

Action sociale, travail social :

L'aide sociale, le médico-social, le socio-judiciaire, la prévention, l'accompagnement, l'aide à domicile... forment un vaste ensemble de pratiques discrètes qui, aujourd'hui, sont de plus en plus asphyxiées, anesthésiées par l'excès de gestion au service d'un nouveau modèle économique.

Michel CHAUVIÈRE, directeur de recherche émérite au CNRS, Cersa*, université Paris 2

Les différents secteurs de l'action sociale, dans lesquels exercent plus d'un million de travailleurs sociaux, souffrent, sans aucun doute. Mais d'abord de quoi s'agit-il, du point de vue de l'histoire et de la légitimité de ces pratiques ?

Lentement professionnalisées au long du XX^e siècle, ces différentes interventions sont de précieux outils pour la mise en œuvre des nombreux droits sociaux arrachés au fil des ans (concernant la petite enfance, la délinquance juvénile, la protection de l'enfance, les personnes handicapées, les personnes âgées dépendantes, l'insertion, etc.). Sans disposer d'aucun monopole en la matière, elles offrent des services dont aucune autre organisation n'est réellement capable, ni l'école, ni la famille, ni les solidarités de voisinage ou de territoires, ni non plus les mécénats et autres philanthropies. Bien que gérées minoritairement par le secteur public et majoritairement par des associations de la loi de 1901, ces interventions constituent une sorte d'extension du service public dont elles relaient les principales valeurs d'égalité et de solidarité. N'en déplaisent aux libéraux qui veulent liquider le modèle social français, pour soi-disant « *raccrocher notre pays au monde* »⁽¹⁾, elles continuent d'incarner l'esprit de 1945, celui de la sécurité sociale tout autant

que celui de l'ordonnance du 2 février consacrant le primat de l'éducatif dans le traitement de la jeunesse délinquante. Par leur existence même, ces services montrent qu'une voie humaniste, éducative et clinique, au sens du cas par cas et non de l'individualisme marchand, a toute sa légitimité et doit être préservée, quelles que soient les contraintes économiques et financières du moment.

Un net désengagement de l'Etat

Cette politique coopérative a longtemps été soutenue par les autorités publiques, étant même durant plusieurs décennies la vitrine réformatrice des gouvernements. Malheureusement, la situation actuelle lui tourne le dos. Aujourd'hui, les pouvoirs publics se désengagent progressivement du social, par économie mais aussi par idéologie. Ils se désengagent d'abord de la régie directe, en passant désormais par les territoires (ce qui pose problème dans une République indivisible) mais aussi par des agences technocratiques, en lieu et place des administrations déconcentrées. Après les agences régionales d'hospitalisation de 1996 sont en effet apparues les agences régionales de santé et l'Agence nationale de soutien à la performance, issues de la loi HPST⁽²⁾, qui ont incorporé le secteur médico-social, sans oublier

* Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques.

l'Agence nationale d'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux, issue de la loi 2002-2⁽³⁾. Partout on constate l'extension des contrats de sous-traitance, l'exigence de résultats valorisables et le renforcement du contrôle de l'exécution. Autrement dit, oubliant sa mission principale de moteur de la cohésion sociale et de la solidarité, l'Etat devient surtout le gestionnaire en chef d'une grande entreprise de production et de négoce de services publics ou privés, associatifs ou lucratifs, pour endiguer la question sociale, à défaut d'agir plus efficacement au plan économique. Devenu libéral, il organise la mise en concurrence à tous les niveaux (recrutement, financement, valorisation), exige la qualité des produits à « impact social » et toujours plus de productivité des salariés pour des résultats valorisables, sans s'interroger sur l'adéquation de cette conception de l'action publique aux difficultés des personnes, nos concitoyens.

Des pratiques disséminées et en transformation

Sous prétexte de proximité et de démocratie, la décentralisation a, dès les années 1980, disséminé les compétences sociales sur une centaine de territoires diversement développés, inégalement dotés et dominés par des acteurs politiques locaux, certes élus au

(1) Denis Kessler, *Challenges*, 4 octobre 2007.

(2) Loi Hôpital, patients, santé, territoires (2009).

(3) Loi de rénovation du secteur social et médico-social.

état critique!

© SERVICE PHOTO DU DÉPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE, AGNÈS DESCHAMPS



suffrage universel mais pas toujours habités par l'intérêt général. L'acte II, imposé par le gouvernement Raffarin sans aucun débat au Parlement, en a rajouté une couche (au département, chef de file, toute l'aide sociale, à la région la formation professionnelle). Or, globalement, la protection sociale n'en a guère profité. Surtout quand l'Etat ne transfère pas les ressources promises en contrepartie des compétences décentralisées. Au point qu'on entend dire que le RSA pourrait redevenir compétence d'Etat! Le social, pourtant constitutionnalisé depuis 1946, cesse ainsi progressivement d'être en substance un droit universel attaché à la citoyenneté pour devenir une affaire locale, une pépinière d'emplois de service et une variable d'ajustement politico-économique.

Dans le même temps, le monde des intervenants est, lui aussi, en complète transformation. Des entreprises privées lucratives arrivent dans les domaines solvables : personnes âgées, petite enfance, handicap adulte grâce au droit à la compensation depuis 2005, formation professionnelle, mais aussi au travers du *coaching* ou des *Social Impact Bonds* (SIB)⁽⁴⁾. Les autres situations (SDF, exclus, mal-logés, sans-papiers, sortants de prison, prostitution...) sont laissées à la charité publique ou à la bienfaisance privée qui connaissent de nouveaux développements, à côté de la répression ordinaire. Depuis 2006 s'imposent les services à la personne. Cette formule, presque vertueuse, cache en réalité un secteur économiquement dynamique, régulé par

la concurrence mais de faible qualification, ce qui dégrade l'idéal de travail social. Le droit au logement opposable (Dalo) est aussi un trompe-l'œil, celui-ci masque l'absence de politique d'offre, c'est-à-dire de construction adaptée durable, donne un os à ronger aux associations et berne certains militants.

La généralisation de l'approche « produit »

Depuis la loi n°2002-2, un plein panier de nouvelles normes s'applique à tous les établissements et services qui reçoivent des personnes en souffrance, en demande d'aide ou de prise en charge, quels que soient les pathologies et les diagnostics. Démarche qualité, bonnes pratiques, évaluation, performance, tous ces instruments valident

Par son existence même, le secteur de l'action sociale montre qu'une voie humaniste, éducative et clinique, au sens du cas par cas et non de l'individualisme marchand, a toute sa légitimité et doit être préservée.

(4) Récemment introduits en France, les SIB permettent de faire financer des programmes sociaux confiés à des associations par des investisseurs privés rémunérés par l'Etat au résultat social (impact), considérant que ce dernier fait, de cette façon, des économies d'investissement.

l'approche « produit ». Autrement dit, tout ce qui se fait doit être pensé et tarifé comme une prestation cataloguée ajustée à des besoins, également catalogués, et non comme un processus relationnel impliquant des personnes singulières. Exit la clinique et la responsabilité professionnelle. Le produit devient la principale unité de mesure de l'action sociale ; il est associé à toute une batterie d'indices pré-construits qui réifient la pratique de terrain pour mieux la mettre en conformité et la soumettre à différents systèmes de certification pour rassurer l'utilisateur/client : normes ISO⁽⁵⁾, enseignes « Handicap » ou « Domicile »... Enfin, le fétichisme du chiffre devient plus central que jamais, l'informatique débridant sa production et sa manipulation. Tous ces changements dénaturent le social et vident l'idéal de service public.

Des compétences d'ingénierie et d'exécution

L'évaluation est obligatoire mais doublée : interne et externe. Comment l'interpréter ? On a certes toujours évalué peu ou prou (élections, inspections, stages, examens, rituels de la vie associative...). Il est en effet légitime pour l'administration de vérifier l'effectivité des règles, selon l'intérêt général, et, pour les acteurs, de savoir régulièrement où en sont leurs réalisations. Ce qui est nouveau, c'est l'exacerbation des enjeux évaluatifs et la généralisation de cette norme dans tous les domaines d'action ainsi que son incorporation dans la définition de l'action elle-même, conformément aux théories libérales des politiques publiques : un problème, une solution, une évaluation et au suivant... Cette nouvelle normativité s'installe avec la complicité de nombreux cadres influents, contre l'ancienne alliance avec les métiers et professionnels de terrain. On a donc affaire à une visée quasi disciplinaire, qu'au niveau indivi-

Oubliant sa mission de moteur de la cohésion sociale et de la solidarité, l'Etat devient le gestionnaire en chef d'une grande entreprise de production et de négoce de services publics ou privés, associatifs ou lucratifs, pour endiguer la question sociale, à défaut d'agir plus efficacement au plan économique.

duel on est même parvenu à faire passer pour vertueuse, éthique et citoyenne, et qui, au niveau collectif, sert à justifier un sérieux réaménagement des pouvoirs d'exiger. Bref, l'évaluation clôt ce qui devrait rester ouvert à l'incertitude, à la recherche, et être soutenu par une culture partagée.

Ces tensions sur le sens du social et les moyens mis en œuvre se vérifient dans le champ de la formation des travailleurs sociaux, en pleine agitation depuis 2014. S'il est vrai que les problèmes sociaux sont en augmentation, il est également vrai que l'investissement public est en panne et que de plus en plus d'entreprises dites sociales, associatives ou lucratives, intègrent les règles du marché et de la concurrence. Or, les relations qu'entretiennent avec les métiers du travail social ces différents opérateurs, devenus les pivots de l'action sociale négociée avec les chefs de file, changent considérablement la donne. Pour eux, il s'agit de main-d'œuvre à recruter sur le marché libre des compétences pour la bonne réussite des actions correspondant aux appels d'offres gagnés. L'adaptation des personnels devient dès lors un enjeu bien supérieur à l'éthique des métiers, pendant que le droit du travail et les conventions collectives sont en difficulté. Comme ailleurs ! Conséquence, sur le terrain, depuis deux décennies, une plus forte division du travail se met en place. D'un côté, on note un renforcement considérable des niveaux 1 et 2 de qualification (directeurs et directeurs généraux, cadres supérieurs et intermédiaires, ingénierie...) (soit moins d'un quart des professionnels) et, de l'autre, une augmentation des niveaux de qualification IV et V dédiés à l'exécution, s'agissant de populations dont les besoins seraient moins exigeants ou de dispositifs allégés (soit plus des trois quarts des salariés). Quant aux niveaux 3

historiques (Bac +2 et diplômes d'Etat d'assistant social, d'éducateur, de conseillère en économie sociale et familiale...), ils sont en perte de légitimité et concrètement écartelés. Enfin, il faut compter avec les effets de l'idéologie de la désinstitutionnalisation, souvent justifiée par les contraintes budgétaires ou par le souci des usagers, alors qu'il manque beaucoup de places et d'équipements.

La disparition d'une philosophie politique

La formation doit donc suivre cette double « modernisation » à grand renfort de réarchitecture des professions, de normes de bonnes pratiques et de liquidation de tout ce qui ressemble à de la clinique, autrement dit à une éthique et à une pratique de la relation avec les personnes en difficulté. On veut des résultats tangibles et la séquence des états généraux du travail social lancés par les pouvoirs publics fin 2014, des travaux de la Commission paritaire consultative (CPC), du rapport Bourguignon pour aboutir au plan d'action gouvernemental d'octobre 2015, a mis en musique une approche formelle et disciplinée de la formation qui tourne le dos aux métiers pour consolider l'ingénierie et l'exécution, au moindre coût si possible. En l'état actuel de réduction des moyens disponibles et d'exigence d'efficacité et d'efficience, l'action sociale et le travail social sont dans un état critique. Le système d'action sociale historique est fortement éclaté, et toute philosophie politique d'ensemble a disparu. Face à cette dilution organisée, il faut repenser des institutions soutenables et durables avec des gens de métier inscrits dans une histoire encore républicaine pour le XXI^e siècle, au service des citoyens, loin des opérateurs et surtout des investisseurs. Heureusement, il y a de la résistance chez nombre de professionnels! ●

(5) Organisation internationale de normalisation.