Anne Boigeol, « De l'idéologie du désintéressement chez les avocats », *Sociologie du travail*, 1981, n°1, pp. 78-85

l'aide sociale, [ce] qui implique que les parties puissent accéder au règlement judiciaire de leurs conflits »[11]. Par ailleurs, ce nouveau système n'est pas sans conséquence pour les membres du barreau et la profession d'avocat. Parce que les avocats deviennent « les intermédiaires obligés et patentés »[12] de l'accès à la justice, leur modèle professionnel, à équidistance de l'État et du marché[13], est alors largement remis en cause. On le voit, du XIXème siècle jusqu'aux années 1970, c'est surtout l'accès à la justice (entendu comme le recours et le passage devant le juge et le tribunal) qui est considéré selon une logique institutionnelle en s'appuyant notamment sur les avocats. À partir des années 1970, l'accès au droit est désormais pensé concomitamment à l'accès à la justice ; ils font l'objet d'investissements politique, militant, professionnel.

Ce sont essentiellement les partis politiques de gauche, principalement la LCR, le PSU et le PS, qui ont pensé, dès les années 1970, la question de l'accès au droit et à la justice. Plus encore, ces réflexions émanent de leurs membres avocats qui composent leurs commissions justice et/ou juridique. La LCR, d'abord, envisage davantage la justice que le droit, entendu comme discipline et savoir. « Front de lutte » parmi d'autres, l'institution judiciaire, à l'instar « des autres institutions de l'État français », n'échappe pas à la « domination bourgeoise », selon les termes des militants trotskystes[14].
Le PSU, quant à lui, propose une autre acception du droit et de la justice. Le parti établit, à Paris comme en province, une liste d'avocats[15] partageant ses convictions. Un Service juridique national, dont les thèmes couverts sont divers (aide aux victimes de la répression, assistance juridique technique aux militants, assistance aux organes du parti, campagne du parti, etc.) est créé au début de l'année 1970. Sous la plume de l'avocat Henri Leclerc, une lettre datée du 27 février 1970 destinée aux secrétaires fédéraux et aux membres de la Direction politique nationale (DPN), officialise cette création et la justifie[16] : face à « la recrudescence de la répression (policière, judiciaire, universitaire, militaire, patronale, etc.) », la création de ce Service juridique national est ardemment souhaitée afin de satisfaire aux « demandes d'aide et d'informations » des militants.
Le PS, enfin présente une troisième acception du droit et de la justice dans les années 1970. L'organisation propose une vision globale du droit et de la justice en insistant sur leurs rôles d'accompagnement quant au passage d'une société capitaliste à une société socialiste. Sa commission « Institutions et Libertés », notamment dirigée par Gilles Martinet alors secrétaire national aux études, est particulièrement chargée de

11 [11].*Ibidem*.
12 [12] *Idem*.
13 [13]Lucien Karpik, *Les avocats. Entre l'État,le public et le marché XIIIe – XXe siècle*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des Sciences Humaines, 1995.
14 [14]Jean-Paul Salles, *La ligue communiste révolutionnaire (1968-1981) Instrument du Grand Soir ou lieu d'apprentissage ?*, Rennes, PUR, 2005, notamment le chapitre V « Prise en compte de toutes les révoltes », pp. 183-227
15 [15]Cf. Archives Nationales, CAC, 581 AP 20
16 [16]Archives Nationales, CAC, 581 AP 20. DPN : Direction Politique Nationale. Les citations qui suivent sont extraites de ce document.

ce thème. En 1976, par exemple, cette commission se voit confier différentes études « concernant les aspects institutionnels de la Justice […] et les problèmes les plus concrets de l'accès au Juge et au droit ». Ces études, procédant, d'« une analyse critique », doivent « déboucher sur des propositions de réformes et d'actions ». Dans cette optique, le concours des organisations professionnelles de magistrats et d'avocats est souhaité[17]. Des colloques complètent ces études. Le 2 décembre 1978, par exemple, le PS organise, sous la présidence de Gilles Martinet, un colloque national dont le thème est « Une Justice égale pour tous ». Michel Jeol, secrétaire de la commission Institutions et Libertés, prononce à cette occasion un rapport préliminaire titré « La Justice et les Socialistes ». Trois temps rythment la contribution du magistrat socialiste : le constat (« une justice peu accessible, peu indépendante et peu efficace ») introduit l'analyse (« la justice, un bastion de conservatisme social ») qui précède la prospective (« Justice et Socialisme »). Quelques extraits sont présentés ci-dessous.

PARTI SOCIALISTE Ce document de travail n'engage pas le P.S.
Secrétariat national aux études
Commission « Institutions et Libertés »

Colloque national sur le thème
« Une Justice égale pour tous ». Paris 2 décembre 1978

RAPPORT PRELIMINAIRE : La Justice et les socialistes

III – LA PROSPECTIVE : Justice et socialisme

Les défauts de la Justice, ses infirmités, ses blocages ont, certes, des causes internes, qu'il s'agisse du manque criant de moyens, de l'insuffisance des garanties données au justiciable ou du conformisme exigé des gens de l'appareil. Mais ses dysfonctionnements les plus graves sont la conséquence de facteurs externes, en particulier des tares d'une société si criminogène qu'elle gonfle démesurément la fonction pénale et si inégalitaire qu'elle fausse profondément l'intervention du juge, de la source du procès à l'effet de la décision.

Ce serait donc une entreprise vouée à l'échec – comme le montre l'inefficacité, sinon la nocivité, des « réformes » élaborées par la Chancellerie depuis vingt ans – que de vouloir changer la Justice sans remettre en cause tout ce qui l'entoure. Quel résultat attendre d'une politique criminelle tournée vers la réinsertion sociale quand tout incite les condamnés à la récidive plus qu'au reclassement ? Comment rendre la Justice « égale pour tous » en laissant subsister entre les citoyens d'énormes différences de savoir, de pouvoir et d'argent ?

17 [17]Lettre de Gilles Martinet adressée à Francis Jacob le 10 novembre 1976. Archives du SAF

Il ne suffit pas, pour autant, d'attendre passivement que la transformation de notre société exerce un effet bien-faisant sur le fonctionnement de la Justice. Celle-ci aura un rôle actif à jouer dans le passage au socialisme.

Elle devra appliquer, loyalement et sans défaillance, la nouvelle légalité régissant le système économique et les rapports sociaux dans des domaines aussi essentiels que le droit des affaires, le statut du travail et la participation des citoyens à la vie publique. Parallèlement – et en attendant le dépérissement souhaitable mais nécessairement lointain des appareils d'État – elle connaîtra une révision importante de ses tâches : certains contentieux traditionnels auront tendance à régresser ou à disparaître, tandis que se développeront des contentieux socio-économiques généralement collectifs et concernant le cadre de vie ou le travail, la consommation, l'autogestion des entreprises ou des collectivités locales…

Pour remplir efficacement mais sans abus cette fonction « d'accompagnement » dans la période de transition au socialisme, l'organe judiciaire doit lui-même être réformé en profondeur. Le conserver tel quel exposerait les Français à deux dangers tout aussi inacceptables l'un que l'autre : le risque que la Justice fasse obstacle – comme au Chili – de tout le poids de son conservatisme passé à la mise en place de structures sociales nouvelles ; le risque, inverse, qu'elle tombe – comme à l'Est – dans un néoconformisme à l'égard des nouveaux gouvernants.

Ni Chili, ni Goulag ! Il faut organiser la Justice de manière à ce qu'elle serve l'État, sans être asservie à ses maîtres, quels qu'ils soient ! Face au « pouvoir » chargé de mettre en œuvre la politique voulue par la majorité des Français, l'institution judiciaire doit demeurer, ou plutôt devenir le « contre pouvoir » capable de protéger les droits des minoritaires, des isolés, des faibles. Contre la pression du collectif, elle sera le rempart de l'individuel ; contre la raison d'État, la gardienne de la liberté.

C'est dans cet esprit que travaille la Commission « Institutions et Libertés », dont les propositions s'ordonnent, d'ores et déjà, autour de quatre grands thèmes.

I) Restituer la Justice aux citoyens

Si l'on veut que la Justice soit en mesure « d'accompagner » le socialisme sans abandonner le citoyen, il faut placer les juges hors de portée du pouvoir en décrochant leur carrière de l'exécutif et en substituant à la pyramide hiérarchique un système autogestionnaire. Le Gouvernement conserverait seulement la possibilité de faire valoir son point de vue devant toutes les juridictions par l'intermédiaire de ses représentants naturels, les membres du ministère public, dont la situation s'en trouverait clarifiée.

Il faut également rapprocher la Justice du peuple au nom duquel elle est rendue en démocratisant le recrutement de la magistrature et en laissant se développer en son sein un pluralisme analogue à celui du corps social. Dans le même temps, les Français seront associés plus étroitement au fonctionnement de l'appareil judiciaire à la fois par une participation directe aux décisions – suivant le système de l'échevinage qui serait généralisé – et par un contrôle public sur le déroulement des procès.

2) Protéger les libertés

Protéger les libertés c'est d'abord les redéfinir, dans une « charte » ayant valeur constitutionnelle, en fonction des mœurs et des techniques certes, mais aussi dans la perspective d'une autre société.

C'est ensuite et surtout les garantir en débarrassant notre droit de tous les textes d'exception accumulés depuis vingt ans et en instituant des mécanismes de protection. La compétence du juge doit être élargie à tous les domaines où la liberté est menacée : hôpital psychiatrique, commissariat de police, prison… Le rôle de l'avocat connaîtrait une évolution parallèle, tandis que « la défense », dans le procès pénal, affronterait à armes égales « l'accusation », le tout sans négliger les moyens de contrôle qui seraient reconnus aux collectivités locales ainsi qu'aux mouvements de caractère politique, syndical ou associatif.

3) Assurer la sécurité

Même si elle est grossie et utilisée à des fins politiques la progression de la criminalité est préoccupante : à côté des actes violents et visibles qui menacent individuellement les citoyens prospèrent de manière plus discrète des agissements qui nuisent à leurs biens ou intérêts collectifs, tels que les finances publiques, l'épargne privée, l'environnement, la sécurité du travail, la santé… Pour défendre les valeurs sociales considérées comme prioritaires par la majorité des Français, il faut mettre fin à la confusion de notre politique criminelle et l'orienter clairement dans le sens du reclassement des condamnés, quels qu'ils soient – ce qui implique la suppression de la peine de mort, la réforme du régime pénitentiaire, l'extension des mesures exécutées en « milieu ouvert », la dépénalisation complète de la justice des mineurs, le développement de la prévention…

Cette reconversion de notre système pénal exige, certes, des moyens, des textes et des mentalités nouvelles, mais elle n'a de chances sérieuses de succès que si, parallèlement, de profondes transformations de structure rendent notre société moins criminogène et plus accueillante pour les anciens délinquants.

4) Rendre égal l'accès au droit et au juge

L'accessibilité de la loi et du juge est leur qualité première, sinon en importance, du moins en ordre d'urgence. C'est pourquoi le Parti socialiste en a fait le thème de son premier colloque sur la Justice […].

L'ordre du jour s'articule ensuite autour de deux autres rapports, « La justice et l'argent » et « Une justice plus ouverte », respectivement présentés par l'avocat parisien Jacques Ribs et le magistrat Jean-Pierre Michel. Les conclusions de cette journée sont dressées par François Mitterrand. Il ressort des discussions que la justice est « liée à l'État et à son appareil répressif », et que son accès se trouve semé d'embûches tant pour les « petites gens » que pour les « puissants ». Dès lors, si la justice doit accompagner le passage au socialisme, sa réforme est au préalable

nécessaire. Outre le recrutement des magistrats, le langage et le cérémonial de la justice, les honoraires des avocats suscitent particulièrement la critique.
Au final, ces indices révèlent l'intérêt des organisations politiques de gauche à l'égard du droit et de la justice, notamment pour leurs meilleurs accès. Dans cette optique, les avocats, membres de l'une ou de l'autre de ces organisations, semblent particulièrement mobilisés dans les années 1970. D'autres initiatives, plus pratiques, émergent aussi dans cette décennie. Développées par des avocats militants, leur objectif, tout à la fois professionnel et militant, est bien de rendre le droit et la justice accessibles au plus grand nombre.

Les boutiques de droit sont en quelque sorte emblématiques des initiatives originales promues par des avocats membres du Mouvement d'action judiciaire (MAJ) et/ou d'Ornano[18]. Elles se créent, durant la décennie 1970, dans les plus grandes villes de France : Paris, Grenoble, Strasbourg, Lyon, Bordeaux, Lille, etc. Leurs initiateurs sont divers et peuvent aussi bien être les riverains d'un quartier (à Strasbourg par exemple) que l'association *Justice et Socialisme* animée par des militants de la fédération de Paris du PS. Le MAJ et le cabinet Ornano semblent malgré tout les fers de lance de l'expérience des boutiques de droit.
Qu'est-ce qu'une boutique de droit ? La réponse s'avère complexe tant les définitions et les projets sont divers. Par exemple, les boutiquiers[19] se composeraient de professionnels et de non-professionnels du droit, ce qui n'est évidemment pas le cas du cabinet Ornano bien que celui-ci entende développer sa propre boutique. Lors des journées nationales des boutiques de droit à Strasbourg les 18 et 19 novembre 1978[20], « la multiplicité des opinions » autour de ces expériences est telle que la rédaction « de véritables textes de synthèse » est impossible[21].

Par-delà cette diversité, deux traits semblent caractériser les boutiques. Leurs initiateurs veulent avant tout se démarquer des consultations juridiques mises en place, bien avant les années 1970, par les ordres d'avocats et les mairies. Les boutiquiers ne veulent pas « fonctionner comme une consultation juridique » délivrant un « renseignement juridique ». Il en résulte une relation nouvelle entre le boutiquier et le demandeur définie par la « déjudiciarisation » et la « désindividualisation »[22]. Autrement dit, les boutiquiers refusent d'être des convertisseurs juridiques (ce qu'ils nomment la « déjudiciarisation ») et prodiguent une nécessaire mise en commun des expériences de chacun (ce qu'ils qualifient de

18 [18]Sur le MAJ, Jean-Philippe Tonneau, « L'engagement des avocats d'extrême-gauche. L'exemple des membres du Mouvement d'Action Judiciaire dans les années 1970 », *in* Jacquot Lionel, Higelé Jean-Pascal (dir.), *Les figures de l'engagement. Formes, objets, trajectoires*, Presses Universitaires de Nancy–Éditions Universitaires de Lorraine, 2017, pp. 41-62.
19 [19]Terme de Pierre Lascoumes. Pierre Lascoumes, « Consultations juridiques et boutiques de droit. Une critique en acte du droit et de la justice », *Déviance et Société*, 1978, n°3, pp. 233-259
20[20] *Actes*, 21, Avril 1979
21[21] Un livre collectif tente d'uniformiser les expériences au sein des boutiques de droit, Cf. Collectif, *Boutiques de droit*, Paris, Sorlin, 1978. Précisons que des chercheurs comme Pierre Lascoumes et Anne Boigeol ont contribué à cet ouvrage.
22 [22]*Actes*, 10, 1976.

« désindividualisation »). Cette relation consacre la participation du demandeur, lequel est avant tout considéré comme un citoyen. Dès lors, bien plus qu'un accès à la justice, c'est l'accès au droit, entendu comme la conquête de la citoyenneté ou encore le statut de sujet de droit, qui est privilégié[23]. Au sein des boutiques de droit, la conception de cette relation avec les demandeurs relève principalement des avocats qui souhaitent rompre avec la dichotomie professionnelle usuelle entre praticiens du droit et clients.

Dans les années 1970 où s'affirme sur de nombreuses scènes la volonté de « faire de la politique autrement »[24], la participation aux boutiques de droit en figure l'expression dans la sphère judiciaire. En d'autres termes, ces avocats expriment leur souhait de « faire du droit autrement ». Les boutiques de droit, envisagées comme « un laboratoire et une vitrine d'une société à construire » et insérées au sein d'un quartier[25], apparaissent être le lieu d'excellence pour développer ces nouvelles expériences. Les définitions des boutiques consacrent le local, la participation, ou encore l'autogestion ; des thèmes qui, au sein de la sphère politique de l'époque, sont induits par « la recherche de ces nouveaux lieux et nouvelles modalités de décision » manifestant de nouveaux rapports au politique[26].

Cette nouvelle relation aux demandeurs soulève, toutefois, quelques difficultés. Nombreux sont en effet les avocats qui, contant leurs expériences au sein des boutiques, stigmatisent les « demandeurs opportunistes » instrumentalisant le lieu à la recherche d'un renseignement juridique ou d'une prestation. Face à de telles dispositions, la « déjudiciarisation » et la « désindividualisation » escomptées confinent vite à l'utopie. Dressant le bilan de son expérience, en 1979, Christian Revon, une figure des boutiquiers parisiens, écrit que les visiteurs sont exclus des « *rites* » développés au sein d'une boutique de droit.

> « Il faut malgré tout constater que la pratique continue d'une Boutique de Droit sur une longue période aboutit aussi à la création d'une chouette bande de copains et de copines, très sympa, conviviale même, mais une convivialité un peu à usage interne avec ses règles propres, ses clins d'œil, ses rites. Tout cela exclut terriblement le visiteur qui surprend des regards de connivence qui lui échappent, qui souvent ne le concernent pas, mais par lesquels il se sent évidemment jugé (sans compter les conversations en aparté particulièrement agréables...) »[27].

23 [23]Jacques Faget, « L'accès au droit : logiques de marchés et enjeux sociaux », *Droit et Société*, 1995, n°30-31, pp. 367-378

24 [24]Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, PUR, 2005

25[25] L'insertion des boutiques de droit au sein d'un quartier est encouragée dans de nombreux articles consultés, tout comme le local est valorisé au sein du champ politique de l'époque, Cf. Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, *op. cit.*

26 [26]Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, *op.cit.*

27 [27]*Actes*, n°21, avril 1979

La conclusion de son article – au titre évocateur : « Les boutiques de droit : du fantasme à la réalité. Bilan de deux ans d'expérience » – est même sans appel puisque, selon lui, l'expérience des boutiques ne peut, en définitive, « s'établir qu'avec ceux partageant plus ou moins [*leurs*] options politiques ». Le boutiquier parisien pointe également des relations conflictuelles entre les avocats et les non-juristes. Sa boutique aurait, en effet, connu « *une période anti-avocat* ». Selon lui, les professionnels du droit, qualifiés de « *bouffeurs de dossiers* », conserveraient « *jalousement leurs prérogatives* » au sein des boutiques et ne sauraient se démettre du « *poids de leurs règles déontologiques* »[28].

Ces expériences menées par de jeunes membres du barreau représentants ou proches de l'extrême-gauche ne sont pas sans laisser indifférents les ordres auxquels ils appartiennent. Certains ordres tentent alors de redéfinir les consultations juridiques, notamment à partir des règles déontologiques, en s'opposant aux boutiques de droit. Sans jamais mentionner ces dernières, les barreaux d'Île-de-France par exemple spécifient les consultations juridiques selon qu'elles sont initiées par les ordres ou délivrées au sein des mairies ou des « groupements socio-professionnels » ; tandis que le président de la conférence des bâtonniers y voit « l'avenir de [*la*] profession »[29]. Plus encore, certains barreaux, à l'instar des barreaux de Strasbourg et de Châteauroux semblent particulièrement enclins à poursuivre leurs membres participant aux boutiques. Deux archives – annexées au livre collectif déjà mentionné – en font état.

Poursuites disciplinaires contre des avocats[30]

Paris, le 4 avril 1978 (AFP)

Des poursuites disciplinaires ont été engagées contre les avocats des barreaux de Strasbourg et Châteauroux par les conseils de l'Ordre, annonce mardi la FNUJA [Fédération nationale des unions de jeunes avocats].

Selon la Fédération, ces poursuites sont liées à l'ouverture de bureaux d'informations juridiques où les avocats donnaient des consultations gratuites. D'après un avocat, plusieurs de ses confrères, ainsi que des magistrats, s'étaient associés dans un « groupe d'information juridique d'Alsace ». le conseil aurait alors engagé des poursuites disciplinaires contre ces avocats, estimant que cette association « illégale » constituait une « publicité personnelle » ; « les consultations étaient pourtant données anonymement », souligne un avocat.

A Châteauroux, les deux avocats poursuivis font partie eux-mêmes du Conseil de l'Ordre. L'ouverture du bureau d'information date du 2 mars, dans une commune limitrophe, Déol. Le 4 mars, le groupe cessait ses activités en raison d'une interdiction

28[28] *Ibidem*

29 [29]« Les Barreaux d'Île de France et les consultations juridiques », mars 1979, et lettre du 5 avril 1979 du Président de la Conférence des Bâtonniers adressée à Claude Michel. Archives du SAF

30[30] *In* Collectif, *Boutiques de droit*, *op. cit.*, p. 111

de l'Ordre. « Une douzaine d'avocats ont donné des consultations, et nous avons prévenu nos confrères de l'ouverture de ce bureau », affirme un avocat.

« Jamais le Conseil de l'Ordre, qui ne poursuit que deux avocats, n'a motivé son interdiction », ajoute-t-il.

Dans les milieux du barreau, on estime que les avocats n'ont pas à demander l'autorisation au Conseil de l'Ordre d'ouvrir de tels bureaux d'information, dont le principe est d'ailleurs admis dans la plupart des villes.

« Il n'y a aucune recherche de clientèle privée, mais seulement l'affirmation d'une nouvelle conception de notre métier, basée sur la notion de service. Nous refusons d'être de simples commerçants du droit », affirment certains avocats.

Pour eux, les bureaux d'information, qui doivent fonctionner sous le contrôle du Conseil de l'Ordre, font partie intégrante de notre liberté syndicale.

La FNUJA, qui « apporte son soutien total aux avocats poursuivis », estime que les poursuites disciplinaires engagées sont « contraires au principe de liberté personnelle et syndicale de l'avocat, comme le libre exercice du droit d'association et d'expression ».

Nul n'est censé ignorer la loi...[31]

Mais qui a une véritable connaissance de ses droits ? C'est en considération de l'ignorance de la plus grande partie de la population des règles de droit, que partout en France et en Europe sont nées des Boutiques de droit.

Ainsi, à Strasbourg, dès 1973, des avocats, des étudiants, des professeurs de droit et autres juristes, ont décidé de mettre en place un réseau de permanences juridiques gratuites. Ce système a fonctionné de manière informelle pendant quatre ans.

Face à une demande grandissante de la population alsacienne, les membres de ce groupe se sont alors constitués dans une association de droit local, ce qui a donné lieu à la naissance du GIGA (Groupe d'information juridique d'Alsace) courant juin 1977.

Les buts de cette association sont de favoriser l'accès de tous les citoyens à la connaissance de la règle de droit, et d'amener tant les membres de l'association que les justiciables à une réflexion sur le rôle du droit et le fonctionnement de la justice dans notre société.

Dès sa création, l'association a dû répondre à de nouvelles sollicitations émanant tant de particuliers que de collectivités publiques et d'autres associations.

Cet essor n'a pas manqué d'irriter l'Ordre des avocats du barreau de Strasbourg, qui croit voir dans ces permanences une concurrence déloyale et un danger pour la profession.

L'Ordre des avocats du barreau de Strasbourg prétendrait-il détenir le monopole de l'information juridique ? C'est ce qui semble ressortir des derniers événements. Nous vous laissons juges :

31 [31]*In* Collectif, *Boutiques de droit*, *op. cit.*, p. 112-113

● début janvier, lettre du bâtonnier de l'Ordre des avocats de Strasbourg, invitant le secrétaire de l'association à donner les noms des avocats membres du GIGA ;
● même lettre aux municipalités accueillant une permanence juridique ;
● réponse du GIGA avisant Monsieur le Bâtonnier que l'activité de l'association ne dépendait pas de l'autorité de l'Ordre ;
● réitération d'un appel à la délation de la part du bâtonnier ;
● froid silence du GIGA valant refus.

À partir de ce moment-là, une véritable opération coups de poing a été déclenchée :

● envoi d'émissaires dans les permanences avec pour mission de constater la présence d'avocats ;
●descente de Monsieur le Bâtonnier Oster à la permanence de Schiltigheim le 8 mars 1978, où il a pu prendre un avocat « en flagrant délit » d'information juridique ;
● vérification au registre des associations des noms des avocats membres fondateurs ;
● demande par écrit d'explications adressée à ces avocats quant à leur appartenance au GIGA ;
● mise en œuvre lors du dernier Conseil de l'Ordre du lundi 13 mars d'une procédure disciplinaire à leur encontre.

L'Ordre des avocats du barreau de Strasbourg ignorait-il que notre constitution garantit encore la liberté d'association ?

Les poursuites engagées contre les avocats membres de l'association visent en réalité à la destruction du GIGA, destruction qui conférerait aux avocats du barreau de Strasbourg un monopole de fait de l'information juridique et priverait une importante tranche de la population du droit légitime à l'information gratuite.

Le GIGA[32].

Ces poursuites sont aussi l'occasion de rappeler aux Ordres locaux que les avocats ne sont pas les seuls intervenants des boutiques. Les boutiquiers du XIXème arrondissement de Paris par exemple s'étonnent des poursuites engagées par les conseils de l'ordre de Strasbourg et de Châteauroux qui ne visent en réalité, selon eux, qu'à la « défense d'un certain monopole ».

Communiqué de la Boutique de droit du XIXe[33]

Dans la querelle qui oppose deux Conseils de l'Ordre des avocats (Strasbourg et Châteauroux) aux avocats qui participent à des « Groupes d'information juridique » ou « Boutiques de droit », il ne fait pas, de l'avis du moins de la Boutique de droit du XIXe, voir seulement une querelle de famille, entre juristes.

32 [32] Le GIJA : Groupe d'information juridique d'Alsace
33 [33] *In* Collectif, *Boutiques de droit*, *op. cit.*, p. 113-114

Ces groupes d'information juridique, constitués souvent en association 1901, ne sont pas composés que de « professionnels du droit », mais d'usagers, justiciables, étudiants, chômeurs, etc., et la participation d'avocats y est minoritaire.

Les poursuites disciplinaires contre ces avocats visent donc essentiellement à discréditer et faire disparaître les groupes eux-mêmes, de même que c'est à travers des poursuites disciplinaires contre des médecins que les professions médicales pouvaient intervenir sur des « groupes Santé », comme ce fut le cas en 1972 pour le Docteur Jean Carpentier.

Il faut donc re-situer le débat, sans pour autant minimiser la défense des avocats face à leur Conseil de l'Ordre, comme un débat de fond entre les justiciables et les avocats pris dans leur ensemble et leurs organisations.

C'est très certainement pour des raisons purement corporatistes et de défense d'un certain monopole, que les avocats s'opposent à l'activité des Boutiques de droit. Leur monopole est pourtant limité par la loi à la représentation et à l'assistance devant les juridictions, encore faut-il ajouter : chaque fois que ces juridictions rendent la représentation obligatoire, ce qui n'est pas toujours le cas (Tribunal d'instance, Conseil des prud'hommes, Tribunal de commerce, etc.). Mais une tendance très forte depuis plusieurs années se fait jour, de vouloir monopoliser toute la vie juridique et judiciaire (visant par exemple à la suppression de la profession de « conseil juridique »). Par la même tendance, les organisations d'avocats veulent voir supprimer les consultations juridiques tenues par les justiciables eux-mêmes, même si les Ordres d'avocats se mettent en contradiction avec la liberté d'association, la liberté d'exercice du droit, dans un pays où « nul n'est censé ignorer la loi », et où « la loi est égale pour tous ».

Il y va du libre accès des gens à la loi, au droit, à la justice, qui ne sont la propriété de personne, même si, à certains moments, et dans certaines conditions, les avocats, se substituant aux gens eux-mêmes, rendent d'éminents services.

La question se complique du fait que des avocats, peu nombreux, participent à de tels groupes d'information juridique, ou Boutiques de droit : ici encore, les Boutiques ont leur mot à dire, en plus de ce que les avocats peuvent dire à leurs Ordres ; les Boutiques de droit demandent, revendiquent, la présence libre d'avocats dans leurs activités, de même que celle de magistrats libres, ou d'autres professionnels compétents. Ces groupes d'usagers de la justice ont droit à la présence d'hommes de justice, qu ne viennent pas ès-qualité, qui ne sont pas seuls à « consulter », mais qui donnent leur avis, à partir de l'expérience pratique qu'ils ont du tribunal et de la justice. Peut-être (sans aucun doute), les avocats ont droit d'aller dans de telles Boutiques (leurs Ordres mènent là un mauvais procès), mais surtout de telles Boutiques ont droit de les demander et de les accueillir.

Quand on participe, comme nous, depuis trois ans au fonctionnement d'une Boutique de droit, dont les « permanents » (bénévoles) se composent de quinze personnes dont trois avocats, on est stupéfié qu'un Conseil de l'Ordre des avocats, dont la fonction reste tout de même la défense des gens, se scandalise et se mobilise de telle façon, pour défendre quoi... ?

L'histoire des boutiques de droit présentée par quelques analystes est essentiellement parisienne. Or, on le voit, leur création n'est pas réservée à la seule capitale. Plus encore, nombre d'analystes considèrent l'expérience des boutiques de droit comme achevée au tournant des années 1980. De précédentes recherches nous permettent d'infirmer cette analyse[34]. Plus exactement, c'est l'activité proprement dite des boutiques de droit qui est profondément modifiée au tournant des années 1980. Cela tient, principalement, au départ progressif des avocats. Les boutiques doivent alors choisir entre s'institutionnaliser – sur le modèle des bureaux juridiques québécois – ou rester en l'état. Par ailleurs, le développement de consultations juridiques spécialisées, organisées par les syndicats ou les associations, va à l'encontre de la revendication généraliste des boutiquiers et engendre leur moindre activité. Malgré cette institutionnalisation, certaines boutiques de droit, par exemple à Lyon, se créent au début des années 1980 selon les « principes » défendus la décennie précédente. D'autres, créées dans les années 1970, perdurent. C'est le cas de la boutique de droit d'Angers, créée en 1976, qui constitue un lieu d'observation privilégié de la présente recherche.

Au tournant des années 1970-1980, les jeunes avocats membres ou proches de l'extrême-gauche adhèrent au Syndicat des avocats de France (SAF) en y important leurs expériences des boutiques de droit. Si l'accès au droit et à la justice constitue, dès 1974, l'épine dorsale du programme du Syndicat, l'arrivée de ces jeunes militants lui donne un nouveau souffle. Dans chaque rapport moral, prononcé lors du congrès annuel par le président, une rubrique à part entière lui est consacrée. La lecture de ces rapports, depuis le congrès de 1974 jusqu'aux plus récents, laisse néanmoins entrevoir des acceptions différentes quant à la mise en œuvre de cette aspiration. D'abord, l'accès au droit et à la justice est envisagé, jusqu'au début des années 1980, en sus d'une pratique professionnelle « traditionnelle », par un exercice hors cabinet. Les organisations syndicales, les mairies, les « grandes associations de défense des libertés »[35] apparaissent être des lieux d'excellence pour délivrer des conseils juridiques. Leur objectif est avant tout, selon leurs termes, de « démocratiser la justice ». Plus encore, en répondant aux « besoins de droit », ces avocats, par leurs pratiques professionnelles, entendent faire des justiciables de véritables citoyens.

Depuis le milieu des années 1980, l'accès au droit et à la justice est davantage appréhendé, par ces avocats, sous l'angle économique[36]. Face « au prix de la justice », le Syndicat élabore, depuis sa création jusqu'à aujourd'hui, différentes réformes de l'aide judiciaire / l'aide juridictionnelle : son attribution automatique concernant l'ensemble des droits des personnes[37], la création d'un « Fonds national

34[34] Jean-Philippe Tonneau, *Le Syndicat des Avocats de France (1972-2012). Contribution à une socio-histoire du militantisme syndical dans le champ judiciaire*, Doctorat de Sociologie, Université de Nantes, 2014

35[35] « Rapport Moral du Président. Congrès 1974 ». Archives du SAF. Cf. nos chapitres 4 et 6

36[36] « Questions aux avocats », 14 septembre 1977. Archives du SAF

37 [37]« Eléments de proposition pour une réforme de l'Aide Judiciaire », Rapport de la section de Lyon au colloque de Goutelas organisé les 14 et 15 mai 1977. Archives du SAF

de l'aide »[38], ou encore d'un « Conseil national de l'accès au droit »[39]. Si ces réformes doivent permettre au plus grand nombre, notamment aux plus démunis, d'accéder à la justice, la question de la rémunération des avocats intervenant au titre de l'aide judiciaire / l'aide juridictionnelle n'est pas négligée. L'augmentation de cette rémunération (qu'ils qualifient « *d'indemnisation* »), permettant de remédier à une « défense à double vitesse », constitue l'une des revendications du SAF en matière d'aide judiciaire / d'aide juridictionnelle. L'insatisfaction de cette revendication conduit, à partir de la fin des années 1980, à différentes mobilisations.

I.2. La loi de 1991 et la création des CDAD : la politique d'accès au droit par le haut

En 1989-1990, le barreau, dans son ensemble, se mobilise. Toutefois, l'initiative revient au SAF et à ses membres qui réalisent un véritable travail de mobilisation auprès de leurs confrères. Ainsi, dès 1988, notamment à l'issue de son congrès annuel, le SAF dénonce « les défauts d'engagement précis, concrets et acceptables des pouvoirs publics » en matière d'aide judiciaire et se déclare « en état de préparation à la grève »[40]. Bien qu'une première « journée d'action » ait lieu le 17 avril 1989 (des conférences de presse dans différents barreaux, des assemblées générales des ordres, etc.), l'essentiel du premier semestre de l'année 1989 est consacré à un travail d'expertise, notamment mené par la section nantaise, de l'aide judiciaire. L'objectif est de « comptabiliser [dans différents cabinets] les pertes dues à l'indemnisation sous-évaluée de l'aide légale », puis « d'établir un document comptable de synthèse devant être communiqué à la Chancellerie et au Ministre du budget, à appui de l'ouverture de véritables négociations »[41]. Si ce travail d'expertise permet aux membres du SAF d'être les interlocuteurs des pouvoirs publics, il leur confère également « l'image de spécialistes de l'aide judiciaire » auprès de leurs confrères. Les objectifs assignés à ce travail ne semblent pas avoir eu l'effet escompté. Dès lors, durant le deuxième semestre de l'année 1989, la direction du SAF consulte ses sections et s'enquiert des « modalités d'action » privilégiées par ses membres[42]. Différentes « actions », initiées par le barreau de Nantes, émaillent toute l'année 1990 : des journées de grèves totales ou partielles, des conférences de presse, des manifestations, des assemblées générales des Ordres, etc. Remarquons, enfin, que le travail d'expertise des syndicalistes nantais comme « le déclenchement du mouvement » dans leur barreau n'ont rien d'anodins. Le barreau nantais est en effet dirigé, à cette époque, par un « bâtonnier SAF » (qui est également l'ancien président de la section). En février 1991, la commission installée par le Premier ministre Michel Rocard à la fin de l'année 1989 et présidée par Paul Bouchet (dite « Commission Bouchet I ») remet son rapport. Précisons que Paul Bouchet est un

38 [38]« La fin des Palais ? Quelles exigences pour une justice nouvelle ? », Rapport présenté lors du congrès de 1982. Archives du SAF

39 [39]« Rapport Moral du président au congrès de 1984 ». Archives du SAF

40[40] « Compte-rendu du conseil syndical du 11 décembre 1988 ». Archives du SAF

41 [41]« Lettre du Cabinet Danet aux correspondants des sections et du SAF », 31 janvier 1989. Archives du SAF

42 [42] Cf. par exemple le compte-rendu du conseil syndical du 2 décembre 1989. Archives du SAF

avocat bien connu au barreau et qu'il est membre du SAF[43]. Son rapport conclut notamment que « le dispositif actuel, en excluant de l'aide judiciaire la consultation juridique préventive du procès, a pour effet pervers de pousser à engager un contentieux pour bénéficier d'une aide. L'aide à la consultation juridique comme moyen de prévention est l'innovation manquée de la loi de 1972 »[44]. Le 10 juillet 1991, la loi relative à l'aide juridique, porté par le garde des Sceaux Henri Nallet, est votée[45]. « Très largement influencée par les conclusions »[46] du rapport Bouchet, la loi introduit deux modifications : d'une part, l'aide juridictionnelle succède à l'aide judiciaire, d'autre part l'aide à la consultation juridique est créée.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique :

L'aide juridique comprend deux volets, l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit.
« L'aide juridictionnelle est accordée à toute personne dont les ressources sont insuffisantes afin qu'elle puisse faire valoir ses droits en justice. L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle ». Un bureau est, par conséquent, institué au siège de chaque tribunal de grande instance (articles 2-13 de la loi).
L'aide à l'accès au droit comprend l'aide à la consultation et à l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles (articles 53-64 de la loi).
Financement (articles 65-69 de la loi) : l'aide juridictionnelle est financée par l'État, l'aide à l'accès au droit est financée par l'État, les collectivités territoriales et les organismes professionnels.

Cette loi distingue ainsi clairement l'accès au droit et l'accès à la justice. Elle crée le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) chargé de recueillir toutes informations sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit. Il est composé des représentants des pouvoirs publics et des professions juridiques (qui sont bien souvent les avocats membres du SAF). Des Conseils départementaux d'aide juridique (CDAJ) sont également instaurés. Autrement dit, l'accès au droit et à la justice est décliné et donc organisé à l'échelle départementale. La politique est conçue comme devant être mise en œuvre de manière homogène sur l'ensemble du territoire, des instances, les CDAJ, étant créées dans chaque département pour impulser une politique mobilisant les mêmes instruments.

La création des CDAJ par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991

43 [43] Cf. ses mémoires Paul Bouchet, *Mes sept utopies*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2010
44 [44] Rapport de la commission Bouchet, cité *in* Aude Lejeune, *Le droit au Droit*, Paris, Editions des archives contemporaines, 2011, p. 61
45 [45] Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique
46 [46] Rapport de la commission Bouchet, cité *in* Aude Lejeune, *Le droit au Droit*, *op. cit.*, p. 62

Article 54 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991

Il est créé dans chaque département un conseil départemental de l'aide juridique chargé d'évaluer les besoins d'accès au droit, de déterminer et mettre en œuvre une politique d'aide à l'accès au droit, d'en fixer le domaine, l'étendue et les effets, d'évaluer la qualité du fonctionnement des services organisés à cette occasion, de rechercher et recevoir les fonds de toute nature destinés au financement de sa politique, de répartir les fonds ainsi reçus. Le conseil départemental de l'aide juridique établit chaque année un rapport sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit dans le département.

Article 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991

Le conseil départemental de l'aide juridique est un groupement d'intérêt public auquel sont applicables les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

Il est constitué :

1° De l'État ;

2° Du département ;

3° Du ou des ordres des avocats établis dans le département et, lorsqu'elles ont la personnalité morale, de la ou des caisses des règlements pécuniaires de ce ou de ces barreaux ;

4° De la chambre départementale des huissiers de justice ;

5° De la chambre des notaires du département ;

6° De la chambre de discipline des commissaires-priseurs lorsqu'elle a son siège dans le département. Toutefois, la chambre de discipline des commissaires-priseurs de la région parisienne choisira, dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le conseil départemental de l'aide juridique dont elle fera partie. Faute d'avoir exercé ce choix dans ce délai, elle sera membre du conseil départemental de l'aide juridique du département le plus peuplé de son ressort.

Peut en outre être admise toute autre personne morale de droit public ou privé.

Le conseil départemental de l'aide juridique des départements sièges d'une cour d'appel comprend, en outre, la chambre de discipline des avoués près cette cour.

Le conseil départemental de l'aide juridique de Paris comprend l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Les questions relatives à l'aide à l'accès au droit intéressant les Français établis hors de France relèvent, en l'absence de lien avec un autre département, du conseil départemental de l'aide juridique de Paris.

Au sein du conseil d'administration, les représentants des professions judiciaires et juridiques et des caisses des règlements pécuniaires des barreaux doivent être en nombre au moins égal à celui des représentants des autres catégories.

Le conseil d'administration du conseil départemental de l'aide juridique est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ou son représentant.

La convention constitutive détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement.

Plus généralement, la loi de 1991 participe du retour d'une logique institutionnelle et professionnelle de l'appréhension de l'accès au droit et à la justice, délaissée, dans les années 1970, au profit d'une logique avant tout militante.

Le 18 décembre 1998, une nouvelle loi relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits est adoptée[47]. Elle modifie en profondeur la loi du 10 juillet 1991. D'une part, les CDAJ deviennent les Conseils départementaux d'accès au droit (CDAD). Présidé par le président du TGI, chaque CDAD réunit le préfet, le président du conseil général, l'association départementale des maires, des professionnels du droit et une association qui œuvre dans le domaine de l'accès au droit.

La création des CDAD par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998

Article 54 de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998

Dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à sa mise en œuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'État préalablement à son attribution. Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours.

Il peut participer au financement des actions poursuivies.

47[47] Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Il établit chaque année un rapport sur son activité.

Article 55 de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998

Le conseil départemental de l'accès au droit est un groupement d'intérêt public auquel sont applicables les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

Il est constitué :

1° De l'État ;

2° Du département ;

3° De l'association départementale des maires ;

4° De l'ordre ou, si le département compte plus d'un barreau, de l'un des ordres des avocats établis dans le département choisi par leurs bâtonniers respectifs ;

5° De la caisse des règlements pécuniaires de ce barreau ;

6° De la chambre départementale des huissiers de justice ;

7° De la chambre départementale des notaires ;

8° Dans les départements sièges d'une cour d'appel, de la chambre de discipline des avoués près cette cour ;

9° A Paris, de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

10° D'une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit, désignée conjointement par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et les membres mentionnés aux 2° à 9°, sur la proposition du préfet.

Le conseil départemental est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, qui a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

La convention constitutive détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ceux mentionnés aux 1° à 10°.

Le CDAD se voit ainsi confier la coordination locale des actions en matière d'accès au droit. Autrement dit, la loi de 1998 confirme la territorialisation de l'accès au droit. C'est d'autant plus le cas que les CDAD sont à même de créer et de labelliser des points d'accès au droit (PAD) qui accueillent des justiciables souhaitant une information et/ou une consultation juridique délivrée par des membres du CDAD, des professionnels du droit ou des juristes d'associations généralistes ou spécialisées. La politique d'accès au droit est ainsi construite comme une politique partenariale. Elle associe plusieurs acteurs : des acteurs institutionnels, les préfectures et les collectivités locales ; des acteurs juridictionnels, les chefs de juridiction et magistrats délégués par la Cour d'appel ; des professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers de justice) et des acteurs associatifs (en particulier de grands réseaux associatifs nationaux ayant une activité d'accès au droit, comme la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles).

D'autre part, la loi crée les Maisons de la justice et du droit (MJD), placées sous l'autorité du procureur de la République et du Président du TGI. L'objectif de ces « structures décentralisées » est, selon la présentation qui en en faite sur le site du ministère de la Justice, d'« assurer une présence judiciaire de proximité » ou encore de « rapprocher la justice quotidienne des citoyens qui y ont difficilement accès ». Les MJD sont ainsi révélatrices d'un mot d'ordre structurant à cette période au ministère, celui de la « proximité ». Il n'y a ainsi rien d'anodin à ce que quelques années après soient créés les juges de proximité, véritable résurgence des juges de paix de naguère[48]. Devant permettre des partenariats entre les magistrats, les élus, les policiers, les associations et les travailleurs sociaux, les MJD œuvrent tant en matière pénale qu'en matière civile. Les MJD sont pensées comme devant fonctionner en synergie avec les CDAD. Elles permettent à l'institution judiciaire d'intervenir et pas seulement d'informer, puisque des mesures alternatives de traitement pénal ou encore des actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer. Enfin, la résolution à l'amiable des conflits marque la véritable nouveauté de la loi de 1998. Si les Modes Alternatifs de Règlement des Conflits (MARC) que sont la conciliation[49] et la médiation sont déjà anciens[50], la loi de 1998 les promeut fortement.

La loi de 1998 modifie profondément les manières de penser et de mettre en œuvre l'accès au droit et l'accès à la justice, en ce qu'elle les distingue alors qu'ils étaient jusqu'alors pensés comme un ensemble homogène. L'accès à la justice est

48 [48] Sur les juges de proximité, Cf. Antoine Pélicand, « Les juges de proximité : La création difficile d'une figure judiciaire », in Hélène Michel, Laurent Willemez, *La justice au risque des profanes*, Paris, PUF, 2008, p. 53-69. Antoine Pélicand (avec la collaboration de Jean-Philippe Tonneau), *Les juges de proximité : Une étude du recrutement*, Rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, 2009.

49[49] Sur la conciliation, Cf. Pascale Moulévrier, Jean-Noël Retière, Charles Suaud, *La volonté de juger Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions*, Rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, 2004

50[50] Loïc Cadiet, Thomas Clay, *Les modes alternatifs de règlement des conflits*, Paris, Dalloz, 2019

appréhendé de deux manières : soit au travers de certaines structures, telles que les MJD, et de certains dispositifs extra-judiciaires, comme la conciliation et la médiation, soit par le prisme économique de l'aide juridictionnelle (qui a connu quelques réformes consistant principalement à sa réévaluation et à sa revalorisation). Tout en distinguant l'accès au droit et l'accès à la justice, la loi réaffirme dans les deux cas une logique institutionnelle et politique. Pour autant, les structures et les dispositifs mis en place par le ministère de la Justice, déclinés localement, n'épuisent pas les mises en œuvre et réalités locales de l'accès au droit. Pour certains professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers de justice), l'accès au droit est une composante de leur activité. En outre, certaines associations (notamment en droit des étrangers, en droit des femmes, en droit des mineurs, etc.), qui interviennent ou non par ailleurs dans les MJD, développent leurs propres permanences juridiques en dehors des politiques impulsées par les CDAD. Autrement dit, une logique militante coexiste toujours avec la logique institutionnelle et politique du ministère de la Justice.

Des débuts du XXème siècle jusqu'aux années 1970, l'accès au droit, d'abord appréhendé selon une logique professionnelle et/ou militante, est ensuite saisi selon une logique institutionnelle. Les différentes lois qui se succèdent (les lois de 1991 et de 1998 mais aussi celle, en 1972, relative à l'aide judiciaire) sont autant d'occasions d'affirmer un peu plus cette logique. Les années 2010-2020 voient cette institutionnalisation confirmée et poursuivie.

I.3. Réaffirmer le territoire de la justice : labellisation des point-justice et division du travail avec les France services

Suite à la publication de la dépêche du 9 décembre 2020, les différents dispositifs d'accès au droit, quelle qu'en soit la dénomination (PAD, relais, antennes, etc.) ont été regroupés et renommés « point-justice », afin de les rendre plus lisibles et plus visibles. Le ministère de la Justice les présente comme « des lieux d'accueil gratuits permettant d'apporter une information de proximité sur leurs droits et devoirs aux personnes ayant à faire face à des difficultés juridiques ou administratives », réunissant des professionnels du droit, des associations, des conciliateurs de justice, etc. Surtout, il est précisé que les nouveaux « point-justice » ont « une activité uniquement dédiée à l'accès au droit et sont implantés dans différents lieux (centres communaux d'action sociale, France services, etc.) ». C'est bien au nom, une nouvelle fois, d'une justice proche des citoyens que ce travail d'homogénéisation et de labellisation est réalisé.

Parallèlement au réseau des point-justice, un autre réseau se met en place, celui des France services qui concerne en partie l'accès au droit, sans toutefois relever de la juridiction du ministère de la Justice. Les maisons France services, créées en 2019 à la suite du grand débat lancé par Emmanuel Macron, font là encore « écho aux volontés du Gouvernement de rapprocher le service public des usagers » comme on peut le lire sur le site du ministère de l'Économie. Piloté par le ministère de

la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales via l'Agence nationale de la cohésion des territoires, le réseau des structures labellisées « France services » se compose à l'heure actuelle de 2 379 guichets uniques de proximité regroupant sur leurs sites plusieurs administrations. Il s'appuie en grande partie sur un réseau pré-existant, celui des Maisons de service au public (MSAP). D'abord expérimentées sur 22 départements de 2010 à 2013, les MSAP sont généralisées sur l'ensemble du territoire français suite à la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République), adoptée le 7 août 2015, qui inscrit « l'accessibilité des services au public [comme] l'un des principaux enjeux en matière d'égalité des territoires ». Comme le mentionnait alors le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, l'objectif des MSAP était d' « accompagner les usagers dans leurs démarches ». Des « agents-médiateurs » étaient chargés d'accompagner les demandeurs dans leurs démarches administratives c'est-à-dire de les informer, mais aussi de les orienter vers les services publics compétents. Plus encore, les MSAP se devaient d' « accompagner numériquement » les demandeurs. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales le justifiait ainsi : « Une maison de services au public est un espace associant systématiquement présence humaine et accès aux outils numériques. Les agents des maisons de services au public sont formés – par les opérateurs ainsi que par l'État et ses partenaires – aux actions de médiation sociale et numérique, afin de lutter contre l'illectronisme et favoriser l'inclusion numérique ».
Les acteurs qui portaient les MSAP étaient multiples : CNAF, La Poste, Pôle Emploi, etc. Parmi eux figurait l'Union nationale des PIMMS (Point d'Information Médiation Multi Services). Créés en 1995, les PIMMS, dont les membres se présentent comme des médiateurs sociaux, se donnent pour objectif « d'améliorer le lien entre les habitants et les services publics ». Dans le cadre des MSAP, ils étaient chargés notamment de contribuer à la formation des agents-médiateurs amenés à informer et orienter le public.

En 2019, une circulaire du Premier Ministre crée les maisons France services chargées de prendre le relais des MSAP. L'objectif du gouvernement, selon Jacqueline Gourault, la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, est « d'améliorer le dispositif existant des maisons de services au public », celles-ci étant « de niveaux très différents. L'idée est d'élever leur niveau général avec un panier commun de services » mais aussi de créer « un guichet unique de services ». Ainsi, si les 1 340 MSAP réparties sur le territoire regroupaient déjà certains services publics qui pouvaient varier d'un guichet à un autre, elles doivent désormais, pour recevoir le label "France services" respecter une charte qui impose notamment la présence d'au moins deux agents polyvalents en permanence et un socle de services communs relevant de neuf organismes : La Poste, Pôle emploi, la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la Mutualité sociale agricole (MSA), les services de la Direction générale des

Finances publiques (DGFiP), des services du ministère de l'Intérieur et des services du ministère de la Justice.
Si toutes les MSAP n'ont pas vocation à être labellisées, il est d'emblée prévu de créer des France services *ex nihilo* pour parvenir à un maillage plus serré du territoire. Comme l'a précisé le Premier Ministre de l'époque Édouard Philippe, « quel que soit l'endroit où on habite, on doit pouvoir rencontrer un des représentants du service public » ; les zones rurales et les quartiers prioritaires de la ville seront ainsi, dans un premier temps, privilégiés pour accueillir une France services.

Un double mouvement de reconfiguration de la politique d'accès au droit est donc observable au début des années 2020, au moment où s'engage notre étude. D'un côté, le ministère de la Justice homogénéise, par une politique de labellisation, les différents lieux et permanences d'accès au droit et se positionne, à travers les CDAD, comme animateur d'une politique partenariale au niveau local. De l'autre, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales développe et instaure de nouvelles structures, les France services, pour lesquelles l'accès au droit est une activité parmi d'autres. L'articulation entre les point-justice et le réseau France services ne va pas de soi et n'est pas exempte de tensions comme les entretiens réalisés au début de cette enquête l'ont souligné. Certaines de nos interlocutrices au ministère de la Justice ont par exemple insisté sur « la grosse implication » qui était « demandée aux CDAD dans ces France services » sous des formes diverses, bien loin de la division du travail initialement présentée :

> « En fait, il y avait des MSAP qui ont été labellisées France services dans lesquels il y avait déjà un point d'accès au droit. Et là, on encourage encore plus les CDAD à implanter directement des permanences d'accès au droit au sein même de France services. Et quand ce n'est pas possible, à avoir un lien de qualité entre les structures d'accès au droit et les maisons France services. (…) Donc voilà (…) on demande une grosse implication des CDAD dans ces France services, et ils sont notamment en charge de la formation des agents France services pour tout ce qui relève du bouquet justice »

Plus généralement, ce double mouvement de labellisation d'une part, de division du travail de l'autre, qui caractérise les reconfigurations les plus récentes de la politique d'accès au droit a récemment fait l'objet d'interrogations et de critiques. Les derniers États généraux de la justice (EGJ) en constituent une bonne illustration. La lettre de mission, qui est un discours prononcé le 18 octobre 2021 par le président de la République, donne le ton. Constatant une perte de confiance des citoyens dans leur justice[51], Emmanuel Macron lance des EGJ qui recèlent, selon lui, « deux grands enjeux » qui sont autant de « champs de réflexion » : d'une part « restaurer le pacte civique entre la nation et la justice », et d'autre part « penser un

51 [51] Pour une analyse sociologique sur ce « sentiment de défiance » à l'égard de l'institution judiciaire, du droit et de la justice, Cf. Cécile Vigour, Bartolomeo Cappelina, Laurence Dumoulin, Virginie Gautron, *La justice en examen*, Paris, PUF, 2022

service public de la justice moderne » et dès lors « améliorer » celui-ci[52]. Les solutions esquissées par Emmanuel Macron dans son discours sont multiples, l'une d'elles prévoit que « chacun ait accès à une solution de justice et un accès aux droits »[53]. Les point-justice sont alors cités en exemple[54]. D'autres solutions sont envisagées. Emmanuel Macron fait notamment référence au numérique et s'interroge : « Comment mettre en place, par exemple, des plateformes numériques pour accéder au droit de manière plus simple, plus rapide, sans formalisme, sans avoir à se déplacer ? Comment aussi faire en sorte que les plus modestes dans notre société aient accès plus simplement au droit à la justice lorsqu'ils sont confrontés à tant de difficultés ? C'est une question de moyens. C'est une question aussi d'organisation, de simplicité de nos organisations, parce que toute complexité et formalisme éloignent les plus vulnérables du droit et de la justice »[55].

Les EGJ, qui se déroulent d'octobre 2021 à avril 2022, donnent lieu à un rapport rédigé par son comité et publié en avril 2022. Intitulé « Rendre la justice aux citoyens », le rapport, qui part du constat que « l'institution judiciaire se porte mal », dresse un état des lieux de l'ensemble de l'institution : les différentes juridictions, les différents domaines du droit, les différents acteurs juridiques et judiciaires, les différentes politiques publiques jusqu'alors menées, sont tour à tour examinés, déconstruits voire critiqués et remis en cause. À ce premier temps, au cours duquel les membres du comité des EGJ constatent non seulement que « la justice est au bord de la rupture » et qu'elle « ne parvient plus à protéger les plus fragiles » mais aussi que les « politiques publiques [jusqu'alors mises en œuvre] sont défaillantes »[56], succèdent les solutions. L'accès au droit, dont la politique est dénoncée du fait de son manque d'ambition et de la faiblesse des moyens attribués, est présenté comme l'une des solutions possibles : de manière générale, le comité des EGJ souhaite « renforcer la politique d'accès au droit ». Les 101 CDAD répartis sur le territoire français, dont le comité rappelle le rôle (« définir une politique locale, impulser des actions nouvelles, dresser et diffuser l'inventaire des actions menées, et évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs mis en place en matière d'accès au droit »[57]), constituent le cœur de sa réflexion. Le renforcement du rôle des CDAD est souhaité afin d'en faire l'unique interlocuteur et organisateur local de l'accès au droit, notamment au travers des 1979 point-justice répartis en France. L'objectif est avant tout « d'éviter de voir se développer des permanences "sauvages »" offrant des garanties insuffisantes »[58]. À cet effet, le comité est partisan du renforcement du rôle

52 [52] « Discours prononcé par le Président de la République le 18 octobre 2021 à Poitiers à l'occasion du lancement des États Généraux » *in* Rapport du comité des États Généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), *Rendre la justice aux citoyens*, avril 2002, p. 222-232

53[53] *Ibid.*, p. 227

54[54] *Ibidem*

55 [55] *Ibid.*, p. 228

56 [56] Rapport du comité des États Généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), *Rendre la justice aux citoyens*, avril 2002

57 [57] Rapport du comité des États Généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), *Rendre la justice aux citoyens*, avril 2002, p. 168

58 *Ibidem*

des magistrats coordonnateurs, aussi appelés localement le magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD, créé par une circulaire du 13 juillet 1998). Ainsi, la politique d'accès au droit développée localement doit permettre un « accès effectif des citoyens à la justice dans un contexte de faible connaissance de son fonctionnement ». À cet égard, le comité souligne que la dématérialisation des services publics, « présentée comme un outil au service des citoyens », peut conduire, « par un effet inverse à renforcer les inégalités entre eux ». Enfin, le comité ne manque pas d'aborder le développement des « espaces France services » qui délivrent aussi des permanences d'accès au droit. Loin d'y voir la multiplication des lieux d'accès au droit, le comité y voit sinon une certaine concurrence avec les point-justice, du moins une illisibilité pour les justiciables. Dès lors, sa conclusion rappelle que la politique de l'accès au droit et sa mise en œuvre relèvent du seul domaine d'intervention et de la seule compétence du ministère de la Justice : « Afin de maintenir l'identité Justice du réseau d'accès au droit, les maillages territoriaux justice d'une part, et les Espaces France services (EFS) d'autre part ne peuvent être sérieusement articulés que si l'autorité préfectorale (chargée des EFS) associe préalablement l'autorité judiciaire à toute décision d'implantation géographique d'un EFS. Or, le nécessaire dialogue paraît insuffisant dans de nombreux cas »[59].

La création et le développement du label point-justice, tout comme les conclusions du comité des EGJ, sont des indicateurs des enjeux qui structurent aujourd'hui la politique d'accès au droit. Pour garantir l'intégrité de la politique, telle qu'elle a été définie depuis la loi de 1991, (et éviter par exemple, selon les termes du comité dans son rapport, « les permanences sauvages »), le ministère de la Justice construit une division du travail dans l'accès au droit : aux point-justice l'accès au droit, aux France services l'accès aux droits[60]. Dans cette définition de la politique d'accès au droit, les CDAD sont pensés à la fois comme les relais locaux du ministère de la Justice, chargés d'appliquer en quelque sorte sa politique, mais aussi sur un mode plus horizontal comme des initiateurs et des animateurs, à l'échelle des départements, d'un partenariat en faveur de l'accès au droit. Si leur mission de courroie de transmission de la politique ministérielle les invite en quelque sorte à dépasser les configurations locales particulières et singulières de l'accès au droit, celles-ci se révèlent incontournables dans l'appréhension, la traduction et la mise en œuvre de cette politique partenariale sur le terrain.

59[59] *Ibid.*, p. 170.

60 [60] Liora Israël, « Qu'est-ce qu'avoir le droit ? Des mobilisations du droit en perspective sociologique », *Revue internationale de recherche biographique*, 2012, n°3, pp. 34-47.

2. Les départements des Hauts-de-Seine et du Maine-et-Loire : deux configurations contrastées de l'accès au droit

2.1. Présentation et justification des terrains dans deux départements

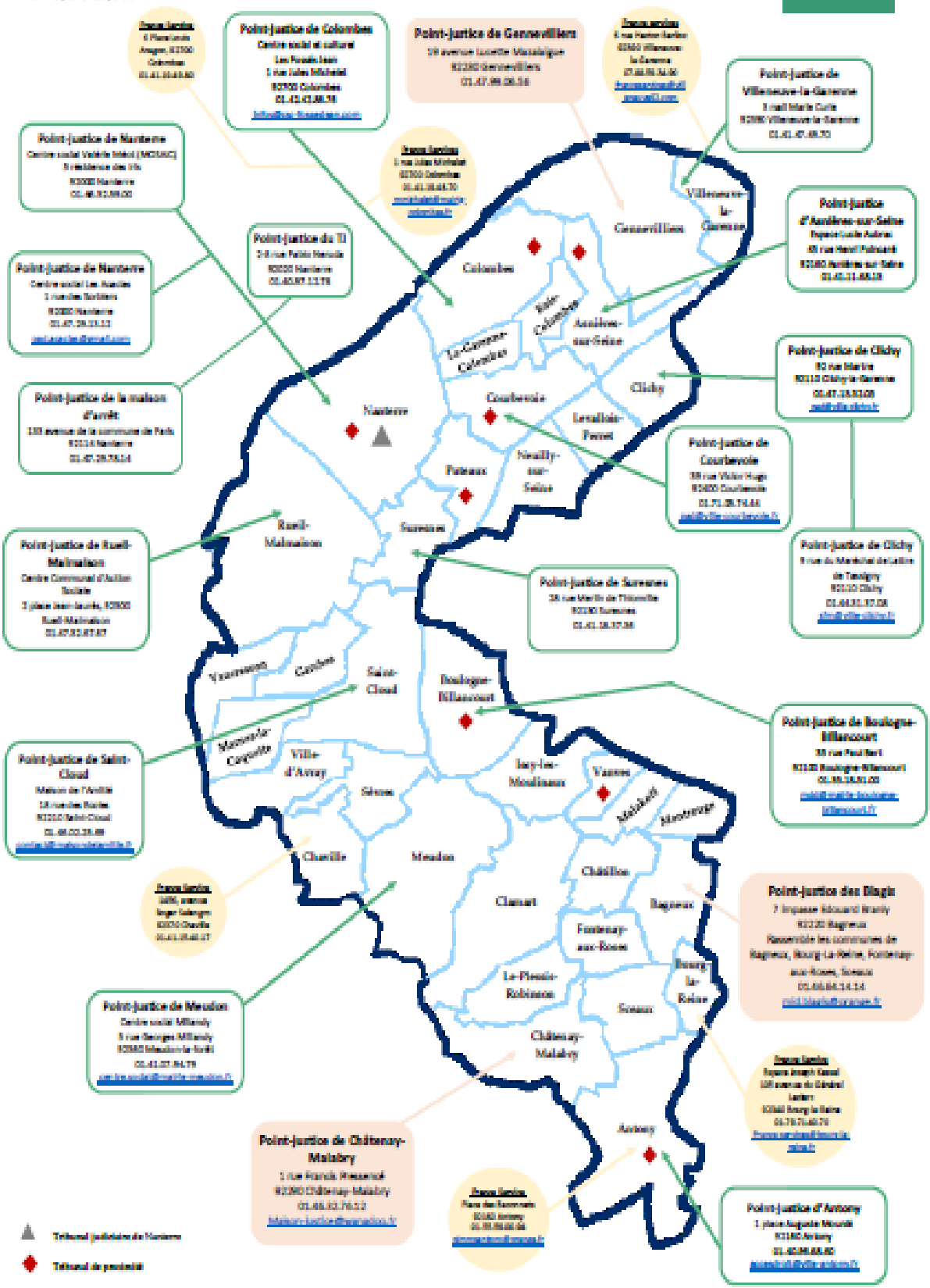
Pour répondre à ces questions et mettre à l'épreuve les tensions observées lors de la définition par le haut de la politique d'accès au droit, deux terrains correspondant à deux CDAD ont particulièrement retenu notre attention ; leur choix a aussi été rendu possible grâce au dialogue avec l'IERDJ. Il s'agit des départements du Maine-et-Loire (49) et des Hauts-de-Seine (92).

Le CDAD des Hauts-de-Seine n'a pas eu de secrétaire générale pendant deux ans. La nouvelle secrétaire générale, greffière, a pris ses fonctions en juillet 2020. Il compte une vingtaine de point-justice dont certains sont également des France services. Il dispose d'un budget de 281 000 euros en 2020, dont environ 220 000 proviennent de la chancellerie. Il subventionne une dizaine d'associations et participe à l'organisation d'événements comme la Nuit du droit en octobre. Arrivée peu de temps avant le début de notre enquête dans le département, la nouvelle secrétaire a réalisé la cartographie des point-justice du département et un Guide de l'accès au droit. Elle a rendu visite à toutes les structures d'accès au droit du département (PAD, RAD, MJD) et a mis en place un calendrier de réunions régulières entre les point-justice et le CDAD afin de leur présenter l'action du CDAD, de renouer des liens entre elles et avec elles, de leur présenter la dépêche du 9 décembre 2020 et la mise en place des point-justice et de faire remonter leurs besoins en termes de permanences juridiques.

point-justice
Informer, orienter, aider

L'ACCÈS AU DROIT

Conseil départemental de l'accès au droit des Hauts de Seine



Le CDAD du Maine-et-Loire organise, comme celui des Hauts-de-Seine, un certain nombre de manifestations comme le Festival du film judiciaire. Il dispose d'un budget de plus de 100 000 euros avec une subvention du ministère de la Justice d'environ 62 000 euros en 2020 (assemblée générale du 10 mars 2020). La secrétaire générale, contractuelle du ministère de la Justice en CDI, occupe ce poste depuis près de 18 ans. Elle bénéficie régulièrement de l'appui de stagiaires, notamment de stagiaires avocats. Le CDAD fédère des « lieux généralistes » (dont les France services) et des « lieux spécialisés »[61]. Les divers professionnels interviennent avec différents statuts : les huissiers et les notaires interviennent bénévolement, mais le CDAD finance les permanences d'avocats à hauteur de 60 € de l'heure.
Une part importante de l'activité financée par le CDAD est réalisée à la Maison de la justice et du droit d'Angers, au sein de laquelle est également situé le bureau de la coordinatrice du CDAD. Cette Maison de la justice et du droit a été créée en 2006 et bénéficie d'un soutien financier important d'Angers Loire Métropole, qui y met notamment à disposition un agent d'accueil à plein temps. Elle dispose de locaux récents et de taille importante (600 mètres carrés) : les permanences y sont nombreuses et délivrées par une pluralité d'intervenants.
Le CDAD manifeste une attention particulière aux publics les plus fragiles. C'est ce qui est souligné dans le rapport d'activités de 2020 : « Depuis 2018, le CDAD de Maine-et-Loire s'est attaché à développer une politique d'accès au droit tenant compte des plus démunis à travers les relais d'accès au droit au Secours populaire et aux Restos du cœur ainsi qu'avec l'accompagnement des sourds et malentendants aux permanences de la Maison de la justice et du droit[62] ».
Lorsque nous avons commencé notre enquête, le CDAD du Maine-et-Loire menait un travail important en direction des France services. Les structures labellisées France services dans le département étaient au nombre de 10 en 2020, et de 26 en septembre 2022. Elles sont donc nombreuses, en comparaison avec d'autres territoires, et ont connu un développement significatif au cours des deux dernières années. Le travail de développement de permanences d'accès au droit dans les France services est mené en partenariat avec les conciliateurs de justice, présents dans la quasi-totalité des structures, ainsi qu'avec le CIDFF 49. Des permanences du CIDFF ont ainsi été mises en place dans plusieurs France services.

Le département des Hauts-de-Seine (36 communes) compte 1,6 million d'habitants en 2018. C'est un département urbain aisé, avec comme principales catégories socioprofessionnelles, par ordre décroissant, les cadres et professions intellectuelles supérieures (44%), les professions intermédiaires (24%) puis les employés (20%). La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 28 040 euros.

La population du Maine-et-Loire (177 communes) est de 800 000 habitants en 2018. C'est un département rural et populaire, avec comme principales catégories socioprofessionnelles, par ordre décroissant, les employés (27 %), les ouvriers (26 %)

61[61] Maison d'arrêt d'Angers, Tribunal judiciaire, Secours populaire, Restos du cœur, MJD Angers Loire Métropole
62 CDAD 49, Rapport d'activités 2020

puis les professions intermédiaires (25%). La médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 21 040 euros. Le département des Hauts-de-Seine est quarante fois plus petit (en superficie) et deux fois plus peuplé (en nombre d'habitants) que le Maine-et-Loire. La densité de la population des Hauts-de-Seine est donc 80 fois plus élevée.

	Hauts-de-Seine (92)	Maine-et-Loire (49)	France
Population en 2018	1619120	815883	
Densité de la population (nombre d'habitants au km²) en 2018	9220	115	105,5
Superficie en 2018, en km²	176	7107	
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2018, en %	43	60	57,5
Part des ménages fiscaux imposés en 2018, en %	70	46	
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2018, en euros	28040	21110	
Taux de pauvreté en 2018, en %	12	11	
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2018	11	12	13,4
Part de l'agriculture, en %	-	8	4,5
Part de l'industrie, en %	4	9	6,8
Part de la construction, en %	7	11	10,4
Part du commerce, transports et services divers, en %	81	59	65
dont commerce et réparation automobile, en %	16	19	19,4
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en %	9	14	13,3

Ces quelques données révèlent que les deux départements retenus sont, sur bien des points, contrastés. Il en est de même quant à leur CDAD : si l'un, celui du Maine-et-Loire, est un CDAD installé, connaissant une certaine stabilité du fait de l'ancienneté de sa coordinatrice, l'autre, celui des Hauts-de-Seine, est un CDAD qui, au moment de l'enquête connaît un redémarrage par l'arrivée d'une nouvelle secrétaire générale nommée en mars 2021. Par-delà ces configurations locales singulières et contrastées, la politique d'accès au droit abordée à l'échelle des départements présente toutefois plusieurs tensions transversales.

2.2. Les tensions transversales de la politique d'accès au droit à l'échelle des départements

Les entretiens menés avec les acteurs de l'accès au droit, tant dans le département du Maine-et-Loire que dans celui des Hauts-de-Seine, nous permettent de saisir les difficultés communes et transversales rencontrées dans leurs activités.
Tous les acteur·rices rencontré·es regrettent le manque de moyens financiers et humains alloués à la politique d'accès au droit. Ils et elles insistent particulièrement sur le manque de moyens financiers alloués au fonctionnement des CDAD et sur ses effets sur l'opérationnalisation de l'accès au droit. Ainsi, le CDAD des Hauts-de-Seine déplore, dans ses rapports d'activité de 2019, 2020 et 2021, « le manque de personnel et notamment l'absence de greffier dans les MJD qui constitue une problématique récurrente et un frein véritable au bon fonctionnement des MJD et à la bonne administration des permanences »[63]. Face à une demande croissante de permanences, justifiée par un recensement précis des besoins sur le département, il a sollicité pour 2022 une subvention de 277 000 euros à la chancellerie, soit 53 000 euros de plus qu'au titre de l'année 2021.

Le budget du ministère de la Justice consacré « au développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité » s'élève en 2022 à 12 258 850 euros. Cette dotation, qui « tend à mettre en œuvre une politique d'accès au droit tournée vers l'ensemble des citoyens, à partir de structures et de dispositifs institués dans un cadre partenarial » au premier rang desquels figurent les CDAD,[64] et qui doit permettre « le renforcement de cette politique »[65], se répartit de la manière suivante :

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement	81982	81982
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	81982	81982
Dépenses d'intervention	12176868	12176868
Transferts aux autres collectivités	12176868	12176868
Total	**12258850**	**12258850**

Source : République française, *Budget général. Mission interministérielle. Projets annuels de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2022. Accès au droit et à la justice*, p. 25.

63 Rapport d'activité du CDAD des Hauts-de-Seine, 2020, p. 15

64 [64] République française, *Budget général. Mission interministérielle. Projets annuels de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2022. Accès au droit et à la justice*, p. 23

65 [65] République française, *Budget général. Mission interministérielle. Projets annuels de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2022. Accès au droit et à la justice*, p. 24

Les crédits alloués visent un objectif précis : « mis à la disposition des cours d'appel, [ils] sont destinés à soutenir la mise en œuvre annuelle des programmes d'actions des CDAD et à répondre aux engagements du ministère de la Justice figurant dans les conventions constitutives. Ils permettent ainsi de décliner localement la politique publique d'accès au droit »[66].

Du fait du caractère partenarial de la politique, les CDAD fonctionnent avec d'autres financements que celui du ministère de la Justice. De ce point de vue, la structure des financements n'est pas la même dans les deux CDAD étudiés. Le CDAD des Hauts-de-Seine reçoit principalement des contributions du ministère de la Justice et du département. Le CDAD du Maine-et-Loire, quant à lui, est également financé par la préfecture, les villes d'Angers, de Cholet et de Saumur. Cette pluralité des financements implique une diversification des activités, et donc une augmentation de la charge de travail : la coordinatrice du CDAD 49 a ainsi une activité importante d'intervention en milieu scolaire, au titre de la prévention de la délinquance, du fait des partenariats noués avec la préfecture et la ville d'Angers.

Cette question de la faiblesse et de la pluralité des financements est abordée dans le rapport du comité des EGJ. Si le comité insiste sur la nécessaire augmentation du budget de l'accès au droit, particulièrement de la part consacrée au financement des CDAD, il en révèle également les limites. Il note ainsi :

> « le financement des CDAD repose beaucoup sur un secteur associatif dépendant de financements fluctuants de la part de l'État et des collectivités. La multiplicité des financeurs, l'absence de visibilité quant aux financements attendus et aux calendriers de versement des subventions mettent en péril le devenir de certaines associations. Par ailleurs, leur action ne fait pas l'objet d'une véritable évaluation nationale, malgré la désignation par chaque cour d'appel d'un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD). Il est enfin difficile de garantir une qualité constante du service rendu sur l'ensemble du territoire. Cela pourrait inciter à la systématisation de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens entre les cours d'appel et les associations »[67].

Les questions posées par le financement des CDAD et, au-delà, de la politique d'accès au droit révèlent les tensions intrinsèques, voire les paradoxes de cette politique. Les faibles financements consacrés à la mise en œuvre de cette politique risquent de battre en brèche ses objectifs et de réduire la politique de délégation à une politique de labellisation. À l'échelle des départements, nombreux sont les lieux et les permanences (associatives ou municipales) d'accès au droit qui échappent au financement des CDAD et parfois aussi à sa labellisation. On pourrait ainsi citer des associations comme le Secours catholique qui joue un rôle majeur dans l'accès au

66[66] République française, *Budget général. Mission interministérielle. Projets annuels de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2022. Accès au droit et à la justice*, p. 26

67[67] Rapport du comité des États généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), *Rendre la justice aux citoyens*, avril 2002, p. 170

droit des étrangers dans le département des Hauts-de-Seine ou les associations de consommateurs dans le Maine-et-Loire. La politique de l'accès au droit réellement mise en œuvre à l'échelle de l'un ou de l'autre des départements étudiés ne recouvre donc pas celle financée et donc encadrée par le ministère de la Justice.

Mieux, cette politique qui s'opère en partie sous la forme d'un « gouvernement à distance »[68] est largement prise en charge par des acteurs associatifs ou municipaux qui sont pris dans leurs propres logiques et leurs propres contraintes et pour lesquels le ministère de la Justice représente un interlocuteur parmi d'autres. La difficulté à laquelle s'est heurtée la responsable du CDAD des Hauts-de-Seine lorsqu'elle a cherché à mettre en place une fiche par permanence dans les différents point-justice du département afin de faire remonter des données statistiques au ministère est révélatrice de cette situation. Plusieurs associations ont alors signalé qu'elles ne pouvaient demander à leurs permanenciers de remplir une énième fiche s'ajoutant à toutes celles qu'elles devaient déjà faire remplir à destination de leurs multiples tutelles pour maintenir leurs financements. Or, faute de remontée statistique, le versement de l'ensemble des financements du ministère de la Justice était susceptible d'être compromis, générant « de nombreuses difficultés et inquiétudes de la part des associations subventionnées pour la mise en place des permanences d'accès au droit »[69].

Caractéristique du gouvernement à distance, enfin, les processus de normalisation du contenu de la politique ne sont plus imposés par le haut aux agents qui l'exécutent, mais bien davantage construits dans un processus de concurrence et de sélection des opérateurs de la politique publique. C'est donc en grande partie aux réseaux associatifs et notamment aux réseaux associatifs nationaux de définir aujourd'hui le contenu de l'accès au droit et de construire son unité sur l'ensemble du territoire national.

Ces réalités contrastées, ces tensions et ces enjeux se répercutent à l'échelle des acteurs de la politique d'accès au droit. Une pluralité d'acteurs est en charge, localement, de la mise en œuvre de cette politique. Certes, des professionnels du droit et des juristes d'associations s'y consacrent mais d'autres acteurs, parfois éloignés du monde juridique et judiciaire, y participent. Plus encore, notre terrain révèle que la situation où l'accès au droit dans les CDAD serait uniquement réservée aux seuls juristes (ce qui renverrait à un pôle juridique) tandis que l'accès aux droits dans les France services serait uniquement attribué à des non-juristes (ce qui renverrait à un pôle social) est plus complexe. La réalité est plus contrastée, plus hybride, révélant les tensions tant à l'échelle des structures et des organisations qu'à l'échelle des acteurs, d'autant que pour les justiciables cette différence entre l'accès au droit et l'accès aux droits est parfois difficilement appréhendée et ne constitue pas un enjeu. La deuxième partie consacrée au travail en actes de l'accès au droit

68 [68] Renaud Epstein, « Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit*, Éditions Esprit, 2006, pp. 96-111

69 Rapport d'activité du CDAD 92, 2021, p. 14

permet de mettre la lumière, sous une autre focale, sur ces tensions, ces enjeux et ces (re)définitions de frontières sur le territoire du droit et de la justice.

Partie 2- Travail et travailleur·ses de l'accès au droit

Les situations de travail que nous avons observées lors de cette enquête ont pour point commun de reposer sur le même dispositif : une table, au moins deux chaises positionnées l'une en face de l'autre, un ordinateur et enfin au moins deux personnes qui se rencontrent dans le cadre de ce qui est appelé une permanence et dont la durée est précisée en amont. L'une de ces deux personnes, la permanencière, est censée proposer une offre d'information qui ne soit ni du conseil ni de l'accompagnement. L'autre, l'usager·ère, est en principe à la recherche d'une information. La politique d'accès au droit telle que nous l'avons rencontrée dans cette enquête s'incarne donc principalement dans ce dispositif de la permanence, qui est aussi une situation de travail.

Les politiques d'accès au droit impulsées par le ministère via les CDAD ne se résument bien sûr pas à ces permanences physiques. Outre la mise en place d'un numéro unique de l'accès au droit (le 30 39), ces politiques reposent également sur des réunions d'information à destination du grand public, sur des interventions dans les établissements scolaires, ou encore sur l'organisation de manifestations autour du droit et de la justice (par exemple la Nuit du droit à Nanterre, ou les festivals du film judiciaire). Cependant, sans que cela ait été un choix de notre part, la permanence est l'unique dispositif à destination du public que nous ayons observé au cours de cette enquête. Cela témoigne de sa centralité dans les politiques d'accès au droit : la permanence est l'outil qui permet de proposer aux usager·ères une information juridique personnalisée.

Cette deuxième partie est donc consacrée au travail en permanence. Nous présenterons tout d'abord certaines de ses caractéristiques et la manière dont il est

façonné par le caractère partenarial de la politique d'accès au droit. Nous montrerons ensuite combien, derrière l'unité du dispositif, les travailleur·ses de l'accès au droit qui le prennent en charge relèvent d'une grande diversité de statuts : professionnel·les du droit exerçant en libéral, professionnel·les du droit salarié·es d'associations, bénévoles, salarié·es d'association et fonctionnaires territoriaux devenu·es agent·es France services, etc. Leur travail est balisé par plusieurs frontières, qui sont de nature différente. On peut identifier trois frontières qui construisent ce que doit être l'accès au droit : la frontière entre accès au droit et conseil juridique ; la frontière entre accès au droit et accès aux droits ; la frontière entre accès au droit et médiation numérique. Plus ou moins récentes, ces frontières ne sont pas apparues dans les mêmes contextes et leur éventuel franchissement pose des problèmes différents. Nous nous arrêterons plus particulièrement sur la dernière, qui sépare l'accès au droit de la médiation numérique. Si elle paraît *a priori* étanche, cette frontière se brouille dans un contexte de dématérialisation massive de l'action publique. La dématérialisation engendre une surcharge de travail pour les permanencier·ères qui n'est, pour le moment, que peu atténuée par des délégations de tâches. L'analyse des conséquences de la dématérialisation permet de mettre en évidence des enjeux plus larges relatifs au travail de l'accès au droit. Travail de « compensation », il est davantage reconnu comme relevant du « *care* » que comme soutenu par une véritable professionnalité.

1 – Les permanences comme produits d'une politique et comme situations de travail

1-1 Des permanences façonnées par le caractère partenarial de la politique d'accès au droit

La mise en place de permanences requiert plusieurs éléments. Elle nécessite tout d'abord des travailleurs et travailleuses du droit qui puissent – et acceptent de – se rendre dans les lieux où les CDAD proposent de positionner des point-justice : établissements pénitentiaires, France services, tribunaux, sous-préfectures et communes éloignées de la préfecture, etc. Il faut ensuite des locaux équipés pour ces permanences. Les point-justice qui ne sont positionnés ni dans des tribunaux ni dans des établissements pénitentiaires sont en grande majorité situés dans des locaux mis à disposition par les municipalités. Ces locaux ne sont donc choisis ni par les CDAD ni par les juristes et professionnel·les du droit qui vont y réaliser des permanences. Enfin, il faut que soit mis en place, en amont, un système d'orientation qui permette aux usager·ères d'arriver jusqu'aux permanences. Une coordination est donc nécessaire pour que ces éléments soient réunis. C'est la fonction confiée aux CDAD mais ceux-ci disposent, selon les configurations locales, de plus ou moins de marge de manœuvre.

La première difficulté que peuvent rencontrer les CDAD concerne la possibilité de faire venir dans les point-justice certain·es professionnel·les du droit. Cette difficulté a par exemple été évoquée à propos des avocat·es spécialisé.·es en droit des étrangers. Dans le Maine-et-Loire, ces avocat.·es sont peu nombreux.·ses et exercent quasi-exclusivement dans l'agglomération d'Angers. Dans l'une des sous-préfectures, Saumur, il n'y a aucun.·e avocat.·e spécialisé.·e en droit des étrangers. Le CDAD souhaiterait développer à Saumur des permanences d'avocat.·es sur cette thématique mais ne parvient pas à le faire, faute de professionnel.·les disponibles et prêt.·es à se déplacer. La responsable du CDAD a également tenté d'installer des permanences de notaires à Cholet et à Saumur, sans succès. Les notaires réalisent par ailleurs un travail d'accès au droit en délivrant une information juridique gratuite dans leurs études, mais cela implique donc que les usager·ères prennent d'eux-mêmes l'initiative de « pousser la porte », ce qui ne va pas de soi.
Dans le Maine-et-Loire, toujours, il n'existe qu'une association spécialisée en droit des étrangers. Au cours de l'enquête, le nombre de juristes travaillant dans cette association a varié : une, puis deux, puis une. Ces juristes ont une charge de travail extrêmement importante et ne proposent des permanences que dans la ville d'Angers (à la Maison de la justice et du droit, dans les locaux de l'association et à la maison d'arrêt). Compte tenu de leur charge de travail, le CDAD ne peut leur demander de réaliser des permanences dans d'autres villes. L'intégralité des permanences en droit des étrangers, dans le Maine-et-Loire, a donc lieu dans la ville d'Angers. Les personnes souhaitant obtenir des informations juridiques et résidant dans d'autres communes doivent se déplacer. Si elles ne peuvent ou ne souhaitent pas le faire, elles ne pourront obtenir des informations qu'en sollicitant par courriel les juristes de l'association. Cela a donc des conséquences pour les usager·ères, qui ne peuvent pas bénéficier de permanences, et pour les juristes qui doivent répondre à de très nombreuses sollicitations par courriel.

On voit ici en quoi la dimension partenariale de la politique peut engendrer certaines contraintes. Les CDAD ne peuvent notamment pas imposer à des avocat·es de se déplacer pour « mailler le territoire ». Ils ne peuvent que tenter de trouver des solutions qui n'impliquent pas de déplacement. Dans le Maine-et-Loire, il a par exemple été envisagé de mettre en place des consultations d'avocat.·es en visioconférence pour la ville de Saumur : les avocat.·es assureraient les permanences depuis la Maison de la justice et du droit d'Angers et les usager·ères seraient accueilli·es dans les locaux du Centre social de Saumur. Mais cette solution n'est pas simple à mettre en œuvre. Se pose en particulier le problème de la transmission des documents dont les professionnel.·les du droit ont besoin pour comprendre la situation et, souvent, la demande des usager·ères. Il est en effet fréquent que les usager·ères ne parviennent pas à expliquer correctement leur situation et les professionnel·les ont alors besoin de documents (jugements, titres de séjour, etc.) pour bien saisir la situation. Les permanences téléphoniques réalisées pendant les confinements ont bien montré qu'en l'absence de ces documents, les professionnel.·les peuvent se retrouver dans l'incapacité de répondre correctement aux demandes. Pour que des permanences dématérialisées soient mises en place

correctement, il faudrait donc que les usager·ères puissent scanner leurs documents pour les envoyer aux professionnel·les. Cela supposerait l'existence d'un accompagnement pour les usager·ères, ce qui complexifierait considérablement les choses pour la structure acceptant de mettre ses locaux à disposition pour les accueillir. Par ailleurs, cela alourdirait la charge de travail des agents d'accueil de la MJD d'Angers qui devraient imprimer les documents pour les remettre aux avocat·es. L'une des solutions envisagées par la coordinatrice du CDAD est l'embauche par la MJD d'un.·e volontaire en service civique pour réaliser ce travail de médiation numérique. Mais il faudrait que la structure accueillant les usager·ères à Saumur accepte elle aussi de mettre des moyens à disposition pour les accompagner.

La politique partenariale visant à proposer des permanences d'accès au droit se heurte à d'autres difficultés qui découlent quant à elles des choix politiques des associations. Dans certains cas, la politique d'accès au droit et les actions associatives se rencontrent. C'est le cas par exemple avec la FNCIDFF, qui a signé avec l'État une convention d'objectifs et de moyens qui prévoit notamment que l'association « maille le territoire ». Cette logique rencontre donc celle de la politique d'accès au droit. Mais ce n'est pas le cas avec toutes les associations. Il n'a par exemple pas été possible d'implanter des permanences de droit de la consommation dans l'une des MJD rencontrées. En effet, l'association de consommateurs qui avait été rencontrée à ce sujet fonctionne avec la règle suivante : pour accéder aux permanences, il faut adhérer à l'association, et donc payer une cotisation. Or la politique d'accès au droit prévoit que les permanences dans les MJD soient gratuites. L'association n'a pas souhaité modifier son mode de fonctionnement et a donc renoncé à la possibilité de devenir partie prenante de la politique d'accès au droit.

La question des locaux peut constituer une autre source de difficultés pour les CDAD. Une part importante des locaux dans lesquels se déroulent les permanences sont mis à disposition par les communes. Or, dans certains cas, ces locaux ne sont pas adaptés aux besoins des usager·ères, ou à ceux des juristes. Nous avons ainsi observé, dans une petite ville, des permanences dans un local mis à disposition par la municipalité pour des permanences associatives financées par le CDAD. Ce local était isolé, mal signalé et difficilement accessible sans voiture. Il était donc compliqué pour les usager·ères de s'y rendre. Ni l'association, ni le CDAD n'avaient été consultés sur le choix du local. L'association envisageait d'y arrêter ses permanences, compte tenu du nombre d'usager·ères qui n'honoraient pas leurs rendez-vous dans ces conditions. Dans d'autres cas, les locaux sont mal équipés (pas de chaise dans la salle d'attente) ou mal isolés (une mauvaise isolation sonore laisse passer les sons entre la salle de permanence et la salle d'attente).

A contrario, certains locaux peuvent être considérés par les juristes comme « trop visibles, trop exposés ». C'est le cas par exemple pour des permanences de droit de la famille : lorsque les locaux sont situés dans des rues passantes, et/ou identifiés spécifiquement comme des lieux dédiés aux droits des femmes, les victimes de violences peuvent prendre des risques en s'y rendant. Une juriste du CIDFF nous dit

ainsi avoir eu de « très mauvaises expériences en milieu rural », dans le cas d'usagères dont les maris avaient appris qu'elles s'étaient rendues à des permanences. Certaines juristes estiment ainsi que les France services, par exemple, peuvent être des lieux plus indiqués pour des permanences de droit de la famille, parce que ce sont des espaces généralistes, peu associés de manière générale à la prise en charge de victimes. Mais, là encore, les professionnel·les du droit et les CDAD sont dépendants de l'existence ou non de France services sur les territoires, et des partenariats qu'ils parviennent à nouer avec les entités qui portent les France services. À travers cet exemple, on voit que la garantie de confidentialité, qui est l'un des éléments qui constituent la permanence comme dispositif d'action publique et comme situation de travail, dépend en partie des partenariats qui sont noués pour la mise à disposition de locaux.

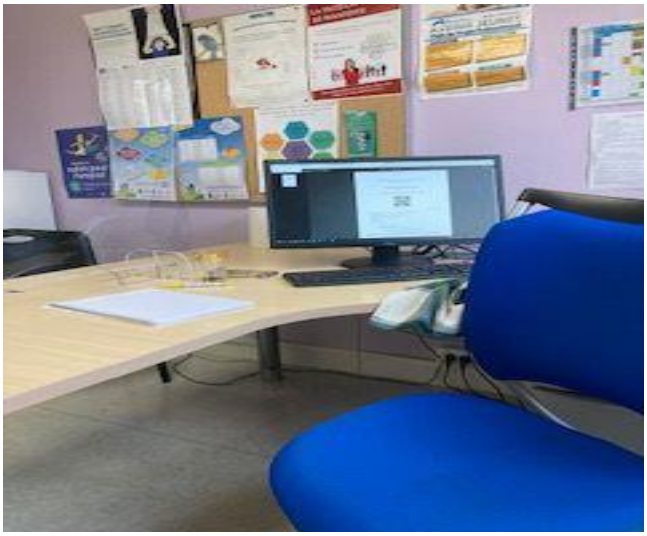
Dans l'agglomération d'Angers, nous avons rencontré une autre configuration sur cette question des locaux. Une part importante des permanences financées par le CDAD du Maine-et-Loire se déroule à la Maison de la justice et du droit d'Angers. Dans un entretien réalisé en juin 2021, la coordinatrice nous a indiqué qu'il s'agissait d'environ 60 % des honoraires. Or la MJD est financée de manière importante par la communauté d'agglomération, qui met notamment à disposition une agente municipale à plein temps pour l'accueil. Les élus ont alors « une exigence de priorité pour les habitants de la métropole », nous a également indiqué la coordinatrice. Ici, le public de la politique déployée par le CDAD ne correspond donc pas au public visé par la politique locale. Le travail d'accueil téléphonique a alors pour objectif d'orienter les usager·ères non habitants de la métropole vers des point-justice situés près de leur lieu de résidence, s'ils existent. Il demeure malgré tout difficile de leur apporter une réponse optimale dans la mesure où, comme nous l'avons souligné, le CDAD du Maine-et-Loire ne parvient pas à proposer une offre homogène de permanences sur le département.
La permanence, en tant que dispositif d'action publique et en tant que situation de travail, est donc façonnée par le caractère partenarial, tout à la fois associatif et municipal, de la politique d'accès au droit.

1-2- La permanence et le guichet : éléments de comparaison

La permanence est par ailleurs un dispositif qui présente des similitudes avec un autre dispositif de l'action publique, le guichet[70]. On retrouve dans la permanence, comme au guichet, une asymétrie entre une personne instituée comme sachante, qui dispose *a priori* de l'information, et un·e usager·ère qui vient la chercher. La permanence, comme le guichet, est donc « marque de séparation, en même temps

70 Sur le guichet comme dispositif d'action publique, voir notamment Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 2003 ; Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris Presses de Sciences Po, 2006 ; Alexis Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset, 2005

que lieu de rencontre »[71]. Comme au guichet des administrations, les usager·ères viennent à la permanence pour leur « dossier » (juridique, administratif), apportant souvent avec eux des pièces que le sachant, qui n'est pas nécessairement un·e professionnel.·le, peut consulter et commenter. Nombreuses sont celles et ceux que nous avons pu observer arrivant en permanence avec des sacs remplis de papiers. Qu'elles et ils apportent ou non des papiers, les usager·ères arrivent de manière générale en permanence avec des histoires personnelles (des migrations, des divorces, des escroqueries) dont le droit n'est qu'une des dimensions : ces histoires ont aussi une dimension morale, affective, etc. Elles et ils formulent souvent des demandes assez larges, que les permanencier·ères doivent « recadrer » afin que l'interaction soit bien circonscrite au cadre prévu : une consultation ponctuelle visant à délivrer uniquement de l'information juridique.
Comme c'est également le cas au guichet de la plupart des administrations aujourd'hui, le face-à-face entre les protagonistes de la permanence est médié par la présence d'un ordinateur. Accessoire dans certains cas, il peut devenir central dans d'autres comme dans certaines permanences en droit des étrangers où tout l'échange s'opère à partir de la consultation du dossier de la personne qui figure sur une plateforme.



Le cadre spatio-temporel de la permanence diffère cependant fortement de celui du guichet au sens où celle-ci s'inscrit dans un temps prévu à l'avance et délimité, un « rendez-vous » d'une durée qui oscille entre 20 et 45 minutes en fonction des permanences observées. Au cours de notre enquête, nous avons rencontré quelques situations où les permanencier·ères recevaient sans rendez-vous. Les usager·ères

71 Jacques Chevallier, « L'administration face au public », *in* CURAPP, *La Communication administration-administrés*, Paris, PUF, 1993, pp. 21-76.

devaient alors prendre un numéro à l'accueil, procédure qui correspond à celle d'accès aux guichets de la plupart des administrations. Qu'elle nécessite un rendez-vous préalable ou non, la permanence s'exerce en revanche dans une configuration spatiale *a priori* éloignée de celle du guichet au sens où elle se tient généralement dans des salles isolées, pour des motifs de confidentialité. On notera toutefois qu'il nous est arrivé d'assister à des permanences qui se tenaient en parallèle dans plusieurs salles ouvertes ou parfois séparées par une simple porte coulissante et dans lesquelles cet objectif de confidentialité n'était, du fait des locaux, que partiellement atteint.

2 - Cartographie des travailleur·ses de l'accès au droit

2-1 Au-delà des dichotomies bénévoles/salariés, amateurs/professionnels : une grande diversité de statuts pour les permancier·ères

La politique publique d'accès au droit mobilise dans ces permanences un ensemble varié de travailleur·ses. Elle mobilise en premier lieu des professionnel·les du droit, aux statuts divers. Certain·es relèvent des professions réglementées et exercent principalement leur activité en libéral : avocat·es, notaires, huissiers de justice. Ils participent à la politique d'accès au droit via des bons de consultation financés par les CDAD, ou dans le cadre de consultations gratuites pour les usager·ères et qui leur sont - ou non - défrayées. D'autres sont des juristes salarié·es d'associations, souvent de réseaux associatifs nationaux comme la FNCIDFF (Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles), France Victimes ou l'ADIL. Une partie de leur travail d'accès au droit est inscrit dans la politique impulsée par le ministère de la Justice (les permanences financées par les CDAD), tandis qu'une autre partie ne s'inscrit pas dans cette politique et relève d'une action associative financée en partie par d'autres ministères (droits des femmes, par exemple) ou des collectivités locales. Comme tou·tes les salarié·es associatif·ves, ces travailleur·ses ont des employeurs bénévoles : les membres des conseils d'administration.

Les conciliateurs de justice (cf. encadré 1), qui sont souvent des professionnel·les du droit retraité·es, participent également à la politique d'accès au droit mais de manière cette fois bénévole. Nommé·es par les premiers présidents des cours d'appel, ces « auxiliaires de justice bénévoles et assermentés » ont une obligation de réserve et de secret vis-à-vis des tiers.

Encadré 1 : Le conciliateur de justice est un auxiliaire de justice bénévole et assermenté qui :

- justifie d'une formation ou d'une expérience juridique et que sa compétence qualifie particulièrement pour exercer ces fonctions ;
- est nommé, sur proposition du magistrat coordonnateur de la protection et de la conciliation de justice du tribunal judiciaire, par ordonnance du premier président de la cour d'appel ;
- rend compte régulièrement de son activité au magistrat coordonnateur de la protection et de la conciliation de justice du tribunal judiciaire ;
- exerce ses fonctions dans le ressort (tribunal judiciaire, chambre ou tribunal de proximité) défini dans l'ordonnance de nomination ;

▪ tient ses permanences dans un lieu public (mairie, France services, tribunal, maison de la justice et du droit, point d'accès au droit...).[72]
Le conciliateur de justice prête serment. Il a une obligation de réserve et de secret vis-à-vis des tiers. Il peut, avec l'accord des intéressés, se rendre sur les lieux et entendre des témoins. Le conciliateur de justice est bénévole. Cependant, une indemnité forfaitaire lui est versée pour couvrir ses dépenses de secrétariat, de téléphone, de documentation et d'utilisation des nouvelles technologies. Cette indemnité est versée trimestriellement, dans une limite annuelle de 650 €. Ces frais peuvent être remboursés au-delà du forfait, dans la limite d'un second plafond de 928 € sous réserve de présentation des justificatifs.
Les nouveaux conciliateurs de justice doivent suivre une journée de formation initiale et une journée de formation continue pendant leur 1ère année d'exercice et au cours du mandat de 3 ans qui suit. Le conciliateur de justice qui ne suit pas cette formation peut se voir refuser la prolongation de son mandat.
Le conciliateur de justice présente chaque année un rapport d'activité au magistrat coordonnateur de la protection et de la conciliation de justice. Ce dernier transmet ensuite le rapport au premier président et au procureur général de la cour d'appel.[73]

Les conciliateurs de justice sont donc des bénévoles avec des obligations déontologiques particulières et une compétence singulière en droit, qu'elle relève d'une expérience et/ou d'une formation juridique.
Outre les conciliateurs de justice, les écrivains publics, d'une part, et les délégués du Défenseur des droits, d'autre part, constituent deux autres catégories de bénévoles, désignées par leur fonction, présentes dans les permanences d'accès au droit. Enfin, sur chacun des départements, d'autres bénévoles associatifs interviennent dans des permanences d'accès au droit au titre de leur participation à des associations, sans que celles-ci ne soient nécessairement financées par le CDAD, comme c'est le cas par exemple du Secours catholique fortement mobilisé sur le droit des étrangers dans les Hauts-de-Seine, ou du Secours populaire dans le Maine-et-Loire.

Cette diversité des statuts des travailleur·ses des permanences a pu être en partie objectivée par notre enquête, même si cela a engagé un travail de recodage des données (cf encadré 2).

Encadré 2 : Les catégories de travailleurs appréhendées par les fiches permanences

72 https://www.conciliateurs.fr/Qu-est-ce-qu-un-conciliateur-de-justice-mai-2021

73 https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1736

La distinction de la fiche entre « les associations de votre structure » et ses « partenaires-intervenants » n'est pas toujours judicieuse. Dans le premier cas, des associations sont listées (CIDFF, Adavip, Cresus, UFC Que choisir), dans le second, des intervenants professionnels ou bénévoles sont mentionnés (avocat, huissier, notaire, délégué du Défenseur des droits, conciliateur, écrivain public, médiateur, autre intervenant). Dans le cas des associations, la profession des intervenants n'est pas mentionnée, même si l'on sait par ailleurs que des associations comme le CIDFF ou l'Adil salarient des juristes. Par ailleurs, certains intervenants comme les écrivains publics ou les médiateurs sont parfois rattachés à des associations.
En résumé, la principale figure de travailleur associatif est une juriste. Pour les « intervenants », la figure est double : d'une part un écrivain public (souvent bénévole), d'autre part un avocat indemnisé.

Les associations

CIDFF	553	47%
ADIL	180	15%
Adavip	106	9%
AGIRabcd	98	8%
Cresus	71	6%
SPIP	42	4%
UFC Que choisir	23	2%
SFM	20	2%
Soleil Habitat et humanisme	19	2%
Autres	55	4%

Les Intervenants

Écrivain public	449	27%
Avocat	288	18%
Délégué du Défenseur des droits	222	14%
Juriste	177	11%
Conciliateur de Justice	145	9%
Autres intervenants	80	5%
Délégué du procureur	66	4%
Autres	215	14%

Nb : dans les deux tableaux ci-dessus, une centaine de rendez-vous sont comptabilisés deux fois, quand une association avait mentionné la profession du permanencier. Il s'agit pour l'essentiel des écrivains publics d'AGIRabcd (98) et de Solidarité Formation Médiation (20).

Ainsi, dans le département des Hauts-de-Seine, les statistiques que nous avons produites à partir des fiches des permanences d'accès au droit des point-justice ont mis en lumière qu'elles étaient tenues à 38 % par des juristes (pour l'essentiel

associatifs) suivis par des écrivains publics associatifs (19 %), des avocats (12 %), des délégués du Défenseur des droits (9%) et des conciliateurs de justice (6 %).

Professions avec ADIL et CIDFF codés en juristes		
Juriste	910	38%
Écrivain public	448	19%
Autres intervenants	295	12%
Avocat	288	12%
Délégué du Défenseur des droits	222	9%
Conciliateur de Justice	145	6%
Délégué du procureur	66	3%

Dans ce département, le travail en permanence est donc réalisé essentiellement par trois catégories de bénévoles, les délégués du Défenseur des droits, conciliateurs et écrivains publics qui prennent en charge 34 % des permanences, et deux catégories de professionnels du droit, des avocats et des juristes associatifs, qui prennent en charge 50 % des permanences.
Toutefois, comme le montre le tableau ci-dessous, le profil des intervenant·es ne se répartit pas de façon équivalente entre les différents domaines du droit auxquels sont consacrées les permanences.

Répartitions des domaines du droit par catégories d'intervenant

	Assistance aux démarches administratives	Autres	droit au logement	droit de la consommation	droit de la famille	droit des étrangers	droit du travail	droit pénal	droit social	Total général
Autres intervenants	9,47%	12,60 %	8,26 %	21,30 %	8,33 %	17,19 %	2,93 %	2,04 %	20,17 %	11,25 %
Avocat	1,23%	11,54 %	4,27 %	8,33 %	20,51 %	4,95 %	31,22 %	8,84 %	11,76 %	10,98 %
Conciliateur de Justice	0,00%	8,62%	12,25 %	**31,48** %	0,32 %	0,00 %	0,49 %	0,68 %	0,00 %	5,53 %
Délégué du Défenseur des droits	6,58%	8,62%	0,28 %	6,48 %	1,28 %	20,05 %	0,98 %	0,68 %	**41,18** %	8,46 %
Délégué du procureur	0,00%	0,27%	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	**43,54** %	0,00 %	2,52 %
Écrivain public	**80,66%**	16,31 %	12,82 %	7,41 %	1,60 %	6,25 %	8,29 %	1,36 %	23,53 %	17,08 %

Juriste	1,23%	22,68 %	**52,14 %**	10,19 %	**67,31 %**	**44,27 %**	**55,61 %**	30,61 %	2,52 %	34,69 %
Total général	100%	100 %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Sans surprise, les écrivains publics arrivent ainsi en tête dans les permanences codées « assistance administrative » et sont très peu mobilisés sur des permanences relevant du droit pénal, où les délégués du procureur sont de loin les intervenants principaux. Écrivains publics et délégués du Défenseur des droits constituent les deux catégories les plus importantes dans la prise en charge des permanences de droit social, alors que les permanences de droit de la famille et de droit du travail sont massivement tenues par des juristes et secondairement par des avocats. Juristes et délégués du Défenseur des droits sont les catégories qui interviennent le plus dans les permanences de droit des étrangers.

On constate donc une certaine spécialisation des catégories d'intervenant·es par domaines du droit comme le donne bien à voir le tableau ci-dessous, une spécialisation qui s'avère toutefois plus ou moins importante en fonction des types d'intervenants. Les délégués du procureur apparaissent ainsi les plus spécialisés, puisque près de 97 % de leurs interventions s'exercent en droit pénal. À l'inverse, les juristes et les avocats semblent relativement généralistes, même si leurs interventions s'opèrent plutôt en droit au logement et droit de la famille pour les premier·ères, en droit de la famille et en droit du travail pour les second·es.

Répartitions des catégories d'intervenant par domaines du droit

	Assistance aux démarches administratives	**Autres**	**droit au logement**	**droit de la consommation**	**droit de la famille**	**droit des étrangers**	**droit du travail**	**droit pénal**	**droit social**	**Total général**
Autres intervenants	7,80%	32,20 %	9,83%	7,80%	8,81%	22,37 %	2,03%	1,02%	8,14%	100%
Avocat	1,04%	30,21 %	5,21%	3,13%	22,22 %	6,60%	22,22 %	4,51%	4,86%	100%
Conciliateur de Justice	0,00%	44,83 %	**29,66 %**	23,45 %	0,69%	0,00%	0,69%	0,69%	0,00%	100%
Délégué	7,21%	29,	0,45%	3,15%	1,80%	34,68	0,90%	0,45%	22,07	100%

du Défenseur des droits		28 %				%			%	
Délégué du procureur	0,00%	3,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	**96,97** %	0,00%	100%
Écrivain public	43,75%	27,46 %	10,04 %	1,79%	1,12%	5,36%	3,79%	0,45%	6,25%	100%
Juriste	0,33%	18,79 %	**20,11** %	1,21%	**23,08** %	18,68 %	12,53 %	4,95%	0,33%	100%
Total général	9,26%	28,75 %	13,38 %	4,12%	11,89 %	14,64 %	7,82%	5,60%	4,54%	100%

Même si les types de permanencier·ères ne se ventilent pas de manière arbitraire entre les différents domaines du droit, ce qui montre que les travailleur·ses de l'accès au droit ne sont pas nécessairement substituables les un·es aux autres, cette cartographie des permanencier·ères de l'accès au droit questionne diverses dichotomies structurantes de la sociologie du travail. Comme c'est souvent le cas dans le travail associatif[74], on retrouve dans l'exercice de la même situation de travail - ici la permanence - aussi bien des travailleur·ses payé·es que des travailleur·ses bénévoles. D'une permanence à l'autre se côtoient également des « professionnel·les du droit » (avocats, notaires, huissiers mais aussi des juristes exerçant dans des associations), qui exercent à côté d' « amateur·rices de droit », au sens de permancier·ères qui n'ont pas fait du droit leur profession. Dans le cas de l'accès au droit, ces deux dichotomies (rémunéré/bénévole, professionnel/amateur) ne se recoupent pas nécessairement. Si l'on y trouve bien des professionnels rémunérés d'une part et des bénévoles qui n'ont pas ou n'ont pas eu de carrière ni de formation dans le droit de l'autre, on rencontre aussi parmi les travailleur·ses de l'accès au droit, de nombreuses figures hybrides qui ne sont pas sans rappeler celles des « juges profanes » étudiées par Hélène Michel et Laurent Willemez[75]. Ainsi de cette forme de bénévolat très « professionnalisée » au sens de fortement règlementée et de plus en plus institutionnalisée - c'est-à-dire de plus en plus inscrite dans les parcours judiciaires -, largement investie par des anciens professionnels du droit, qu'est la conciliation de justice. À l'inverse, il nous est arrivé, au cours de nos observations de permanences, de rencontrer des bénévoles mais aussi des salariés

74 A ce sujet voir notamment Matthieu Hély, Maud Simonet (dir.), *Le travail associatif*, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2013, et Francis Lebon, Maud Simonet, « La Réforme des rythmes scolaires ou quand les associations font la loi et (dé)font le travail dans les services publics », *in* Simon Cottin-Marx, Gilles Jeannot, Matthieu Hély, Maud Simonet (dir.), dossier « Quand les associations remplacent l'État ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°163, 2017/3

75 Hélène Michel et Laurent Willemez (dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris, PUF, 2007

associatifs amateurs de droit, n'ayant jamais eu de formation juridique et déclarant s'être formés « sur le tas en fonction des situations (…) qu'ils accompagnent dans leurs activités militantes » à l'instar de ces militants de la cause des étrangers décrits par Mathilde Pette[76] dans ses travaux qui acquièrent « des repères essentiels en matière de droit des étrangers, ainsi qu'une connaissance du langage technique nécessaire pour assurer un accompagnement juridique ». Ainsi de cet intervenant rémunéré par une association des Hauts-de-Seine, d'abord chargé de faire de la médiation numérique, et qui a progressivement transformé son atelier en permanence d'accès au droit. Après avoir lancé ses cours de formation au numérique pour adultes il dit s'être « intéressé à tout ce qui est démarches administratives » et « avoir appris sur le tas ».

Entre « le bénévole professionnel du droit » et le « salarié amateur », on trouve bien sûr la figure historique et toujours centrale de l' « avocat militant », elle-même déclinée en une multitude de statuts : de l'avocat membre de l'ordre indemnisé par le CDAD à l'avocat bénévole qui s'est de lui-même investi à titre personnel dans une permanence municipale, se tenant dans un point-justice sans nécessairement faire l'objet d'un soutien par le CDAD.

2-2 Les permanences d'accès au droit dans l'exercice de la profession : l'exemple des avocats et des notaires

Les différents professionnels que nous avons rencontrés, avocats comme notaires, ont largement insisté sur le fait que l'accès au droit était constitutif de leur activité. « L'accès au droit, c'est l'accès à toutes les professions judiciaires, ce n'est pas seulement dans les points d'accès au droit », a ainsi souligné à notre attention un représentant d'une chambre des notaires.

Toutefois, la place de cette activité dans la définition de l'activité professionnelle varie selon les professions. Les notaires que nous avons rencontrés considèrent que cela fait partie de leur métier que d'aller au-devant des clients, partant du principe que ceux-ci « sont nombreux à ne pas oser pousser la porte de l'étude ». Dans les entretiens que nous avons réalisés dans les Hauts-de-Seine, la participation à des permanences d'accès au droit nous a ainsi été présentée comme relevant d'un devoir professionnel à l'égard des usager·ères et comme un complément de l'accès au droit par l'étude, pouvant toucher d'autres publics. « Le point-justice, c'est quelque chose de plus parce que les gens n'osent pas franchir la porte de nos études. Et puis quand ils vont au point-justice, les gens savent qu'ils n'ont rien à payer. Ils sont sûrs, ils n'ont pas à se poser la question… ». Certains notaires ont insisté sur la spécificité de ce qui se nouerait dans le cadre de ces permanences : « Ce ne sont pas nos clients, on ne les

76 Mathilde Pette, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, vol. 5, no. 4, 2014, pp. 405-421

reverra peut-être jamais. Donc on n'a pas cette relation de service, comme avec nos clients. Les gens sont aussi moins impressionnés, ce n'est pas dans nos bureaux à nous. La prestation n'est pas la même ». La durée de la permanence, vingt minutes généralement, a également été mise en avant comme cadrant très différemment les échanges - les récits familiaux, à la fois émotionnels et moraux, étant plus facilement évacués des échanges. Organisée collectivement, la participation aux permanences des point-justice se répartit entre les notaires des différentes études des communes du département. Les notaires participent à celles-ci comme ils participent à d'autres activités dont ils font mention comme les Salons du mariage, ou l'information dans des collèges ou des lycées. Si les 333 notaires des Hauts-de-Seine ne prennent pas nécessairement part aux permanences d'accès au droit, « tous ont vocation à y participer » selon la chambre des notaires du département. Bénévole, la participation des notaires aux permanences d'accès au droit fait l'objet depuis quelques années, dans les Hauts-de-Seine là encore, d'une valorisation monétaire pour rendre visible leur participation au CDAD : « faire reconnaître qu'il y a vraiment quelque chose de fait, ne pas laisser une case vide ».

Les avocats que nous avons rencontrés, quant à eux, présentent davantage la participation à des permanences d'accès au droit comme relevant d'un engagement professionnel. Sur les 2500 avocats des Hauts-de-Seine, environ 200 participent aux permanences. Ils seraient une « petite minorité dans une minorité », puisque seuls 700 avocats n'exercent pas dans « des grosses structures » mais dans des structures libérales ou des petites structures et que les volontaires pour les permanences d'accès au droit proviennent majoritairement de cette catégorie. « L'accès au droit, tout le monde n'y va pas. Il faut aimer les gens pour être avocat, mais il faut encore plus les aimer pour faire de l'accès au droit » nous dit ainsi une avocate des Hauts-de-Seine qui participe depuis plusieurs années à des permanences municipales. Soulignant que le montant de l'indemnité (68,52 euros hors taxes de l'heure), que d'autres qualifieront de « défraiement », est peu attrayant, que « le compte n'y est pas », elle insiste sur le fait que « clairement, on ne fait pas ça pour ça ». « Est-ce que je me déplace le samedi matin pour toute la matinée de 9h à midi pour 120 euros? ». Mettant en avant à la fois une dimension relationnelle (« il faut aimer les gens », « aider les autres ») et une dimension de formation, professionnalisante (« on apprend sur le tas »), notamment pour les jeunes avocats qui n'ont pas encore de clientèle, son discours sur la participation aux permanences rappelle largement les discours tenus sur la pratique du bénévolat (Simonet, 2010). Cet investissement, vécu comme quasi-bénévole ou à tout le moins comme faiblement valorisé économiquement, est ainsi présenté comme le fait d'une minorité ayant une conception particulièrement engagée du métier.

Dans les permanences que nous avons observées, la question de savoir si les professionnels du droit qui interviennent dans le cadre de la politique d'accès au droit n'étaient pas en train de se constituer une clientèle a été soulevée à quelques reprises. Les réponses formelles qui nous ont été faites dans les Hauts-de-Seine par la chambre des notaires et le barreau sont les suivantes. Du fait de leur statut

d'officier ministériel, les notaires n'ont pas le droit de donner leur nom et leur prénom, ils sont chargés de représenter la profession dans son ensemble. Pour les avocats, cette question « du droit de suite de l'accès au droit » a fait l'objet de discussions dans le barreau des Hauts-de-Seine qui a tranché de la façon suivante : lorsque l'avocat est sollicité et uniquement lorsqu'il est sollicité par le justiciable, il peut communiquer son nom et son prénom, ceci afin de maintenir le libre choix de l'avocat par le justiciable.

2-3- En amont de la permanence, les travailleur·ses de « la pré-sélection » et de l'orientation

En amont des permanences, on trouve d'autres catégories de travailleur·ses qui participent également à la politique d'accès au droit. C'est le cas, dans la plupart des point-justice où nous avons enquêté, des travailleur·ses de l'accueil qui sont bien souvent le premier contact avec les usagers de l'accès au droit. Identifiant leurs besoins et, ce faisant, participant souvent à le qualifier et à le traduire en question, voire en domaine du droit (droit de la famille, du travail, droit des étrangers), ielles sont chargé·es de les orienter vers « la bonne permanence », de fixer leurs rendez-vous, voire de les diriger vers d'autres structures. Ils opèrent, comme nous l'ont précisé plusieurs responsables associatifs, un « premier tri » et contribuent par là au bon fonctionnement du dispositif permanencier. Nous l'avons vu par exemple dans le cas des permanences en droit des étrangers. Les personnes sont souvent orientées vers ces permanences par des tiers (employeurs, assistantes sociales). Les juristes constatent qu'il y a fréquemment des confusions entre « usager étranger » et « droit des étrangers », c'est-à-dire que ces tiers orientent les personnes vers des permanences « droit des étrangers » parce qu'elles sont étrangères, alors que le problème de droit peut n'avoir rien à voir avec le droit des étrangers. Il peut s'agir d'une question de droit du travail, de droit de la famille, etc. Dans une des associations rencontrées, les juristes ont alors formé la personne travaillant à l'accueil pour qu'elle prête attention à ces éventuelles confusions et ne donne des rendez-vous qu'à des personnes ayant des demandes qui correspondent au champ d'action de l'association. Alors que les permanences en droit des étrangers sont en grande tension dans les deux départements – l'offre de permanences étant bien inférieure à la demande, le travail de la chargée d'accueil de l'association a une importance cruciale.

L'importance de ce travail en amont se donne particulièrement à voir lorsqu'il fait défaut. Si plusieurs travailleur·ses en permanence l'ont évoqué en décrivant le fonctionnement de leur permanence (« On arrive, le rendez-vous est pris. Il est souvent indiqué à côté : "vente", "mariage" », nous expliqua ainsi un notaire), c'est lorsque ce filtrage en amont n'est pas ou est mal fait qu'on en perçoit toute l'importance. Une avocate des Hauts-de-Seine déplorait ainsi le manque de « pré-filtre » dans la permanence du point-justice où elle était intervenue pendant six ans

et y voyait la raison principale de la lassitude qu'elle y avait très rapidement ressenti. « C 'était très mal fait. Les personnes n'étaient pas pré-orientées. Elles allaient voir un avocat mais en fait une personne sur deux ou sur trois, elles n'avaient pas besoin d'un avocat mais d'un écrivain public, d'une assistante sociale. Et elles étaient mal orientées ». Elle évoque alors en comparaison, une autre permanence d'accès au droit qu'elle tenait aujourd'hui, dans un cadre associatif cette fois, où « le pré-travail réalisé par les bénévoles est très important » et l'avocat « vraiment consulté que quand il y a un problème juridique ».

Dans ce travail de pré-sélection en amont des permanences, on trouve aussi les agent·es France services dont la mission est d'orienter les usager·ères et de délivrer une information « de premier niveau ». Ces agent·es peuvent être des agent·es titulaires ou contractuel·les des collectivités territoriales, des salarié·es d'associations ou de mutuelles (centres sociaux, MSA), mais aussi des volontaires en service civique. Les missions de service civique se développent en effet dans les France services, principalement pour des activités d'accueil et d'orientation.

La mission d'accès au droit dans les permanences, et en amont de celles-ci, est donc prise en charge par des travailleuses et des travailleurs aux statuts divers, dont les activités sont inégalement professionnalisées et qui n'ont pas le même territoire professionnel. Pour certain·es, il s'agit d'orienter et de délivrer une information « de premier niveau ». Pour d'autres, il s'agit de donner des informations juridiques sans que celle-ci ne débouche *in fine* sur du conseil. D'autres, enfin, peuvent délivrer de l'information et du conseil.

3- Accès au droit et territoires professionnels : les frontières et leur fonction

La mission d'accès au droit est délimitée par trois frontières : celle qui sépare l'information juridique du conseil juridique, celle qui distingue accès au droit et accès aux droits et, enfin, la frontière entre accès au droit et médiation numérique. Ces frontières sont apparues dans des contextes différents et ont des fonctions diverses : garantir le respect des juridictions professionnelles, délimiter des domaines d'intervention et protéger les professionnel·les du droit des conséquences de la dématérialisation. Elles sont néanmoins régulièrement franchies. Nous reviendrons plus particulièrement sur la frontière entre accès au droit et médiation numérique qui soulève des enjeux particuliers au regard de notre étude.

3-1 La frontière entre information juridique et conseil juridique : l'enjeu des juridictions professionnelles

Cette première frontière définit des juridictions professionnelles. Elle est au cœur de la construction de la politique d'accès au droit, au sein de laquelle on distingue les travailleur·ses habilité·es à délivrer information et conseil et celles et ceux qui ne peuvent délivrer que de l'information. Des deux côtés de cette frontière s'organisent deux pôles principaux : celui des « professionnel·les » (avocats, huissiers, notaires) et celui des travailleur·ses associatif·ves du droit. Cette organisation doit idéalement permettre une complémentarité : les travailleur·ses associatif·ves du droit préparent les usager·ères aux éventuelles procédures qui seront ensuite prises en charge par d'autres professionnel·les. Elles et ils délivrent des informations qui doivent à la fois permettre aux usager·ères de comprendre leur situation (une juriste nous dit ainsi en entretien qu'« il y a une grosse partie d'écoute et de reformulation, de clarification »), de connaître à la fois le droit et leurs droits, d'identifier les démarches possibles et de s'orienter vers des professionnel·les qui pourront les conseiller.

L'un des éléments matériels qui distingue l'information du conseil est l'absence de dossier et/ou de notes qui permettraient de garder une trace des échanges et de la situation des usager·ères. Les juristes d'associations sont ainsi censé·es apporter des informations ponctuelles à des usager·ères qu'elles et ils ne seront pas amené·es à revoir et auxquel·les il ne sera pas proposé de suivi. Dans la même perspective, les juristes ne doivent pas avoir d'usager·ères privilégié·es, et inversement. Lorsqu'elles et ils se présentent en permanence, les usager·ères doivent pouvoir rencontrer n'importe quel·le juriste, indépendamment de celui ou de celle qu'ils auraient éventuellement rencontré·e précédemment.

La frontière entre information et conseil a été fréquemment évoquée par nos interlocutrices et interlocuteurs, en particulier lorsqu'il était question des relations entre les associations et les barreaux et l'ordre des avocats. Une directrice d'association nous a par exemple expliqué que ces relations n'étaient pas toujours bonnes car le travail associatif d'accès au droit pouvait être perçu comme concurrençant le travail des avocat·es. Cette problématique semble être bien connue par l'ensemble des professionnel·les du droit intervenant dans le cadre de la politique publique. Il s'agit d'une tension structurelle, qui doit donc en théorie être résolue par le strict respect de la frontière entre information et conseil juridique. C'est bien la reconnaissance collective de la légitimité de cette frontière qui permet la collaboration des différent·es professionnel·les dans le cadre de la politique publique d'accès au droit.

Les observations de permanences nous ont cependant permis de constater qu'il est parfois difficile pour les travailleur·ses de ne pas franchir cette frontière, et ce malgré les précautions prises. Certaines opérations s'inscrivent en effet dans des zones grises : on ne sait pas si elles relèvent strictement de l'information ou si elles peuvent également avoir une dimension de conseil. C'est en particulier le cas pour les opérations de qualification juridique. Lorsqu'une situation est qualifiée juridiquement, c'est-à-dire lorsque le ou la permanencier·ère explique à quelle catégorie juridique elle correspond, une information est délivrée à l'usager·ère, mais

cette information peut également venir fonder une stratégie en cas de procédure (demander une modification du droit de visite et d'hébergement pour tel motif, par exemple). Or ces opérations de qualification sont fréquentes dans les permanences d'accès au droit.

L'existence de zones grises entre information et conseil juridique ne signifie pas, loin de là, que les territoires professionnels des juristes et des avocat·es se confondent. Les juristes des associations ne font pas le même travail d'accès au droit que les avocat·es, et réciproquement. La question qui se pose à nous, d'un point de vue de sociologie du travail, est plutôt celle de la reconnaissance du travail d'information juridique : sa reconnaissance en termes de qualifications, et donc sa reconnaissance salariale. L'importance conférée à la réaffirmation de la frontière entre information et conseil ne risque-t-elle pas, finalement, d'occulter la diversité et la complexité du travail réalisé par les juristes ? En d'autres termes, cette frontière n'a-t-elle pas des effets déqualifiants ? Nous reviendrons plus en détails, à la fin de cette partie, sur cette question centrale pour la compréhension du travail d'accès au droit.

3-2 La frontière entre accès au droit et accès aux droits : le partage institutionnel des domaines d'action

La deuxième frontière est celle qui distingue l'accès au droit de l'accès aux droits (sociaux). Elle délimite des domaines d'intervention : d'un côté, le domaine juridique ; de l'autre, celui du travail social. Comme nous l'avons signalé en première partie, l'un des enjeux pour la politique d'accès au droit impulsée par le ministère de la Justice via les CDAD est de construire un territoire du droit qui ne soit pas absorbé par les droits sociaux. Ainsi, les juristes des CIDFF sont censées apporter des informations en droit de la famille et non des informations sur les prestations de la CAF, les juristes délivrant des permanences de droit des étrangers n'apportent pas d'information sur l'assurance maladie, etc. On peut supposer que l'attention à cette frontière est principalement née de la pratique et qu'elle s'est renforcée ces dernières années avec la mise en œuvre des point-justice et la division du travail avec les France services que nous avons présentée plus haut. En effet, l'observation des permanences montre que les usager·ères peuvent avoir des demandes multiples, afin d'accéder au droit mais aussi à leurs droits, une séparation qui n'est pas toujours claire de leur point de vue. Nombreuses sont les permanences auxquelles nous avons assisté où les usager·ères n'arrivaient pas avec une demande d'information juridique spécifique mais bien avec une « situation », un problème engageant des demandes multiples, dont certaines relevant des droits sociaux. Nous avons d'ailleurs observé à plusieurs reprises des permanences au cours desquelles les permanencier·ères et l'usager·ère échangeaient par téléphone avec une assistante sociale. Le positionnement de points d'accès au droit, puis de point-justice, dans des associations telles que les centres sociaux ou dans les France services, qui proposent précisément à leurs usager·ères un accompagnement pour accéder à leurs droits

sociaux, renforce les risques de confusion – d'où la nécessité de réaffirmer la frontière.

La question ne se pose cependant pas seulement du point de vue des demandes des usager·ères. Le respect de cette frontière pose des questions particulières aux structures qui, comme les centres sociaux et les France services, ont une importante activité d'accès aux droits. Dans ces structures, la dissociation entre accès au droit et accès aux droits peut s'avérer complexe. On pense par exemple au travail des agents d'accueil dans les France services, ou à celui des écrivains publics dans les centres sociaux. Cela implique une segmentation des activités (information sur le droit/information sur les droits) dans des structures qui sont organisées par d'autres divisions : division du travail par les publics dans les centres sociaux (jeunesse, famille, « seniors », etc.) et division du travail par les opérateurs dans les France services. L'intégration à la politique publique d'accès au droit peut donc avoir pour conséquence une complexification du travail. Comme le soulevait ce responsable d'un centre social des Hauts-de-Seine lors d'une réunion organisée par le CDAD visant notamment à rappeler la différence entre les point-justice («accès au droit ») et les France services (« démarches administratives »)*: « Nous on est un centre d'action sociale. Notre vocation première n'est pas l'accès au droit unique, c'est l'accès aux droits pluriels. C'est notre vocation première, on ne peut pas recentrer uniquement là-dessus ».*

La troisième frontière érigée par les acteurs sur le terrain est celle qui distingue l'accès au droit de la médiation numérique et elle fera l'objet ici d'un traitement spécifique au regard de l'objet de notre étude. Cette frontière est apparue plus récemment que les deux précédentes qu'on peut considérer comme constitutives de la politique d'accès au droit, dans le contexte de dématérialisation de l'action publique que nous avons évoqué en introduction. Or, comme nous le montrerons ici, cette dématérialisation a généré une surcharge de travail pour les travailleur·ses de l'accès au droit. Ces travailleur·ses estiment donc nécessaire de protéger leur « vrai travail », l'accès au droit, en le distinguant clairement du travail de médiation numérique.

4 – La frontière entre accès au droit et médiation numérique : une protection contre les conséquences de la dématérialisation

Pour les travailleur·ses de l'accès au droit rencontré·es lors de cette enquête, la dématérialisation de l'action publique a eu deux conséquences principales : une surcharge de travail et une modification du contenu de leur travail.

4-1 Dématérialisation et surcharge de travail : secrétariat numérique et contact avec les administrations

La dématérialisation des services publics a en effet entraîné l'addition de tout un éventail de tâches administratives qui, parce qu'elles sont dématérialisées, sont beaucoup moins souvent prises en charge par les usagers eux-mêmes. C'est ce que nous ont notamment expliqué en entretien les juristes d'une association spécialisée en droit des étrangers, à partir de l'exemple des usager·ères souhaitant faire une démarche de rapprochement familial. Les juristes délivrent plusieurs types d'informations à ces usager·ères. Elles les informent d'une part sur les conditions qui encadrent le rapprochement familial, et d'autre part sur les pièces nécessaires à la constitution des dossiers. Avant la dématérialisation des administrations, elles indiquaient aux usager·ères qu'elles et ils devaient réunir des documents de la CAF, de Pôle emploi, de l'Urssaf, des impôts, etc., et les usager·ères se chargeaient de la collecte de ces documents. Aujourd'hui, une part importante des usager·ères, en particulier des usager·ères non francophones de naissance, ne parviennent plus à collecter les documents via les plateformes des administrations. Les juristes doivent donc les réunir à leur place ou avec elles et eux, pendant les permanences.

Des problèmes équivalents se posent pour la saisie des informations dans les dossiers dématérialisés (pour le droit au séjour, par exemple). Lors des permanences, seul·es les juristes sont équipé·es d'ordinateurs, les usager·ères ne disposant que de leur téléphone. Or il est difficile, voire impossible, de compléter un dossier sur un téléphone. La saisie est alors faite par les juristes sur leurs ordinateurs, alors qu'auparavant les usager·ères complétaient elles et eux-mêmes les dossiers papier, que les juristes ne faisaient que vérifier. Nous pourrions multiplier les exemples dans les permanences observées : création d'adresses courriel, de mots de passe, scan de documents, enregistrement de ces documents sur des clés USB, etc.
Les observations et entretiens montrent à ce titre que plusieurs des salarié·es ou bénévoles travaillant souvent sur leurs ordinateurs personnels, conservent – souvent malgré elles et eux – des données issues des permanences ou rendez-vous avec des usager·ères. Le stockage de ces données sur les ordinateurs – personnels ou professionnels – suppose effectivement leur déplacement d'un lieu à l'autre, sans que leur sécurisation ne soit toujours réfléchie collectivement et organisée. La responsable d'un CDAD remarque d'ailleurs que la sécurisation du WI-FI est une question, pour le moment sans réponse, pour l'institution.

Les travailleur·ses de l'accès au droit se retrouvent donc « pris·es » dans des configurations dans lesquelles ils et elles finissent par se substituer aux usager·ères et qui ne sont pas sans (leur) poser question au regard notamment de la confidentialité des données manipulées lors de ces tâches de secrétariat.

Outre le « secrétariat numérique » qui consiste à prendre en charge le travail administratif et bureautique engendré par la dématérialisation, les travailleurs et

travailleuses de l'accès au droit réalisent aussi souvent des démarches en direction des organisations ou des institutions là où ils pouvaient par le passé (c'est-à-dire avant la dématérialisation et la disparition des guichets qui bien souvent l'accompagne) se contenter d'orienter les gens vers elles.

« Avant, c'était facile de dire : "Ce n'est pas un problème, appelez la CAF, prenez-rendez-vous avec la CAF, on ouvre les droits à la CAF, et vous revenez me voir (…)." Voilà, c'était simple.

Enfin simple…c'était plus simple parce que les partenaires extérieurs, les différents services publics étaient accessibles. Donc, la juriste pouvait dire : "Vous prenez rendez-vous avec la préfecture, vous déposez le dossier, je vous remets la liste des pièces à fournir". Là ce n'est plus le cas, c'est-à-dire qu'elle est obligée de faire les démarches presque à la place des gens ou de signaler, d'essayer d'envoyer un mail à l'avocat pour qu'il voit pourquoi ça dysfonctionne ».

Par ailleurs, les professionnel·les de l'accès au droit soulignent que leurs propres relations avec les administrations ont été rendues plus compliquées par les réorganisations de celles-ci dans un contexte de dématérialisation :

« Avant, on avait quand même des référents dans les administrations. Déjà, ils recevaient le public et nous, entre professionnels, on pouvait s'écrire. Là, on n'a même plus… Les trois quarts du temps, il y a plus d'adresse générique. Il n'y a plus personne qui répond. On ne peut donc même pas avoir un contact, débloquer une situation, dire : "Voilà, où est-ce que ça en est ? Je ne comprends pas. Madame machin m'a dit que…". On est avec les numéros zéro, huit comme tout le monde en fait ».

Nous retrouvons ainsi dans les propos de nos enquêté·es des éléments mentionnés dans le rapport du Défenseur des droits[77], mais aussi par Nadia Okbani[78] et par Yves-Marie Davenel[79] dans leurs études respectives sur les effets de la dématérialisation sur le travail social. Le Défenseur des droits dénonce ainsi dans son rapport « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics » l'insuffisante prise en compte des conséquences de la dématérialisation sur les acteurs économiques et sociaux et notamment « les problèmes liés aux transferts de charges sur les acteurs publics ou associatifs qui accompagnent des personnes dans le cadre de leurs missions »[80]. Comme le souligne Nadia Okbani, « le rapport du Défenseur des droits (2019) montre que l'e-administration complique les relations avec les grands opérateurs de services publics (Caf, Pôle emploi, CPAM, etc.) et ralentit les échanges directs entre professionnels puisque « *le passage à des échanges uniquement via une plateforme mail s'est fait au détriment des référents et/ou des interlocuteurs privilégiés Caf joignables par téléphone* » (Davenel, 2016, p. 15). L'e-administration

77 Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics », 2019.

78 Nadia Okbani, « Le travail social à l'épreuve du numérique », rapport intermédiaire de recherche, juin 2020, et Nadia Okbani « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, vol. 205, no. 1, 2022, pp. 38-46.

79 Yves-Marie Davenel, « le numérique au sein de l'action sociale dans un contexte de dématérialisation- politiques d'établissement, pratiques de professionnels et accompagnement au numérique des usagers », Les études connexions solidaires, Avril 2016

80 Défenseur des droits, p. 47

est ainsi perçue « comme un frein dans le suivi de certains publics car elle ne permet pas d'apporter des réponses directes entre professionnels et renvoie vers le service en ligne »[81].

Ainsi, la dématérialisation a un impact, non seulement sur le travail des professionnel·les parce qu'elles et ils font plus de choses pour les usager·ères (courriels, récupération et scans de documents, etc.), mais également parce que certaines démarches qu'elles et ils réalisaient déjà pour les usager·ères – ici, contacter des administrations – ont été rendues beaucoup plus compliquées par la réorganisation générale de l'action publique.

Des observations lors de certaines permanences nous ont permis de saisir combien des relations interpersonnelles à l'intérieur de ces opérateurs pouvaient alors permettre à ces travailleur·ses de l'accès au droit de contourner ces difficultés de communication entre organisations, mais sur un mode personnalisé, non institutionnel et donc toujours fragile.

« J'ai une pote à la CAF, et on n'arrête pas. Mais elle, elle est dans les mêmes difficultés que moi du coup. Donc on se rend service mutuellement. Mais c'est quand même pas normal que ça fonctionne comme ça.
I1 : Non, c'est vrai que c'est pas un circuit institutionnel.
I2 : Non, c'est ça. C'est du bricolage.
I1 : Demain tu pars, demain elle part. On n'a plus le partenariat avec la CAF.
I2 : On est d'accord. »

« On y arrive parce qu'on a un monsieur qui vient prendre des cours et qui est un ancien de la CAF » nous expliquait ainsi cet intervenant, avant de conclure « mais c'est de la ruse quoi ».

Ces relais invisibles dans l'institution font alors parfois eux-mêmes face à une surcharge de sollicitation. Ainsi une chargée d'information juridique dans une association du Maine-et-Loire reçoit chaque jour des centaines de courriels qui n'émanent pas d'usagers mais de travailleurs et travailleuses en contact avec des usager·ères qui peinent à entrer en contact avec les administrations, et notamment la préfecture. « *Je suis sollicitée par les Maisons départementales des solidarités, les centres communaux d'action sociale, les municipalités, les assistantes sociales des écoles, du CHU, des employeurs, le centre de santé mentale... Je répète la même chose tout le temps. »*

81 Nadia Okbani, p. 42

4-2 La dématérialisation comme « sale boulot » : perte du « vrai boulot » et rêve de délégation…

Le sentiment de ne plus avoir le temps de faire leur métier, leur « vrai travail », ou leur « vrai boulot » pour reprendre le concept introduit par Alexandra Bidet (Encadré 3), a été exprimé par certain·es de nos interlocuteur·rices lors des entretiens, et parfois exposé lors des réunions entre structures organisées par un CDAD. Une responsable associative déclarait ainsi lors d'une réunion avec le CDAD : « *Avant, les juristes faisaient de l'information juridique et renvoyaient à la Caf, à Pôle emploi, etc. maintenant tout est dématérialisé, on est obligé.es de pallier et de se substituer. Tout le monde est sorti de son champ habituel ! Je le déplore, je préférerais que les juristes fassent de l'information juridique…* »

Encadré 3 : le « sale boulot » (Hughes) et le « vrai boulot » (Bidet)

La notion de « dirty work » (sale boulot) a été introduite dans la sociologie des professions par Everett C. Hughes au début des années 1950. Le sale boulot concerne des tâches « sales » « parce qu'elles sont physiquement dégoûtantes ou parce qu'elles symbolisent quelque chose de dégradant ou d'humiliant » mais renvoient aussi « à ce qui va à l'encontre de nos conceptions morales les plus héroïques »[82]. Elle rappelle que la division du travail est toujours une division morale. Si certains, à l'image du concierge cité par E. C. Hughes, gagnent leur vie « en effectuant le "sale boulot" des autres », la délégation du « sale boulot » apparaît en effet comme une « pratique commune », au cœur des processus de segmentation professionnelle » rappelle ainsi Alexandra Bidet dans un article de 2010. Elle propose alors de faire un pas de côté au regard de l'analyse des segmentations professionnelles qui mobilisent largement le concept de Hughes, et propose une nouvelle notion, celle de « vrai boulot », pour enrichir l'analyse des rapports des travailleurs à leur travail. Elle précise ainsi que « la notion de "sale boulot »", avant de documenter des rivalités entre segments professionnels, engage déjà chez E. C. Hughes le rapport du travailleur à une partie de son activité les tâches pénibles, répétitives ou dégradantes, qu'il aimerait pouvoir déléguer à d'autres. Nous introduisons ici la catégorie de « vrai boulot » pour désigner, *a contrario*, la part de son activité qu'il souhaite vivement conserver. Il s'agit alors de comprendre ce que ce vrai boulot lui fait et lui fait faire »[83] .

Dans deux des structures étudiées, l'une dans le Maine-et-Loire, l'autre dans les Hauts-de-Seine, des acteur·rices ont évoqué la possibilité que soit mise en place une

82 Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1996, p. 81

83 Alexandra Bidet, « Qu'est-ce que le vrai boulot ? Le cas d'un groupe de techniciens », *Sociétés contemporaines*, vol. 78, no. 2, 2010, pp. 115-135

autre division du travail qui permette de sortir la médiation et le secrétariat numérique de leur champ d'activité. Dans les deux cas la question d'un volontaire en service civique est évoquée pour ce poste, voire d'un bénévole, les acteur·rices soulignant que face aux contraintes financières qui sont les leurs, c'est la seule solution envisageable.

« Si j'ai du fric, si j'arrive à récupérer des subventions, c'est pour des postes de juriste ou de psychologue. C'est pas pour un informaticien ou quelqu'un… À la rigueur, ce serait le seul poste où on pourrait avoir un bénévole, quelqu'un qui voudrait filer un coup de main à une asso gratos. Voilà, ça, ce serait possible. Moi, je vais pas créer un poste, j'ai pas d'argent pour ça, et puis c'est pas… Alors là, pour le coup, c'est pas du tout ma mission. Service civique, parce que c'est des postes un peu d'étudiants, de jeunes. Ça permet d'être formé, voilà, et que ça coûte pas cher à l'association ».

Déléguer ce surtravail pour retrouver son « vrai boulot ».... on retrouve ici deux enjeux centraux du travail d'accès au droit : celui des territoires professionnels d'un côté, celui des statuts des travailleur·ses de l'autre.

De fait cette question de la délégation du (sur)travail numérique engendré par la dématérialisation a donné lieu à une intervention politique, à travers notamment le recrutement de 4000 conseillers numériques sur tout le territoire.
Même s'il est sans doute trop tôt pour évaluer les effets de ce dispositif il nous semble possible, à partir de notre enquête, d'en souligner d'emblée deux limites.

À la différence de ce qu'a étudié Didier Demazière[84] à propos du développement des emplois de « médiateurs sociaux », lié aux politiques de l'emploi, les activités de médiation numérique ne sont pas des activités « résiduelles », situées aux interstices des différents territoires professionnels. La médiation numérique apparaît comme envahissante, omniprésente, et difficile à circonscrire. Non sans une certaine contradiction, les professionnel·les de l'accès au droit évoquent régulièrement l'idée « qu'il serait bien de pouvoir déléguer tout ce qui touche au numérique », mais souvent en ajoutant qu' « on voit mal comment on pourrait complètement dissocier la forme du fond ». Symétriquement, certains médiateurs numériques que nous avons eu l'occasion de rencontrer ont souligné que leur travail allait « beaucoup plus loin que simplement taper, faire des clics (…) il faut qu'on sache ».
Pour ces différentes raisons, la professionnalisation des médiateurs numériques semble donc difficile à construire sans empiéter sur d'autres territoires professionnels.

Deuxièmement, le recrutement de 4000 conseillers, dans des statuts relativement précaires - des CDD de 18 à 24 mois subventionnés par l'État à hauteur du SMIC -, peut apparaître au regard de l'enjeu et de la quantité de travail concerné comme « un

84 Didier Demazière, *« Médiation et médiateurs sociaux entre nomination et professionnalisation », Formation emploi,* n°86, 2004, pp 11-23.

pansement sur une hémorragie »[85] pour reprendre le titre d'un récent article du *Monde* sur la question. On touche ici plus fondamentalement, à une dernière caractéristique du travail d'accès au droit, celui de sa faible reconnaissance et de son insuffisante valorisation.

5- L'accès au droit un travail dévalorisé : l'accès au droit comme travail féminin ?

Outre l'enjeu de la coexistence, parfois dans la même activité, de travailleur·ses bénévoles et de travailleur·ses rémunéré·es dans l'accès au droit que la cartographie a mise en lumière, la question de l'articulation entre travail bénévole et travail rémunéré s'est posée sous une autre forme tout au long de notre enquête. Comme l'illustre bien l'extrait d'entretien ci-dessous, on retrouve dans l'accès au droit tous les enjeux de surtravail « au nom de la cause » que la sociologie du travail associatif a largement mis en évidence et analysés ces dix dernières années.

« *On absorbe un certain nombre de dysfonctionnements, on essaie de répondre, on sort de nos champs de mission sans financement supplémentaire. (...) Donc il y a un intérêt dans le boulot, il y a une idée de rendre un service à la population. Et donc, oui, on a une charge de travail qui est largement renforcée, augmentée, à budget constant quoi »* expliquait ainsi en entretien une responsable associative dans les Haut de Seine.

À côté des bénévoles, on trouve donc la figure des salarié·es associatif·ves, très engagé·es voire militant·es, dans ce « don de travail » en partie choisi mais en partie aussi subi, bien décrit par Mattieu Hély[86]. La faiblesse des salaires des travailleuses des CIDFF avait été mise en évidence par Annie Dussuet, Erika Flahault et Dominique Loiseau à partir de leur enquête sur les conditions d'emploi dans les associations féministes[87]. Ces chercheuses soulignent notamment qu'aucun des CIDFF des Pays de la Loire n'adhère à une convention collective, ce qui a un effet sur le niveau des salaires (quand le Planning familial ou Solidarité femmes adhèrent, pour une partie d'entre eux, à des conventions collectives comme celle de 1966 et celle de 1951). Peu de perspectives de carrière « en interne » s'ouvrent en outre pour les juristes des associations qui interviennent dans l'accès au droit. Dans nos entretiens, certain·es de nos interlocuteur·rices sont revenu·es sur l'impasse dans laquelle ielles se trouvent du point de vue des rémunérations et des perspectives de carrière en tant que salarié·es associatif·ves.

85 Camille Bordenet, « « C'est un pansement sur une hémorragie » : les conseillers numériques en première ligne de la dématérialisation des services publics », *Le Monde*, 24 janvier 2022

86 Matthieu Hély. « À travail égal, salaire inégal : ce que travailler dans le secteur associatif veut dire », *Sociétés contemporaines*, vol. 69, no. 1, 2008, pp. 125-147

87 Érika Flahaut, Annie Dussuet, et Dominique Loiseau. « Emploi associatif, féminisme et genre », *Travail, genre et sociétés*, vol. 31, no. 1, 2014, pp. 101-121

Même dans les structures non associatives, le recours à des formes de travail semi visibles et semi gratuites apparaît comme l'un des moyens de faire face à la question du manque de personnel et de la charge de travail qui apparaissent très fortes. Après une longue vacance de poste, le CDAD des Hauts-de-Seine fonctionne avec une secrétaire générale à « temps partiel » dont on perçoit rapidement qu'elle y consacre bien plus qu'un temps plein. Seule une assistante, en CDD, elle aussi à temps partiel, est présente à son arrivée pour l'aider à relancer la dynamique partenariale interrompue depuis plusieurs années sur l'ensemble du département. Au cours des deux années d'enquête, des recours à des stagiaires ou à des volontaires en service civique seront successivement mis en œuvre pour tenter d'apporter le surplus de force de travail nécessaire au bon fonctionnement de l'institution. Dans le Maine-et-Loire, la secrétaire générale a également fait appel à un stagiaire, après avoir eu un temps une élève-avocate en projet pédagogique individuel (PPI) qui lui a « *donné un souffle* » notamment dans la prise en charge des tâches administratives, des comptes-rendus, etc.

Notre propre participation à la saisie et à l'analyse des fiches permanence du CDAD des Hauts-de-Seine dans le cadre de notre enquête nous a permis de mesurer tout à la fois l'étendue et la non reconnaissance du travail, notamment administratif, attendu (Encadré 4).

Encadré 4 : le travail de la fiche ou quand les sociologues mesurent le travail administratif invisible

Notre enquête sur les « usagers » s'est appuyée sur les données produites sur nos terrains d'enquête. Si dans le Maine-et-Loire, les rapports d'activités du CDAD ont été mobilisés, dans les Hauts-de-Seine, nous avons effectué un travail original à partir des fiches permanence instaurées suite à la mise en place d'objectifs par la cour d'appel de Versailles pour le versement des subventions attribuées par la chancellerie. Nous avons ainsi récupéré et saisi les fiches de 13 point-justice (2 623 fiches) renseignées en mars 2022. Elles représentent plus de la moitié des point-justice du département et permettent de mettre en lumière des données générales, même si les fiches ont été parfois adaptées par certaines structures. Un centre social a par exemple introduit des rubriques afin de mieux connaître les usagers du centre.

Notre propre expérience collective de saisie et d'analyse des fiches sur un seul mois nous a permis de mesurer combien l'exigence d'évaluation entraîne un travail conséquent. En ne prenant en compte que les quelques 3 000 fiches des Hauts-de-Seine, elles représentent un temps de travail considérable. Elles doivent être renseignées (1 minute par fiche soit 50 heures), saisies (1 minute 30 par fiche soit 75 heures). Il faut ensuite nettoyer la base de données et la traiter (une cinquantaine d'heures). Au total, ce travail représente plus d'un poste à temps complet, d'autant que les fiches de certains point-justice n'ont pas été prises en compte car les

statistiques étaient constituées sans que nous ayons toutes les fiches susceptibles d'alimenter notre base de données.

Invisible, peu ou pas rémunéré, peu reconnu et naturalisé... le travail d'accès au droit présente toutes les caractéristiques objectives du « travail féminin » tel qu'elles ont été mises en lumière par la sociologie du travail[88]. La sur-représentation des femmes dans la population des travailleurs de l'accès au droit, que celles-ci soient bénévoles, volontaires, salariées, ou magistrates en charge de sa politique au niveau du ministère, en témoigne largement. Ce genre du travail et des travailleuses de l'accès au droit ne surprend pas nécessairement dans un univers professionnel où la construction sociale du genre des professions et des emplois, la division sexuelle des domaines du droit, et le « plafond de verre » sont des processus particulièrement saillants, comme les travaux de sociologie des professions et du travail du droit l'ont régulièrement souligné[89.] Il mérite cependant d'être rappelé car, comme le déploraient Laurent Willemez et Gaëtan Flocco dans leur texte programmatique « Pour une sociologie des travailleur·euses du droit et de la justice », trop nombreuses sont encore les travailleurs et surtout les travailleuses du droit comme « les professions "subalternes »" dans les tribunaux, en particulier les greffières et les autres fonctionnaires (ou contractuelles) du ministère de la Justice, qui sont largement invisibilisées alors qu'ils et qu'elles font le "sale boulot" permettant le travail quotidien des autres professionnel·les du droit »[90].

La dimension genrée de l'accès au droit peut ainsi s'analyser comme l'institutionnalisation d'un travail de *care* au cœur de la justice, entre engagement et « sale boulot », qui serait à la fois accentuée et transformée par les processus de dématérialisation des services publics. Certaines juristes nous ont ainsi avoué revenir le soir, en dehors donc de leurs heures de travail, dans les locaux de l'association pour scanner les dossiers, dans le cadre notamment des permanences en droit des étrangers. « Accompagner », « aider », « soutenir les usager·ères dans leurs démarches » prend ainsi de plus en plus d'ampleur avec la dématérialisation, et de

88 Danièle Kergoat (dir.), *Travail des hommes, travail des femmes, le mur invisible*, L'Harmattan, 2002, Françoise Battagliola, *Histoire du travail des femmes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2000. Judy Wajcman, « Le genre au travail », *in* Jacqueline Laufer, Catherine Marry, Margaret Maruani (dir.), *Le travail du genre, les sciences sociales à l'épreuve des différences de sexe*, Paris, La Découverte, 2003, Martine Lurol, « Le travail des femmes en France, 30 ans d'évolution des problématiques en sociologie 1970-2000 », Document de travail du Centre d'études de l'emploi, no. 7, 2001, et Margaret Maruani, *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte, collection Repères, 2011

89 Céline Bessière, Muriel Mille, « Le juge est (souvent) une femme. Conceptions du métier et pratiques des magistrates et magistrats aux Affaires familiales », *Sociologie du travail*, Vol 55, no. 3, septembre 2013, Gaëtan Flocco et Laurent Willemez, « Pour une sociologie des travailleur·euses du droit et de la justice », *La nouvelle revue du travail*, n° 17 ,2020, Corinne Delmas, « Les notaires, le genre d'une profession à patrimoine », *Travail, genre et sociétés*, vol. 41, no. 1, 2019, pp. 127-145

90 Gaëtan Flocco and Laurent Willemez, op.cit.

temps dans le quotidien des travailleur·ses de l'accès au droit et à la justice comme elles et ils nous l'ont largement signifié.

Partie III : Usages de l'accès au droit : entre compensation et segmentation

La politique d'accès au droit est une politique de remédiation : elle vise à pallier les éventuelles lacunes des citoyen·nes en matière de connaissance et de compréhension du droit. Elle est fondée sur plusieurs principes fondamentaux, le premier d'entre eux étant que le droit (et donc les espaces de l'accès au droit) doit être accessible à toutes et tous, sans condition. C'est une politique qui vise donc, en théorie, l'ensemble des citoyen·nes tout en reconnaissant d'emblée, par son existence même, leur inégal accès au droit et à la justice.

Dès les mobilisations des avocats militants des années 1970, l'accès au droit porte ainsi cet objectif de compensation et avec lui de démocratisation. Il s'agit de rendre le droit et la justice à un usager qui en serait « éloigné », de par son milieu social ou sa situation singulière voire par le fonctionnement même des institutions. Nous montrerons ici, en nous centrant sur la période actuelle, quels sont les critères et les caractéristiques mobilisés dans les discours institutionnels pour construire l'idéal-type de l'usager de cette politique aujourd'hui. Si l'histoire des figures de l'usager de l'accès au droit reste à écrire, on s'interrogera au-delà des constantes, sur les effets de la récente dématérialisation des services publics à la fois sur les représentations de cet usager et la réalité sociale de ses usages.

En contexte de dématérialisation, alors que le numérique permet une diffusion massive de l'information juridique, on peut notamment faire l'hypothèse que la politique d'accès au droit se construit de plus en plus en référence à une représentation de l'usager façonnée par les enjeux de l'illectronisme et de la fracture numérique. La dématérialisation de l'action publique s'accompagne en effet de très nombreuses analyses qui identifient les « laissé·es pour compte » de cette transformation de l'action publique. Nous montrerons ici combien ce contexte tend à resserrer la question de l'accès au droit autour de ces problématiques, construisant une figure type de l'usager comme « e-usager empêché ». L'analyse des usages de l'accès au droit, à travers les statistiques recueillies et les permanences observées au cours de cette enquête, conduit au contraire à pointer combien, au-delà des enjeux d'illectronisme, la dématérialisation des services publics participe de la segmentation des publics de l'accès au droit. Elle fabrique notamment des catégories d'usagers pour laquelle l'accès au droit n'opère plus comme une compensation ou un tremplin mais bien comme une prise en charge, une prise en charge « partenariale » avec de faibles moyens et qui repose beaucoup sur l'engagement et le surtravail des travailleur·ses de l'accès au droit.

1-Instaurer des guichets d'information juridique universels : de l'usager éloigné à l'e-usager empêché

Une plaquette du ministère de la Justice éditée en mars 2019 intitulée « L'accès au droit, un lien direct entre l'usager et la justice » énonce le principe suivant : « Ces lieux permettent gratuitement à tous les usagers, quels que soient leur âge, domicile, sexe, niveau de revenu, nationalité, de connaître leurs droits et obligations et de pouvoir les mettre en œuvre. » Cette présentation très générale des usager·ères de l'accès au droit apparaît viser une forme d'universalité, qui s'appuie sur les principes de la gratuité, la confidentialité, l'ouverture à tou·tes et la non-sectorisation. Tou·tes les citoyen·nes seraient ainsi de potentiel·les usager·ères. C'est aussi ce que rappelle l'adjointe au chef du bureau de l'accès au droit et de la médiation du SADJAV, qui, en entretien, cite le préambule de la loi de 2016 : « Le service public de la justice concourt à l'accès au droit, et assure un égal accès à la justice ». L'accès au droit est donc présenté comme une prestation relevant du service public, et qui, de ce fait, doit en respecter les trois grands principes (continuité, mutabilité et égalité) et s'adresser de la même façon à tou·tes les citoyen·nes (Encadré 5).

Encadré 5 : Les 3 principes du service public

• Le principe de continuité du service public : ce principe constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision 79-105 DC du 25 juillet 1979. Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

• Le principe de l'égalité devant le service public : corollaire du principe d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques consacré par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 27 août 1789, ce principe implique que les personnes se trouvant dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles.

• Le principe d'adaptabilité ou de mutabilité : à la lumière de ce principe, l'autorité administrative doit prendre les mesures d'adaptation du service public afin d'assurer un accès « normal » de l'usager au service public, et elle ne saurait adapter le service public avec pour conséquence que soit compromis cet accès « normal ».[91]

En filigrane, les entretiens réalisés avec les acteur·rices institutionnel·les de la politique d'accès au droit au niveau du ministère de la Justice et avec les agent·es qui l'organisent sur les territoires enquêtés, dessinent pourtant des figures d'usager·ères qu'il conviendrait de « toucher » plus spécifiquement.

Dans la tradition historique de l'accès au droit comme celle de l'accès à la justice, l'usager·ère de la politique est avant tout décrit comme « éloigné des codes de la

91 Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalité d'accès aux services publics », 2019, p. 5

justice » et ne parvenant pas, dans le contexte d'une organisation complexe de l'institution judiciaire, à en saisir la forme ou le fond. Ainsi, une magistrate en charge du projet Portalis explique : *« C'est assez compliqué pour un usager lambda de se dire : "Mais finalement, je m'adresse à quel tribunal ?" Le juge aux affaires familiales, il est où ? Est-ce qu'il est au tribunal d'instance, de grande instance etc. ? »*. Ici, c'est la structure même de l'institution judiciaire, de son organisation et de son langage[92], qui serait difficile à saisir pour les justiciables, et que la politique d'accès au droit permettrait de clarifier.

L'éloignement pris en compte par l'institution n'est pas, comme nous l'avons déjà évoqué, que symbolique ou linguistique. Il est aussi, et peut-être d'abord, géographique. C'est souvent alors l'usager des « zones rurales » qui est mis en avant comme celui à qui s'adresserait la politique d'accès au droit, pour le « rapprocher », physiquement cette fois, des institutions de la justice mais aussi plus largement des services publics. « *Typiquement quelqu'un qui serait quand même à 10 ou à 15 kilomètres de Pouancé, sans moyen de locomotion, en fait, il se passe quoi ?* », interrogeait ainsi la responsable du CDAD du Maine-et-Loire à propos d'individus n'ayant pas de véhicules et ne pouvant se déplacer dans le département.

L'usager vulnérable, de par ses conditions matérielles d'existence notamment, est une autre figure mise en avant pour justifier les politiques d'accès au droit, comme en témoigne par exemple la signature le 21 février 2017 de la charte nationale de l'accès au droit par le garde des Sceaux et sept associations ou fédérations associatives spécialisées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. On peut y lire notamment que « L'accès au droit doit être effectif pour tous les citoyens. Au-delà du conseil et de l'accompagnement auxquels tout un chacun doit avoir accès, les personnes les plus défavorisées, les plus vulnérables, doivent pouvoir faire respecter leurs droits sur l'ensemble du territoire ». La charte inscrit explicitement la politique d'accès au droit dans les politiques de luttes contre l'exclusion et la pauvreté. Signataire de la charte, le SADJAV insiste particulièrement, notamment dans ses formations sur l'accès au droit, sur l'enjeu de l'accessibilité aux personnes démunies et sur le langage, incitant à l'utilisation du langage Facile à lire et à comprendre (FALC). Les handicaps physiques et cognitifs sont également des éléments « *qu'on ne peut pas éluder* » « *si on veut vraiment se rapprocher des usagers* », insistait ainsi une magistrate référente France services auprès du SADJAV. Elle ajoutait alors : « *Autant la fracture numérique, ça paraît évident à tout le monde, l'illectronisme, autant le handicap, ça me paraît pas du tout évident que l'on ne passe pas à côté des demandes des gens. C'est difficile à apercevoir, à évaluer*. »

La politique d'accès au droit apparaît ainsi s'adresser à des publics éloignés du service public de la justice et plus généralement de l'information juridique, soit pour des

92 Sur l'organisation et le langage particulier de l'institution judiciaire, Cf. Antoine Garapon, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001. Jean Danet, *Défendre. Pour une défense pénale critique*, Paris, Dalloz, 2004. Jean Danet, *Justice pénale. Entre rituel et management*, Rennes Presses universitaires de Rennes, 2010

raisons matérielles (notamment géographique et de mobilité), symboliques ou sociales (déficit de connaissance et de compréhension de l'institution et de son langage) ou encore pour des raisons physiques et cognitives (âge, handicap).

Comme l'entretien cité plus haut le laisse entendre, la dématérialisation des procédures administratives et, pour une partie d'entre elles, judiciaires, a également mis au cœur de la politique d'accès au droit une autre problématique : la fracture numérique, parfois désignée directement sous le terme de l' « incapacité » qui y correspond, « l'illectronisme ». L'usager·ère ciblé·e par la politique d'accès au droit est ainsi souvent désigné·e comme rencontrant potentiellement des difficultés matérielles ou cognitives face au numérique. Mieux, les différents publics cibles de l'accès au droit ne manquent pas d'évoquer les catégories dépeintes comme particulièrement touchées par la question de l'illectronisme laissant entendre que la distance au numérique viendrait en quelque sorte redoubler la distance aux institutions et au droit pour ces derniers. L'e-usager empêché subsumerait en quelque sorte l'usager éloigné comme public cible de cette politique compensatoire.

2- Usages et parcours segmentés de l'accès au droit

En mobilisant les rapports d'activité du CDAD du Maine-et-Loire d'une part et en effectuant un travail original sur les fiches renseignées par les point-justice des Haut-de-Seine en mars 2022 (N= 2623 fiches) de l'autre, nous avons cherché à décrire statistiquement et à objectiver les usagers et les usagères des permanences d'accès au droit dans les deux départements étudiés. Nous présenterons ici les caractéristiques principales des bénéficiaires de cette politique qui en théorie s'adresse à toutes et tous, mais se définit de plus en plus comme à destination d'un e-usager empêché et s'adresse en réalité à une population majoritairement précarisée, à prédominance féminine. Cette analyse statistique des usager·ères, croisée aux observations de permanences que nous avons pu conduire, nous invitera à nous interroger plus largement sur les usages de cette politique. Si pour une partie des usager·ères les permanences apparaissent comme un service ponctuel donnant accès à des informations pour préparer une éventuelle action et réintégrer le parcours « classique » du futur justiciable, pour deux catégories d'usager·ères spécifiques : les femmes victimes de violence et les étrangers, elle relève davantage d'une prise en charge spécifique. La dématérialisation des services publics vient accentuer la nécessité de cette prise en charge spécifique par les contraintes particulières qu'elle crée pour ces publics : la disparition des guichets d'une part, le renforcement des formes de domination dans le couple de l'autre. La dématérialisation des services publics agit donc à ce titre comme un opérateur de segmentation des publics et des trajectoires d'accès au droit, et non seulement comme un facteur d'augmentation de l'inaccessibilité.

2-1 Une majorité d'usager·ères précarisé·es

Les catégories utilisées dans les fiches permanences présentent malheureusement des limites du point de vue de la caractérisation sociale des publics. En effet, ces fiches mobilisent des catégories telles que « fonctionnaire ou assimilé » ou « salariés-employés » qui ne font pas sens du point de vue de la stratification sociale : « fonctionnaire » et « salarié » étant deux catégories extrêmement hétérogènes sur le plan socio-économique.
Nous pouvons néanmoins tirer certains enseignements de ces fiches. Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, la part des personnes « sans activité » parmi les publics est importante (27 %) et, *a contrario*, celle des « professions libérales ou assimilées » est particulièrement faible (2 %).

Les catégories socioprofessionnelles dans les Hauts-de-Seine		
Autre actif	74	3%
Commerçant-artisan	35	2%
Fonctionnaire ou assimilé	34	2%
Profession libérale ou assimilé	34	2%
Retraité	436	**19%**
Salariés - Employés	962	**43%**
Sans activité	599	**27%**
Scolaires/étudiants	73	3%

Ces données issues des fiches permanences sont congruentes avec nos observations. Chacune et chacun d'entre nous a constaté, dans les deux départements, que les publics des permanences se caractérisaient majoritairement par la faiblesse de leurs ressources économiques et sociales. C'est le cas par exemple de la situation observée au CIDFF d'une jeune femme « employée familiale » qui cherche des conseils suite à une situation de harcèlement sexuel par l'homme du foyer où elle réalise des ménages. Alors que la juriste l'invite à préparer une action en justice, celle-ci craint de perdre ses quelques heures de salaire et envisage d'y retourner, au risque que cela ne desserve sa défense potentielle. Une autre permanence, toujours au CIDFF, concerne une femme âgée (environ 70 ans) séparée de son mari depuis 1989 qui, en l'absence de divorce, se retrouve accablée par ses dettes. Toujours au CIDFF mais dans une autre ville, un homme en incapacité de régler son loyer demande à se faire aider pour un dossier de surendettement. Il nous a semblé que les publics des permanences en milieu rural étaient en moyenne plus précaires que ceux des permanences en milieu urbain, mais le nombre de permanences observées est trop peu important pour que nous puissions en tirer des conclusions générales. On peut simplement souligner que notre enquête est à cet égard congruente avec celle que Vincent Dubois a menée sur les CAF, à propos desquelles il avait noté que « le public

du guichet est très sensiblement plus démuni que la population globale des allocataires »[93].

Dans les quelques cas où nous avons observé des usager·ères issu·es de classes moyennes ou supérieures (appartenance objectivable à partir des informations données sur la situation professionnelle, notamment), les pratiques de la permanence se sont révélées relativement différentes de celles que nous avons observées avec les usagers appartenant aux classes populaires. Ces pratiques laissent entrevoir des usages de classe de l'accès au droit que des travaux plus systématiques pourraient permettre de documenter[94]. On se contentera de souligner ici combien l'entrée en permanence nous a semblé varier en fonction des profils et des trajectoires sociales : les personnes issues des classes moyennes ou supérieures arrivent généralement avec des questions précises et préparées à l'avance, là où les membres des classes populaires exposent plus fréquemment une « situation », un ensemble de problèmes entremêlés.

Pour les classes supérieures ou les populations aisées, l'accès au droit ressemble ainsi plutôt à une boîte à outils, où l'on vient chercher des informations sur la bonne démarche ou la bonne procédure, dans un rendez-vous que l'on a souvent déjà préparé en amont comme lors de la permanence de ce conciliateur de justice, que nous avons observée dans un point-justice des Hauts-de-Seine. Un homme né en 1967 se présente et explique rapidement sa situation au conciliateur. Il possède une résidence secondaire en Sardaigne. Il a acheté, en région parisienne, un scooter électrique avec une livraison prévue en Sardaigne. Mais le scooter n'y étant pas arrivé au moment de ses vacances, il en a demandé le remboursement. Or, le vendeur lui demande de récupérer son scooter en région parisienne. L'usager, conseillé par une assistante juridique de son travail, a envoyé un « *recommandé avec 14 jours de délai* » et vient à présent rencontrer le conciliateur car quand il « *les appelle, il ne se passe rien*. » Le conciliateur indique rapidement qu'il va « *envoyer une lettre* », au nom du ministère de la Justice et demander le remboursement du montant du scooter, soit 3 664 euros. Il précise ensuite : « *S'ils ne répondent pas, vous allez au Tribunal, juste à côté, c'est gratuit* ».

2-2 L'accès au droit : l'affaire des femmes ?

Les femmes apparaissent majoritaires dans les point-justice, quels que soient les domaines du droit concernés, excepté pour le droit pénal. C'est dans le domaine du droit de la famille qu'elles sont le plus sur-représentées.

Répartition par domaines du droit et par sexe
(CDAD 92, mars 2022)

93 Vincent Dubois, *La vie au guichet. Administrer la misère*, Paris, Éditions Points, 2015, p. 16

94 Il faudrait notamment les réinscrire dans les « trajectoires juridiques » des usagers, ce que nos données statistiques et ethnographies ne nous ont pas permis de faire ici.

	Femmes	Hommes	% de femmes
Assistance aux démarches administratives	130	105	55%
Autres	422	242	64%
Droit au logement	204	135	60%
Droit de la consommation	55	46	54%
Droit de la famille	237	75	**76%**
Droit des étrangers	198	182	52%
Droit du travail	129	75	63%
Droit pénal	57	88	**39%**
Droit social	67	48	58%

Certes, le CIDFF effectue presque un tiers des permanences sur les 1642 renseignées dans les fiches des point-justice des Hauts-de-Seine mais la sur-représentation des femmes ne peut pas être uniquement expliquée par cela. D'abord parce que le CIDFF des Hauts-de-Seine ne reçoit pas uniquement des femmes, celles-ci composent plutôt les deux tiers de son public. Dans le Maine-et-Loire également, la responsable du CIDFF remarque que le nombre d'hommes accueillis, à propos notamment du droit de la famille, tout en étant bien inférieur à celui des femmes n'est pas négligeable. Si en règle générale, la plupart des permanences rassemblent 80% de femmes pour 20% d'hommes, celles de la MJD, en centre-ville, accueille 40% d'hommes. Par ailleurs, les permanences en maison d'arrêt sont aussi l'occasion d'accompagner des hommes.
Plus largement, les données chiffrées présentées dans les tableaux ci-dessus et ci-dessous montrent que les femmes restent majoritaires non pas seulement dans les autres domaines du droit mais aussi dans les permanences tenues par d'autres associations.

Répartition par sexe des permanences assurées par des associations

	Femmes	Hommes	% de femmes
CIDFF	344	192	64%
ADIL	113	58	66%
Adavip	82	23	78%
AGIRabcd	53	39	58%
Cresus	33	25	57%

Cette sur-représentation des femmes dans les permanences d'accès au droit, que nos observations en permanence ont largement confirmée, peut s'analyser de deux manières qui sont loin d'être exclusives l'une de l'autre.

Les femmes sont plus présentes dans l'accès au droit parce qu'elles sont, en tant que groupe social, davantage touchées par des problématiques juridiques qui ne sont pas facilement accessibles et demandent un accompagnement spécifique. Ainsi des victimes de violence conjugale qui constituent la seule catégorie dérogatoire au principe de « non suivi » des usager·ères de permanence de l'accès au droit, comme les juristes nous l'ont régulièrement répété.

Mais les statistiques ci-dessus comme les observations que nous avons conduites, montrent aussi que les femmes présentes en permanence ne le sont pas nécessairement pour des questions qui les concernent directement. Non seulement elles prennent régulièrement en charge les problèmes de la famille ou du ménage, mais elles prennent également en charge les situations juridiques de/pour leur (ex-)conjoint. Lors de la permanence d'une avocate bénévole, une femme se présente, seule, expliquant que son mari est sous le coup d'une obligation alimentaire pour son père alors qu'il ne l'a vu que trois fois dans sa vie. Elle précise à l'avocate à plusieurs reprises qu'« *il ne veut pas payer* ». L'avocate indique alors qu'il faut des « *preuves que le père ne s'est jamais occupé de votre mari* » comme des photos, des attestations de la grand-mère qui s'en est occupé, et conseille ensuite d'écrire au CCAS en indiquant « *que vous refusez* ».

La prise en charge féminine des tâches administratives dans les couples, et notamment dans les couples des classes populaires a été mise en lumière par de nombreux travaux comme ceux de Hoggart dans les années 1950 sur les familles ouvrières de Leeds ou ceux d'Olivier Schwartz sur le grand ensemble peuplé d'enfants de mineurs qu'il a étudié ethnographiquement dans les années 1980, ou encore les statistiques produites dans les mêmes années par Michel Glaude et François de Singly[95]. Dans son article de 2006 intitulé « " Je suis la secrétaire de la famille !" La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource », Yasmine Siblot rappelle combien cette prise en charge s'inscrit dans une socialisation familiale différenciée entre filles et garçons, parfois explicite mais souvent diffuse qui « contribue ainsi pour les filles à une intériorisation dès l'adolescence d'un rôle de "scribe domestique". La prise en charge effective des "papiers" s'opère ensuite à des âges et à des degrés variables selon les situations familiales : progressive et marginale dans les cas où un parent ou les deux gèrent sans difficulté les papiers, elle est parfois plus brutale et étendue quand ce n'est pas le cas, en particulier dans certaines familles immigrées. Les filles se voient alors déléguer un nombre croissant de tâches, et sont assignées de façon précoce à un rôle de spécialiste des papiers »[96].

95 Michel Glaude et François de Singly, « L'organisation domestique : pouvoir et négociation », *Économie et statistiques*, n° 187, 1986, pp. 3-30

96 Yasmine Siblot, « "Je suis la secrétaire de la famille !" La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource », *Genèses*, no 64, 2006, p. 58

La sociologue complexifie toutefois quelque peu cet énoncé en mettant en lumière à la fois la variabilité des modes de division des tâches administratives dans les familles mais aussi la valorisation inégale dont elles y font l'objet. Elle met ainsi notamment en exergue « un cas de tâche administrative revendiqué par les hommes (…) emblématique des tâches considérées comme importantes et prestigieuses : celui du remplissage de la déclaration de revenus pour les impôts »[97].

En entretien, une juriste prenait justement cet exemple des impôts pour illustrer combien, dans le cas des femmes victimes de violences, la dématérialisation loin de simplement éloigner (ou rapprocher) les usagères de l'accès au droit et à la justice renforçait en réalité le poids et l'emprise des rapports sociaux de domination.

« En France, on se rend compte que par exemple, la dématérialisation, le fait de faire ses impôts sur internet, il y en a un qui a accès au code. Moi, j'ai une dame... on commence... on fait le point sur la situation de la famille. Et combien gagne le monsieur ? Mais en fait, c'est... là, je me suis rendue compte, c'est rarement madame en fait qui va remplir la déclaration d'impôts. Elle a même plus accès à ces informations-là, parce que ça se signe plus. (...) La dématérialisation, ça va venir renforcer le pouvoir de la toute puissance de monsieur et le non-accès à l'ensemble de ces documents. (...) »

2-3 L'accès au droit, une politique centrale pour le droit des étrangers ?

Les principaux domaines du droit sollicités dans les Hauts-de-Seine sont le droit des étrangers (15%), puis le droit au logement (13%) et le droit de la famille (12%)[98].

Domaines du droit

Autres	754	29%
Droit des étrangers	384	**15%**
Droit au logement	351	**13%**
Droit de la famille	312	**12%**
Assistance aux démarches administratives	243	9%
Droit du travail	205	8%
Droit pénal	147	6%
Droit social	119	5%
Droit de la consommation	108	4%

97 Comme le souligne Yasmine Siblot, « Michel Glaude et François de Singly (1986 : 10) soulignent que c'est une pratique plutôt masculine, et Bernard Lahire montre, en outre, à partir de la comparaison des réponses des conjoints, que cette pratique fait l'objet d'une nette surdéclaration de la part des hommes. »

98 NB : cette présentation synthétique ne rend pas compte de toute la complexité des demandes : la retraite est mentionnée une cinquantaine de fois, la CAF 40 fois.

Dans les différentes réunions que nous avons pu observer entre le CDAD des Hauts-de-Seine et les point-justice du département, comme dans les nombreux échanges formels ou informels que nous avons eus avec des responsables de structures associatives intervenant dans des permanences, le manque de permanences en droit des étrangers a été systématiquement déploré. Comme on peut le lire dans le rapport d'activité du CDAD, « plusieurs permanences permettant de pallier les besoins dans les différentes structures grâce aux crédits supplémentaires versés au quatrième trimestre 2021 » ont été ouvertes au cours de l'année « en faveur des personnes étrangères » [99].
De façon similaire dans le Maine-et-Loire, alors même que l'offre en droit des étrangers apparaît lacunaire dans le département, il s'agit de la majorité des permanences assurées à la maison d'arrêt d'Angers (7/8 en 2020)[100] et au Secours populaire. Des permanences sont aussi assurées aux Restos du cœur.
Ici, comme le remarquait Mathilde Pette, ce sont les associations qui prennent en charge le soutien aux migrant·es : « la partie relationnelle avec les étrangers apparaît comme "déléguée" par l'État aux associations : cette délégation n'est pas officielle mais ce sont les associations qui assurent la plupart des tâches d'explication délivrées aux étrangers ainsi que l'annonce et l'explication des résultats aux étrangers. Les associations assurent ainsi le "service après-vente" et les services de la préfecture ne sont donc pas confrontés aux étrangers »[101].

Ces évolutions de la répartition du travail de prise en charge des étranger·ères s'expliquent en partie par les transformations des politiques migratoires, et de leur caractère plus *politique* et plus *conflictuel,* menant à des tensions entre les associations, qui expliquent que l'aide juridique individualisée soit le « dénominateur commun minimum entre les militants (Drahy, 2004) ». Ainsi, pour Mathilde Pette : « L'accompagnement juridique est aujourd'hui au cœur du répertoire d'action privilégié par les associations. La place croissante du droit se manifeste d'abord dans les pratiques », le droit devenant une ressource centrale au « service de la cause défendue »[102]. C'est aussi à ce titre que les associations de soutien aux plus démuni·es et aux migrant·es (la CIMADE en tête) s'engagent dans la politique d'accès au droit, via notamment leur signature de la Charte nationale de l'accès au droit.

Pour les personnes étrangères, les permanences des point-justice apparaissent ainsi comme l'unique guichet de l'accès aux droits et au droit. Dans certains départements, la dématérialisation s'est accompagnée d'une quasi-impossibilité d'obtenir des rendez-vous d'abord en physique puis en ligne, comme de nombreuses associations l'ont dénoncé, notamment dans les Hauts-de-Seine (Encadré 6).

99 Rapport d'activité du CDAD des Hauts-de-Seine, 2021, p. 11
100 Rapport d'activité du CDAD de Maine-et-Loire, 2020
101 Mathilde Pette, « Associations : Les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, 5(4), 2014, p. 416
102 *Ibid.*, p.409.

Encadré 6 : « Bouge ta préfecture », mobiliser le numérique contre la dématérialisation

Dans les Hauts-de-Seine, plusieurs associations du collectif « Droit à l'accueil 92 » ont créé, avec le soutien de quelques avocats, la permanence « Bouge ta préfecture ». L'objectif de cette mobilisation est de déposer régulièrement des référés « mesures utiles » contre la préfecture, au tribunal administratif de Cergy, pour demander la délivrance de rendez-vous aux personnes qui le demandent. Des captures d'écran sont ainsi régulièrement réalisées pour montrer l'absence de rendez-vous disponibles et documenter les dossiers. Dans un communiqué de presse diffusé en avril 2022, suite au 9ème dépôt collectif de référés dans plusieurs tribunaux administratifs d'Île-de-France, le collectif régional rappelle que « les préfectures de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, ont été maintes fois condamnées à délivrer des rendez-vous et à ouvrir des accès physiques aux guichets ». Il souligne que si « le tribunal administratif condamne presque unanimement les préfectures, les jugements demeurent inexécutés : l'administration, poursuit le collectif régional, montre ainsi un total mépris envers le juge administratif, en même temps qu'elle atteint le droit au recours effectif des personnes étrangères. »

Avec la dématérialisation et l'empêchement d'accéder à la préfecture, les permanences d'accès au droit font désormais office de « nouveaux » et surtout d'uniques « guichets d'immigration »[103]. Dans le Maine-et-Loire, toutes les questions relatives au droit des étrangers, qu'elles émanent d'employeurs, d'assistantes sociales, de France services sont systématiquement relayées vers l'unique association intervenant en droit des étrangers sur le département. Dans cette association travaille une seule juriste, qui fait face depuis plusieurs années à une charge de travail très importante. Elle précise qu'elle reçoit même des sollicitations du département voisin de la Mayenne dans lequel n'existe aucune association spécialisée en droit des étrangers, et auxquelles elle n'est pas en mesure de répondre. Elle avait obtenu en 2021 l'embauche par l'association d'une deuxième juriste. Mais celle-ci a démissionné après quelques mois du fait de la charge de travail. Dans les Hauts-de-Seine, plusieurs juristes nous ont alerté sur le fait que dans des municipalités ne finançant pas de permanence en droit des étrangers, certain·es travailleur·ses sociaux orientaient les personnes étrangères vers les permanences en droit des femmes et de la famille, sachant que les juristes qui y intervenaient pourraient répondre à leurs questions. Cette situation ne manquait pas de mettre ces dernières devant un dilemme à la fois moral et professionnel. Le développement des France services, censés permettre à tout citoyen d'effectuer ses démarches auprès

103 Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008, 124 p.

des services publics dans un lieu unique, ne semble pas résoudre cette question de la délégation au monde associatif. « Le droit des étrangers, on a reçu la consigne que ce n'était pas à nous de nous en occuper » nous ont ainsi déclaré tous les interlocuteur·rices des France services que nous avons rencontrés dans les deux départements enquêtés.

Loin de dispenser une information juridique ponctuelle, les permanences d'accès au droit semblent véritablement prendre en charge l'accès au(x) droit(s) et à la justice de certains publics spécifiques, parmi lesquels les personnes étrangères et les femmes victimes de violences (deux catégories qui peuvent se recouper). Pour ces publics et plus largement pour celles et ceux qui relèvent d'un suivi dans les permanences, les frontières définitionnelles entre accès au droit, accès aux droits et accès à la justice, semblent, dans le cadre de services publics dématérialisés, plus que jamais difficiles à tracer et donc à respecter.

Pour ces publics, les permanences d'accès au droit, faute d'autre solution, tendent donc à devenir des guichets, plus ou moins polyvalents. L'enjeu est alors moins celui de l'usage fait par les publics que celui de la disparition des autres guichets, qui ne laisse plus d'autre possibilité aux usager·ères.
Ces nouveaux guichets sont comme nous l'avons montré ici largement invisibilisés tant du point de vue des conditions de travail que des modalités de leur organisation et de leur délégation à des acteurs associatifs et/ou des travailleur·ses plus ou moins bénévoles du monde de la justice. On peut se demander s'ils ne tendent pas à créer des parcours segmentés d'accès au droit et à la justice pour une partie des usager·ères pour qui ils constituent l'unique recours ? Dans quelles mesures ces « transformations de l'intérieur des services publics », qui « segmentent socialement les usagers, matériellement et symboliquement » « pour éviter l'exclusion », ne débouchent-elles pas, pour reprendre les termes de Dominique Memmi, sur la mise en place d' « usagers de 3ème classe »[104] ?

Deux idéaux de l'État-providence français entreraient alors, selon la sociologue, en contradiction. « D'un côté, le principe de l'*accès de tous* aux biens jugés importants ou devant rester communs : l'idée que certains pourraient en être totalement exclus paraît aujourd'hui difficilement compatible avec l'idéal démocratique. De l'autre, le principe de l'universalisme, c'est-à-dire celui de l'*égalité de tous* dans cet accès à la prestation »[105].
Parce que fabriquer de l'inégalité plutôt que de l'exclusion pure et simple peut sembler plus « tenable » dans un État démocratique, le risque est alors que le second idéal, *l'égalité de tou*s, soit sacrifié au profit du premier, *l'accès de tous*.

104 Dominique Memmi, « Chapitre III. Le retour de la troisième classe ? Comment déclasser sans larmes dans le service public », dans *La valeur du service public,* sous la direction de Julie Gervais, Claire Lemercier, Willy Pelletier, Paris, La Découverte, 2021, pp. 396-411

105 *Ibid.*, p. 411

Conclusion : Une politique de la permanence ?

Nous nous demandions en introduction si la dématérialisation de l'action publique facilitait et renforçait l'accès au droit des citoyens et des citoyennes et, si oui, à quelles conditions ? Pourrait-elle, à terme, rendre caduque la politique d'accès au droit en accomplissant une fois pour toutes, ce rapprochement entre l'usager et le service public, entre le citoyen et ses droits ?

En proposant une analyse de la politique d'accès au droit dans les Hauts-de-Seine et le Maine-et-Loire, cette recherche a apporté des réponses à ces questions à partir d'une étude centrée sur les permanences d'accès au droit, leurs travailleur·ses et leurs usages.

À l'issue de cette recherche, il nous apparaît que les réflexions sur l'illectronisme et la fracture numérique, si elles soulèvent des enjeux importants, ne suffisent pas à penser les conséquences de la dématérialisation des services publics.
Certes la question de l'accessibilité des technologies numériques, qu'elle soit matérielle ou cognitive, est bien apparue régulièrement lors de notre enquête. Elle y est apparue doublement, du point de vue des usagers mais aussi de celui des travailleur·ses de l'accès au droit qui ont vu leur travail alourdi, complexifié et décentré.

Du point de vue des usager·ères comme de celle des travailleur·ses de l'accès au droit, la problématique de l'illectronisme n'épuise pas cependant les conséquences de la dématérialisation sur l'accès au droit. Pour le dire en d'autres termes, la politique de l'accès au droit et la mise en œuvre de celui-ci, tels que nous avons pu les étudier dans cette recherche, ne se réduisent pas aux problématiques et aux enjeux de l'illectronisme. Penser uniquement sous ce prisme, l'accès au droit revient à considérer l'usager des permanences en droit à un usager uniquement éloigné du numérique, un « e-usager empêché ».

Or, au-delà de l'éloignement bien réel de certain·es usager·ères au numérique, c'est la question centrale de la quasi-disparition des guichets qui est apparue toucher de plein fouet la politique d'accès au droit aujourd'hui, entraînant des conséquences vitales pour certain·es, renforçant des formes de dominations pour d'autres.

Face à cet éloignement du guichet, la permanence est alors prise dans une tension structurante : se retrouver en position de le remplacer, de s'y substituer.

Comme nous avons pu l'observer tout au long de cette enquête, les permanences d'accès au droit sont souvent investies de forts enjeux sociaux. La composition plutôt populaire des publics accueillis « conduit à ce que la rencontre avec l'agent d'accueil soit souvent investie d'un fort enjeu (comme lorsque les prestations versées sont vitales) et suscite des attentes multiformes, de la simple prestation technique à la

prise en charge de problèmes personnels »[106]. Comme dans la « politique du guichet » mise en exergue par Vincent Dubois, les permanences des point-justice observées font peser un rôle d'appréciation important sur les différent·es intervenant·es. De manière similaire, ces personnes sont chargées de résoudre les contradictions qui traversent les politiques publiques et les personnes accueillies. Parmi les presque 3000 fiches permanence analysées dans le département des Hauts-de-Seine, une seule fiche indique « n'a pas abouti, incompréhension totale et agressivité ». Dans l'immense majorité des cas, les permanencier·ères apportent un soutien, souvent vital, aux publics accueillis et ce d'autant plus qu'ils appartiennent à des catégories de la population pour lesquelles l'accès au droit n'est pas une simple politique compensatoire mais bien une politique substitutive. Loin d'être uniquement corrective (« donner l'information qui manque »), voire marginale, la politique d'accès au droit apparaît bien centrale pour toute une partie de la population dans ce contexte de dématérialisation.

Pourtant si elle tend à se substituer au guichet, pour une partie au moins de la population, la permanence comme dispositif de politique publique n'en a pas les moyens, financiers comme humains, comme nos interlocuteur·rices nous l'ont signifié, tout au long de cette enquête, et comme nous avons nous-mêmes pu l'observer. Elle repose en grande partie sur du travail associatif bénévole ou sous-rémunéré et sur l'engagement de professionnels, et plus largement, de travailleurs - et surtout de travailleuses - du droit. Elle semble loin d'être en capacité de répondre à toutes les demandes qui se sont exprimées sur les terrains enquêtés. Et parce qu'elle dépend de la présence associative et de l'engagement des professionnels du droit sur le territoire, elle semble également loin de pouvoir y répondre uniformément. La politique de la permanence, si elle devait à terme remplacer celle du guichet et non plus la compléter, mériterait alors d'être interrogée du point de vue des principes fondamentaux du service public : continuité, égalité et mutabilité…

106 Vincent Dubois, *La vie au guichet. Administrer la misère*, *op. cit.*, p. 96

Bibliographie

Marie Alauzen, « L'État plateforme et l'identification numérique des usagers. Le processus de conception de FranceConnect », *Réseaux*, 2019/1 (n° 213), p. 211-239

Françoise Battagliola, *Histoire du travail des femmes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2000.

Alexandra Bidet, « Qu'est-ce que le vrai boulot ? Le cas d'un groupe de techniciens », *Sociétés contemporaines*, vol. 78, no. 2, 2010, p. 115-135

Anne Boigeol, « De l'idéologie du désintéressement chez les avocats *», Sociologie du travail*, 1981, n°1, p. 78-85

Camille Bordenet, « « C'est un pansement sur une hémorragie » : les conseillers numériques en première ligne de la dématérialisation des services publics », *Le Monde*, 24 janvier 2022

Céline Bessière, Muriel Mille, « Le juge est (souvent) une femme. Conceptions du métier et pratiques des magistrates et magistrats aux Affaires familiales », *Sociologie du travail*, Vol 55, no. 3, septembre 2013

Paul Bouchet, *Mes sept utopies*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2010

Loïc Cadiet, Thomas Clay, *Les modes alternatifs de règlement des conflits*, Paris, Dalloz, 2019

Jacques Chevallier, « L'administration face au public », *in* CURAPP, *La Communication administration-administrés*, Paris, PUF, 1993, pp. 21-76

Collectif, *Boutiques de droit*, Paris, Sorlin, 1978

Yves-Marie Davenel, « le numérique au sein de l'action sociale dans un contexte de dématérialisation-politiques d'établissement, pratiques de professionnels et accompagnement au numérique des usagers », *Les études connexions solidaires*, Avril 2016

Jean Danet, *Défendre. Pour une défense pénale critique*, Paris, Dalloz, 2004.

Jean Danet, *Justice pénale. Entre rituel et management*, Rennes Presses universitaires de Rennes, 2010

Défenseur des droits, Rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », 2019. https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf

Corinne Delmas, « Les notaires, le genre d'une profession à patrimoine », *Travail, genre et sociétés*, vol. 41, no. 1, 2019, pp. 127-145

Didier Demazière, « Médiation et médiateurs sociaux entre nomination et professionnalisation », *Formation emploi,* n°86, 2004, pp 11-23.

Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica, 2003

Renaud Epstein, « Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit*, Éditions Esprit, 2006, pp. 96-111

Jacques Faget, « Regard sociologique sur l'accès au droit », in Centre de recherches en droit privé de l'Université de Tours, *L'accès au droit*, Tours, Université François Rabelais, 2002, pp 119-135

Jacques Faget, « L'accès au droit : logiques de marchés et enjeux sociaux », *Droit et Société*, 1995, n°30-31, pp. 367-378

Érika Flahaut, Annie Dussuet, et Dominique Loiseau. « Emploi associatif, féminisme et genre », *Travail, genre et sociétés*, vol. 31, no. 1, 2014, pp. 101-121

Gaëtan Flocco et Laurent Willemez, « Pour une sociologie des travailleur·euses du droit et de la justice », *La nouvelle revue du travail*, n° 17, 2020,

Antoine Garapon, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 2001.

Michel Glaude et François de Singly, « L'organisation domestique : pouvoir et négociation », *Économie et statistiques*, n° 187, 1986, pp. 3-30

Hélène Hatzfeld, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, PUR, 2005

Matthieu Hély, Maud Simonet (dir.), *Le travail associatif*, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2013

Matthieu Hély. « À travail égal, salaire inégal : ce que travailler dans le secteur associatif veut dire », *Sociétés contemporaines*, vol. 69, no. 1, 2008, pp. 125-147

Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 1996, p. 81

Liora Israël, « Qu'est-ce qu'avoir le droit ? Des mobilisations du droit en perspective sociologique », *Revue internationale de recherche biographique*, 2012, n°3, pp. 34-47.

Lucien Karpik, *Les avocats. Entre l'État,le public et le marché XIIIe – XXe siècle*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des Sciences Humaines, 1995

Danièle Kergoat (dir.), *Travail des hommes, travail des femmes, le mur invisible*, L'Harmattan, 2002,

Pierre Lascoumes, « Consultations juridiques et boutiques de droit. Une critique en acte du droit et de la justice », Déviance et Société, 1978, n°3, pp. 233-259

Christian Le Bart, et Rémi Lefebvre. "Introduction : Une nouvelle grandeur politique ?". Christian Le Bart et Rémi Lefebvre. La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2005

Francis Lebon, Maud Simonet, « La Réforme des rythmes scolaires ou quand les associations font la loi et (dé)font le travail dans les services publics », *in* Simon Cottin-Marx, Gilles Jeannot, Matthieu Hély, Maud Simonet (dir.), dossier « Quand les associations remplacent l'État ? »*, Revue Française d'Administration Publique*, n°163, 2017/3

Aude Lejeune, Le droit au Droit, Paris, EÉditions des archives contemporaines, 2011

Hervé Leuwers, L'invention du barreau français : la construction nationale d'un groupe professionnel, 1660-1830, Paris, EHESS, 2006.

Martine Lurol, « Le travail des femmes en France, 30 ans d'évolution des problématiques en sociologie 1970-2000 », Document de travail du Centre d'études de l'emploi, no. 7, 2001

Margaret Maruani, *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte, collection Repères, 2011

Dominique Memmi, « Chapitre III. Le retour de la troisième classe ? Comment déclasser sans larmes dans le service public », dans *La valeur du service public,* sous la direction de Julie Gervais, Claire Lemercier, Willy Pelletier, Paris, La Découverte, 2021, pp. 396-411

Hélène Michel et Laurent Willemez (dir.), *La justice au risque des profanes*, Paris, PUF, 2007

Pascale Moulévrier, Jean-Noël Retière, Charles Suaud, La volonté de juger Les juges non professionnels du tribunal des baux ruraux, du tribunal pour enfants et de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, Rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, 2004

Nadia Okbani, « Le travail social à l'épreuve du numérique », rapport intermédiaire de recherche, juin 2020, et Okbani, Nadia. « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, vol. 205, no. 1, 2022, pp. 38-46.

Nadia Okbani « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social », *Informations sociales*, vol. 205, no. 1, 2022, pp. 38-46

Antoine Pélicand, « Les juges de proximité : La création difficile d'une figure judiciaire », in Hélène Michel, Laurent Willemez, La justice au risque des profanes, Paris, PUF, 2008, p. 53-69.

Antoine Pélicand (avec la collaboration de Jean-Philippe Tonneau), Les juges de proximité : Une étude du recrutement, Rapport pour la Mission de recherche Droit et Justice, 2009

Mathilde Pette, « Associations : les nouveaux guichets de l'immigration ? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, vol. 5, no. 4, 2014, pp. 405-421

Rapport du comité des États Généraux de la justice (octobre 2021-avril 2022), *Rendre la justice aux citoyens*, avril 2002

République française, *Budget général. Mission interministérielle. Projets annuels de performances. Annexe au projet de loi de finances pour 2022. Accès au droit et à la justice*, p. 26

Jean-Paul Salles, La ligue communiste révolutionnaire (1968-1981) Instrument du Grand Soir ou lieu d'apprentissage ?, Rennes, PUR, 2005

Jean-Philippe Tonneau, « L'engagement des avocats d'extrême-gauche. L'exemple des membres du Mouvement d'Action Judiciaire dans les années 1970 », in Jacquot Lionel, Higelé Jean-Pascal (dir.), Les figures de l'engagement. Formes, objets, trajectoires, Presses Universitaires de Nancy–Éditions Universitaires de Lorraine, 2017, pp. 41-62

Jean-Philippe Tonneau, Le Syndicat des Avocats de France (1972-2012). Contribution à une socio-histoire du militantisme syndical dans le champ judiciaire, Doctorat de Sociologie, Université de Nantes, 2014

Yasmine Siblot, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris Presses de Sciences Po, 2006

Yasmine Siblot, « "Je suis la secrétaire de la famille !" La prise en charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource », *Genèses*, no 64, 2006, p. 58

Alexis, Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008, 124 p

Alexis Spire, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Grasset, 2005

Cécile Vigour, Bartolomeo Cappelina, Laurence Dumoulin, Virginie Gautron, *La justice en examen*, Paris, PUF, 2022

Judy Wajcman, « Le genre au travail », *in* Jacqueline Laufer, Catherine Marry, Margaret Maruani (dir.), *Le travail du genre, les sciences sociales à l'épreuve des différences de sexe*, Paris, La Découverte, 2003,

Résumé :

Initialement portée par des avocats militants, des organisations professionnelles, associatives et/ou politiques et des collectivités locales dans les années 1970, la question de l'accès au droit a été prise en charge par l'État et institutionnalisée, au cours des années 1990 dans le cadre d'une politique confiée au ministère de la Justice. Partenariale, cette politique d'accès au droit est aujourd'hui déclinée territorialement dans le cadre des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) chargés de la coordonner et de l'animer dans les départements.

En étudiant la mise en œuvre quotidienne de la politique d'accès au droit dans deux départements français, cette enquête s'est donnée pour objet d'analyser en pratique cette politique publique dans le contexte actuel de dématérialisation des services publics.

Après avoir présenté les grandes étapes de l'institutionnalisation de cette politique d'accès au droit et mis en lumière ses tensions actuelles, la recherche propose une analyse du travail et des usages de la permanence, dispositif central de la politique d'accès au droit permettant de proposer aux usager·ères une information juridique personnalisée. Combinant des méthodes d'enquête qualitatives et quantitatives, la recherche met en lumière la diversité des statuts des travailleur·ses de l'accès au droit, les frontières qui cadrent leurs activités et les enjeux de dévalorisation de leur travail auxquels elles, puisque ce sont majoritairement des femmes, sont confrontées. L'étude des usages de ces permanences met également en exergue une population fortement féminine et majoritairement précarisée. Tout en interrogeant le développement au cœur de la justice de ce travail du care, entre engagement bénévole et/ou professionnel et « sale boulot », à la fois accentué et transformé par les processus de dématérialisation des services publics, la recherche met en lumière que la problématique de l'illectronisme ou de la fracture numérique n'épuise pas les conséquences de la dématérialisation sur l'accès au droit.

En effet, si pour une partie des usager·ères les permanences apparaissent comme un service ponctuel donnant accès à des informations pour préparer une éventuelle action et réintégrer le parcours « classique » du futur justiciable, pour deux catégories d'usager·ères : les femmes victimes de violence et les étrangers, les permanence d'accès au droit relèvent davantage d'une prise en charge spécifique. La dématérialisation des services publics vient accentuer la nécessité de cette prise en charge spécifique par les contraintes particulières qu'elle crée pour ces publics : la disparition des guichets d'une part, le renforcement des formes de domination dans le couple de l'autre. La dématérialisation des services publics agit donc à ce titre comme un opérateur de segmentation des publics et des trajectoires d'accès au droit, et non seulement comme un facteur d'augmentation de l'inaccessibilité. Face à cet éloignement du guichet, la permanence est alors prise dans une tension structurante : se retrouver en position de remplacer le guichet, sans pour autant avoir les moyens humains et financier de s'y substituer.