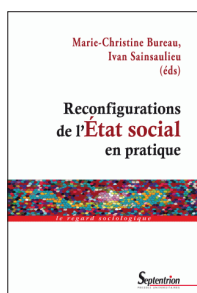


## Note de lecture [II]



**Bureau Marie-Christine, Sainsaulieu Ivan (eds.),** *Reconfiguration de l'État social en pratique*, Lille, Presses Universitaire du Septentrion, 2012

*par Jean-Marie Pillon, RT 30*

L'activité de l'administration est décrite en France comme étant en réforme, dans le sillage de transformations plus internationales touchant la plupart des États occidentaux (Merrien, 1999). Cependant, si les programmes politiques de ces réformes ont été particulièrement bien étudiés en science politique et en sociologie, ce n'est que plus récemment que des recherches sur les conséquences concrètes de ces transformations ont été mises sur le devant de la scène, bien qu'elles existent depuis longtemps (Trom et Laborier, 2003). Avec la disparition des analyses en termes de référentiels d'action partagés par tous les acteurs (P. Laborier, 2003), la question de l'appropriation, de la résistance ou bien de l'indifférence des agents de l'État à l'égard de l'évolution de leurs conditions d'exercice s'est posée avec plus d'acuité ces dix dernières années.

Ce constat de la dissociation entre l'analyse des programmes et des actions est d'autant plus vrai pour le travail social. Les transformations contemporaines de ce secteur s'inspirent fréquemment d'un contrôle budgétaire plus rigoureux sur les dépenses des services de l'État. Comment ce contrôle s'articule-t-il alors avec la tentation du contrôle social sur les classes laborieuses, plus traditionnel celui-là dans le champ du travail social ? Par ailleurs, si l'intervention sociale se caractérise par la complexité des problèmes auxquels font face les administrés, comment ces spécificités sont-elles prises en charge par des structures qui se rationalisent et partant qui calibrent leurs interventions ?

Dans un ouvrage paru au tout début de l'année 2012, Marie-Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu se proposent de répondre à cette question que l'on pourrait reformuler ainsi : au-delà des discours politiques, comment les pratiques des intervenants de l'État social évoluent-elles ? L'ouvrage se répartit en 6 chapitres qui réunissent en tout 20 contributions courtes et faciles d'accès, faisant le point sur différents espaces de l'intervention sociale (l'insertion, la prévention du suicide, la santé, la prise en charge des ados difficiles, des mineurs délinquants, des handicapés, des mal-logés, des licenciés économiques, des chômeurs, atteints du VIH ou non, le travail des assistantes sociales, l'éducation sanitaire, etc.). Chacune des contributions est minutieusement rattachée à des terrains d'enquête récents sans perdre de vue la problématique générale du livre pour autant. Cette problématique est approfondie par des réflexions d'ordre plus théorique comme celles que proposent Brigitte Bouquet, Christophe Trombert et Colette Bec autour de la question de l'éthique dans le travail social (« Contrôle social et éthique » pp. 31-76). L'activité des travailleurs sociaux est présentée comme en tension, hier comme aujourd'hui, entre l'aide et le contrôle. Les auteurs se retrouvent autour de l'idée selon laquelle il faut aller voir du côté des acteurs pour comprendre l'action publique en tant que telle, dans la mesure où, loin de répondre à des problèmes cadrés par avance dans la sphère politique, les institutions d'intervention se caractérisent avant tout par la contingence de mobilisations individuelles, collectives et institutionnelles (Ravon, « Dynamiques interinstitutionnelles et singularisation de l'action publique : l'exemple de la prise en

charge des « ados difficiles » pp. 187-198).

Cet ouvrage se justifie ainsi par la multiplicité des reconfigurations, bien souvent paradoxales, que connaît l'intervention sociale aujourd'hui. Au-delà de la contrainte gestionnaire qui intéresse au premier chef notre réseau thématique (RT30 sociologie de la gestion), les professionnels qui interviennent auprès des publics « en difficulté » sont également touchés par une territorialisation des politiques publiques, ainsi que par l'émergence d'un traitement collectif des problèmes, parfois identifié comme « pluridisciplinaire ».

Si la contrainte budgétaire a déjà été abordée, il est important de spécifier les différentes formes qu'elle prend dans le secteur concerné par cet ouvrage. Trois traits nous semblent saillants bien qu'ils puissent régulièrement se confondre dans les faits. Tout d'abord l'activité publique et parapublique en matière sociale voit la montée en charge, depuis la fin des années 1990, des procédures « de qualité », procédures industrielles issues du modèle de production japonais (Desrosières, 2003). Cela se concrétise par la définition d'une nomenclature des actes effectués, l'identification de « bonnes pratiques » et une évaluation, bien souvent quantitative, des actions entreprises (Bureau et Sainsaulieu « Introduction » p. 21). Ensuite ces structures sont marquées par la traduction de leurs activités en « prestations de service » réalisées pour le compte d'un donneur d'ordre, bien souvent le financeur<sup>1</sup>, dans le cadre d'une contractualisation. Enfin, l'intervention sociale est aujourd'hui de plus en plus tributaire du soutien des fonds structurels européens dont le cadrage politique accélère et approfondit les deux processus précédemment cités. La rémunération des contrats et leur renouvellement sont adossés à des objectifs quantitatifs à la fois précis et unidimensionnels, comme le taux de retour à l'emploi.

En ce qui concerne la territorialisation, celle-ci repose en partie sur le « principe de proximité. » (Weller, 2003) La définition locale des problèmes à traiter serait plus pertinente, plus fine et de ce fait plus efficace, car mieux adaptée. Il s'agit là d'une perspective contradictoire avec le schéma précédent, comme le notent les directeurs de l'ouvrage (Bureau et Sainsaulieu, « Introduction », p.20). C'est que la territorialisation est également le revers d'une décentralisation et d'une forme de désengagement de l'État. Cela ne signifie pas que l'État se retire complètement (les budgets et l'activité législative augmentent en la matière), mais qu'il ne propose plus de cadre global d'intervention, de politique, se contentant « d'animer » et d'« d'inciter » les acteurs à faire par eux-mêmes.

Enfin, l'action publique se caractérise aujourd'hui par un traitement de plus en plus collégial des publics, dans le cadre de ce qui peut ressembler à des formes de mobilisations collectives autour de problèmes en train de se définir. Ces mobilisations peuvent être celles d'expert, professionnels du champ ou bien de profanes, légitimes à intervenir par leur expérience, et leur connaissance des administrés concernés. Ces mobilisations fabriquent localement des réseaux d'intervention qui tendent à structurer l'intervention sociale, permettant une montée en généralité du traitement. Mais cette homogénéisation des schèmes de représentation n'est pas sans tension dans la mesure où les professionnels traditionnels du champ voient leurs qualifications, leur licence et leur mandat mis en danger par l'intervention des « profanes ». Simultanément à l'élaboration de référentiels partagés se nouent des luttes de juridiction.

Il serait inutile de faire ici l'inventaire des résultats de chacune des 20 contributions qui peuvent être lues pour elles-mêmes. Nous nous contenterons de tirer des fils d'un champ d'intervention à un autre pour discuter de la pertinence, mais aussi des angles morts de la réflexion que proposent les contributeurs de cet ouvrage.

La pratique la plus remarquable de ces reconfigurations est la double opération de hiérarchisation puis de tri, qui

<sup>1</sup> Les financeurs dans le travail social sont communément le Conseil Général, le Fond social européen, le Pôle emploi ou plus généralement l'État, quoique plus rarement dans ce dernier cas.

est effectuée parmi les requêtes publiques.

La hiérarchisation est opérée à la faveur d'un diagnostic visant à repérer les éléments qui justifient une intervention. Les administrations parlent de facteurs de risques (risque de chômage de longue durée, risque de récidive, risque de fraude). Le risque peut être compris comme la probabilité qu'un individu devienne dépendant de la solidarité collective. Il s'agit donc de repérer un faible nombre de caractéristiques appelées à fonctionner comme variables explicatives des difficultés rencontrées. Ce diagnostic peut s'opérer en dehors de la sphère du travail social (la justice pour les mineurs délinquants, les intermédiaires de l'emploi pour les licenciés économiques, les instances administratives des MDPH), au sein d'une arène collective de décision qui mobilise, entre autres des travailleurs sociaux (commission départementale pour l'autonomie des personnes handicapées, les commissions droit au logement) ou lors de la rencontre d'un professionnel unique, en charge de l'orientation.

Le tri opéré sur la base de ce diagnostic conduit à une normalisation des interventions pour chaque cible de public repéré. Mais des compétences professionnelles ne sont pas éludées lors de ces opérations de diagnostic et de tri, « enrôlant » les travailleurs sociaux dans des prises de décisions qui s'éloignent de leur professionnalisme traditionnel. Ils ont d'une certaine manière les mains sales. C'est là un des grands intérêts de l'ouvrage de montrer comment les processus de reconfiguration de l'action sociale sont divers et contradictoires.

La naissance d'un « droit coutumier » ou jurisprudentiel ressort ainsi de ces analyses des magistratures collectives et hybrides, un droit produit par les différentes commissions d'attributions des droits qui constellent le paysage social français (les handicapés [Marie-Christine Bourgeois et Barbara Rist p.120-132], le droit au logement [Catherine Bourgeois P.133-151, Louis Bertrand *et coll.* p.153-166], les commissions d'orientation des bénéficiaires du RSA). Ces espaces de discussion et de qualification des dossiers sont déterminés et structurés par les reconfigurations contemporaines de l'État social. Tout d'abord, ne pouvant statuer sur tous les cas et n'ayant pas à leur disposition une infinité de crédits, les membres de ces forums sont soumis à une contrainte budgétaire et temporelle qui amène à sérier les problèmes, à parer au plus pressé et à ne traiter qu'un nombre limité de dossiers. Il leur faut donc trier. Ces commissions sont le plus souvent départementales, rattachées à la préfecture ou aux organes déconcentrés de l'État ; il s'y élabore des formes locales de traitement de la misère sociale ou sanitaire qui répondent de façon latente au vide de sens laissé par le retrait d'une politique publique avant tout incitative (« Il faut se réunir et orienter ! »). Enfin, ces commissions orientent vers des prestataires dont l'offre de service est spécifiée dans des cahiers des charges qui ont fait l'objet d'appel d'offres. De ce fait les problèmes traités sont calibrés à l'avance par ces cahiers des charges, charge aux professionnels de ces structures de gérer des situations qui ne sont pas conformes à l'offre de service qu'ils sont censés prodiguer. Mais, ces commissions accueillent également certains de ces prestataires qui peuvent alors lutter pour ne pas accueillir les publics qu'elles ne souhaitent pas traiter. C'est en ce sens que l'on peut comprendre la notion de droit coutumier proposé par les auteurs, c'est-à-dire que l'édiction de la norme locale n'est jamais distincte dans les faits du processus de prises de décision sur chaque dossier.

Paradoxalement, ces commissions d'orientation offrent une tribune nouvelle aux professionnels. Ils voient à la fois leurs savoirs et leurs compétences reconnus, mais ils sont enjoint de convaincre d'autres acteurs (experts, profanes, administratifs ou politiques) de la pertinence de leur point de vue (une certaine forme d'« accountability » en acte pour reprendre les termes de la sociologie américaine des professions).

Suite au diagnostic et au tri, prend place un accompagnement des publics vers l'horizon qui leur est fixé. Dans l'analyse de ces procédures « d'accompagnement », le statut de la personnalisation du traitement dans les

pratiques de l'État social contemporain est particulièrement discuté au fil de l'ouvrage. Souvent proclamée par les réformateurs, également attendue par les professionnels, cette personnalisation semble bien souvent empêchée aujourd'hui. L'image de la médecine bien souvent mobilisée et empruntée à Canguilhem<sup>2</sup> permet aux auteurs d'opposer deux formes de personnalisation. Il y aurait d'une part un traitement personnel qui partirait du malade et de ses sensations et de l'autre un traitement qui donnerait à la maladie une existence objective, indépendante du malade lui-même. Dans le premier cas, la personnalisation serait un mouvement de reconnaissance de l'autre dans sa complexité. Dans le second, il ne serait plus qu'un cas, touché par un phénomène. Il y aurait ainsi une personnalisation liée à l'épaisseur biographique de la personne qui se présente opposée à l'individualisation d'un cas isolé pour ses caractéristiques statistiques ou juridiques. C'est cette individualisation que présentent différentes contributions, pour la dénoncer (Bodin, « La mise en ordre du social : les effets de la rationalisation de l'intervention socio-éducative sur la prise en charge de ses publics » p.88-103, Jamet « La reconfiguration de l'action institutionnelle auprès des mineurs « délinquants » p.105-107) ou pour en souligner les paradoxes (Brun et Thibault, « "L'accompagnement" au carrefour de tensions entre logiques d'action : l'exemple des zones rurales » p. 219-231 ; Bertrand *et coll.* « Saisir les personnes : le fonctionnement des commissions dans l'aide au logement et aux handicapés » p.153-166). Le travail de Louis Bertrand souligne ainsi toute la bureaucratisation nécessaire à la prise en compte de la personnalité du requérant par les commissions pluridisciplinaires : Saisie des caractéristiques, saisie des situations, saisie de la personne elle-même. Ce faisant, en ouvrant un traitement collégial du cas, moins arbitraire, il se trouve nécessairement encapsulé dans les catégories de traitement prévues.

Enfin, pour être tout à fait honnête avec les travailleurs sociaux qui nous sont dépeints dans cet ouvrage, il apparaît nécessaire de souligner la capacité d'invention et d'intervention des acteurs. En matière de réduction des inégalités de santé, la mobilisation collective des acteurs locaux produit ainsi une avant-garde légitime à intervenir, y compris aux yeux des décideurs politiques, articulant avec souplesse l'intervention sur le terrain et programme d'action publique. (Ivan Sainsaulieu *et coll.*, « Micromobilisations para-institutionnelles pour promouvoir la santé », p. 171-186). Parce qu'ils interviennent dans un contexte où le bricolage avec les règles est la règle, certains professionnels de l'insertion n'hésitent pas à contourner les exigences institutionnelles pour répondre aux besoins de leurs usagers. (Brun et Thibault, « "L'accompagnement" au carrefour de tensions entre logiques d'action : l'exemple des zones rurales » p. 219-231) Ces professionnels interviennent cependant sous tension dans la mesure où, ce faisant, ils légitiment le cadre gestionnaire en mobilisant les marges de manœuvre qui leur sont encore accordées, mais qui ne cessent de se rétrécir. L'alternative serait selon les auteurs d'en passer par le conflit social. Le coût et les conditions de réussite de cette mobilisation ne sont cependant pas interrogés par les auteurs. De telles marges de manœuvre ont également été repérées dans l'accompagnement des licenciés économiques, dues celles-ci à l'ambition du projet lors de sa mise en place : la « sécurisation des parcours professionnels » à travers la constitution d'une « employabilité durable » (Brun *et coll.* « Quand une expérimentation fait bouger les lignes de "l'accompagnement" » p. 249-262). Face à cette ambition, des moyens importants ont été débloqués, notamment en matière de formation qualifiante, mais aussi de réduction de la charge de chaque conseiller. Cette palette de possibles mis dans les mains des conseillers ont offert une levée de la contrainte gestionnaire, et bien plus, des armes pour lutter contre le carcan prescriptif. Les auteurs précisent bien le statut de vitrine que les structures observées avaient pris pour le pouvoir exécutif. Malgré cela, il est intéressant de prendre au sérieux la conclusion qu'ils dégagent de leur

2 D'après Romuald Bodin, dans la seconde édition de *Le normal et le pathologique* (Canguilhem, 2009 (1966)), Georges Canguilhem explique que la médecine n'est devenue une instance de normalisation sociale qu'à partir du moment où son contexte d'exercice a été l'objet d'une rationalisation.

enquête. Dans un cadre moins normatif, les outils mis à la disposition des accompagnateurs s'imposent moins comme une nomenclature dans laquelle chaque cas doit rentrer, au prix de sa contorsion ou de son éviction, mais bien une ressource pour répondre à des situations clairement identifiées dans leur épaisseur temporelle et individuelle.

Les marges de manœuvre des acteurs professionnels locaux les amènent parfois à délaissier les actions directes envers les publics plus difficiles pour intervenir à plus grande échelle sur la structure des emplois disponibles. C'est le cas des intervenants des Maisons de l'emploi. Ces structures ont été créées par la loi de cohésion sociale de 2005 afin de rapprocher localement à la fois l'offre de travail, la demande de travail, mais aussi la pléthore d'intervenants sur le marché du travail et le marché du placement. (Berthuet, « L'inflexion des Maisons de l'emploi en faveur du développement local des territoires » p. 233-248) Face à la largeur de ce mandat et devant la concurrence des agences Pôle emploi créées trois ans plus tard, elles ont délaissé la prise en charge directe de public en difficulté pour investir le développement économique local, c'est-à-dire « le développement et la création d'entreprises » aux évolutions de l'économie. À l'intérieur du cadre législatif, ils ont opté pour une façon propre d'intervenir sur le niveau local du chômage qui ne passe pas par l'intervention sur la qualité des chômeurs eux-mêmes.

Ainsi, de manière inattendue, c'est le monde de l'insertion dans l'emploi, réputé plus proche des exigences marchandes et analysé comme plus touché par le processus gestionnaire que l'inventivité des acteurs et la prise de marge de manœuvre vis-à-vis du carcan gestionnaire est la plus instituée. Sans pouvoir apporter une réponse définitive à cette question, on peut se demander si, ce processus étant déjà ancien dans ce secteur, les acteurs n'ont pas avec le temps pris la mesure des règles nouvelles pour finalement jouer avec, comme les acteurs de la Seita étudiée par Michel Crozier avaient eux-mêmes appris à jouer avec les règles bureaucratiques.

## Discussion

Les travaux rencontrés dans cet ouvrage laissent entrevoir des processus semblables à ceux décrits par Bernard Lahire dans *L'invention de l'illettrisme*, autour de l'injonction à l'autonomie (Lahire, 2005). En contrepartie de l'édification d'une norme culturelle de l'homme libre, indépendant et actif, c'est tout une partie des membres de la société qui se retrouve privée de sa légitimité, disqualifiée. Chacun doit être en mesure de se rapprocher de la norme ainsi édictée et les dispositifs de secours ne visent que rarement à aider la personne pour ce qu'elle est, mais bien plutôt pour ce qu'elle pourrait devenir. La transformation du bénéficiaire est presque toujours l'horizon ou la contrepartie de l'aide.

Cette question du rapport à la norme sociale, effleurée tout au long du livre et approfondie quelques fois, fait d'Émile Durkheim la figure tutélaire latente de ce livre. Les auteurs s'y réfèrent bien souvent pour souligner tout ce qu'il faut pour faire un être social et tout ce qui manque aux actions publiques actuelles pour réellement doter les acteurs de ces caractéristiques. Durkheim est très présent en filigrane, car les reconfigurations qui nous sont présentées semblent parfois remettre en cause les fondements du lien social. En effet, comment comprendre ces normes, ces valeurs qui se diffusent et s'actualisent sans pour autant créer du collectif ? Comment faut-il penser la destruction ou le contournement des subjectivités dans un contexte d'injonction à l'objectivation des interventions ? Durkheim explique pourtant que c'est cette collection d'individus ressemblants, qui légitime une analyse en termes d'objectivité, en termes de norme et de normal. Quelle est, dès lors, la nouveauté de cette objectivation normative évoquée en ouverture de l'ouvrage ?

3 Cette réflexion s'inspire librement du travail de thèse de Nicolas Sallée sur la justice des mineurs (Sallée, 2012). Elle ne l'engage pas pour autant, bien sûr.

Le travail social semble touché par une tension paradoxale entre la prise en charge des individus privés des capitaux nécessaires à la satisfaction de leurs besoins sur le marché et une sur-sélection des individus les plus aptes à devenir autonomes sur ce marché. Mais, décrivant ce paradoxe, les auteurs du livre semblent pris eux-mêmes dans une tension entre l'analyse des valeurs prônées par le marché (l'autonomie, les plaisirs et les peines, la valeur monétaire des individus et à l'horizon la concurrence libre et non faussée entre eux) et les valeurs sous-jacentes à cette injonction à devenir homo-oeconomicus (moralisation, comportementalisme, responsabilisation dans le cadre d'une forme d'infantilisation). Il y a là un angle mort, à notre sens, à la fois du travail social et de nombre de ses analyses. Cet angle mort est lié à la substitution d'une politique démocratique par un gouvernement ayant pour seul totem le marché, au cours des années 1980. Lorsque les normes collectives légitimes auxquelles se réfère l'intervention réparatrice sur le lien social sont des normes marchandes, les contradictions internes au marché éclatent. La sociologie économique en allant chasser sur les terres du marché et du marchand a bien montré toutes les médiations sociales, culturelles et sociologiques, nécessaires au fonctionnement du marché pur et parfait des libéraux (Garcia-Parpet ; Abolafia ; Titmuss). Or, Durkheim avait bien montré dans son livre sur l'individualisme à quel point l'individu naissait des structures collectives, et notamment de l'État (Durkheim, 1898/2002). On pourrait également s'en remettre à Weber pour qui le quaker, dans toute son épaisseur culturelle et morale, peut être appréhendé comme l'idéal type de l'homme économique. On pourrait enfin s'en remettre aux Pinçon-Charlot pour rappeler tout ce qu'il y a de dynastique et de collectif dans le pouvoir de ceux qui surplombent la structure économique et sociale. Ainsi, les publics de l'État social apparaissent non pas tant comme les privés de valeur économique, mais bien comme ceux dont les capitaux sociaux, culturels et symboliques sont les moins adaptés à l'illusion de la participation au marché libre.

De ce fait, il n'est pas si étonnant de voir coexister et s'articuler dans les dispositifs d'accompagnement social une morale et une éthique particulièrement conservatrice et une injonction à la liberté. En tapant sur l'idéal benthamien des horizons collectifs actuels (Trombert, Jamet), certains contributeurs semblent passer à côté des pratiques concrètes du champ de l'intervention sociale. Ils mettent l'accent sur les fins illusoire des acteurs eux-mêmes : « participez librement au marché concurrentiel », « connaissez la réussite économique », laissant dans l'ombre l'injonction morale latente faite aux classes laborieuses : « restez des poissons-pilotes, picorant à la marge des marchés institués, sans demander votre reste », en un mot : « démerdez-vous ». L'investissement professionnel des travailleurs sociaux peut les amener à jouer alternativement le rôle de dernière bouée avant la réalisation de ce programme politique ou celui de censeurs de ce nouvel ordre.

C'est en cela qu'il peut paraître risqué d'envisager la gestionnarisation, la financiarisation et la *thatchérisation* des sociétés occidentales en général et du travail social en particulier comme le règne de l'apolitique, du désincarné et de l'inhumain, de la technique en somme. Appeler à la re-politisation du travail social, ce serait prendre acte de la victoire politique des promoteurs de ces normes et de ces valeurs. Ce serait penser que la détermination des normes qui régissent le collectif sont par essence des normes d'émancipation susceptibles d'émanciper l'individu. Ce serait oublier enfin que les principes qui nous gouvernent ne sont pas toujours démocratiques.

## Références :

- BUREAU Marie-Christine et SAINSAULIEU Ivan (eds), 2012, *Reconfigurations de l'Etat social en pratique*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion.
- CANGUILHEM Georges, 2009, *Le normal et le pathologique*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France - PUF.
- DESROSIÈRES A., 2003, « Les qualités des quantités », *Courrier des statistiques*, vol. 105, n° 106, p. 51–63.
- DURKHEIM Émile, 2002 (1898), *L'individualisme et les intellectuels*, Paris, Mille et une nuits (Mille et une nuits, ISSN 1251-6465 ; 376).
- LABORIER P., 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », in TROM Danny et LABORIER Pascale, 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF.
- LAHIRE Bernard, 2005, *L'invention de l'illettrisme : Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, Editions La Découverte.
- MERRIEN François-Xavier, 1999, « La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n° 41.
- SALLÉE Nicolas, 2012, *Des éducateurs placés sous main de justice. Les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse entre droit pénal et savoirs sur l'homme.*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre.
- TROM Danny et LABORIER Pascale, 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF.
- WELLER J.M., 2003, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, vol. 53, n° 2, p. 431–458.