

Bref voyage au cœur de quelques signifiants ultra-contemporains (parcours, inclusion, performance, social impact bonds, FrenchImpact, etc.)

Michel Chauvière
Directeur de recherche émérite au CNRS
CERSA, université Paris 2

L'existence même de professionnels du social montre que le social n'est pas simplement une affaire de droits subjectifs et de redistribution plus ou moins équitable mais qu'il doit être aussi incarné par des femmes et des hommes, avec compétence et engagement. Cet ensemble constitue depuis le début du XX^e siècle ce qu'on peut appeler le « social réalisé ». Au CNRS auquel je suis rattaché depuis les années 1980, c'est l'un de mes principaux domaines de recherche. En d'autres termes c'est l'énigme que je m'efforce de mieux comprendre.

Pourquoi le social réalisé ? D'où vient-il ? Comment s'est-il institutionnalisé ? Sur quel modèle économique est-il assis ? Comment réagit-il face aux changements qui lui sont imposés ? Mais aussi de quoi, en substance, ce social-là est-il fait ? Autrement dit, c'est quoi le social de l'action sociale et du travail social ? Entre définition par les valeurs et définition par l'utilité mesurée, quelle est la structure de ce curieux secteur d'activités ?

C'est par cette dernière question que je voudrais commencer avant d'aborder quelques signifiants contemporains particulièrement révélateurs des changements en cours.

J'en suis arrivé il y a quelques années à penser que le social de l'action sociale et du travail social n'est pas un champ homogène et que l'assemblage qui le constitue est composé d'au moins quatre piliers, sources de normes autant que ressources et d'engagements souvent en tensions : du droit, des institutions, des savoirs et des actes cliniques.

Nous sommes un état de droit, nous jouissons de droits liberté, à protéger contre la barbarie, mais aussi de droits de créance, autrement dit de tirage sur la société, parmi lesquels on range les droits sociaux. Ces derniers obligent avant tout la puissance publique à agir. Le droit au logement ne loge pas, pour cela il faut une politique du logement. Le droit à compensation n'existe que s'il y a une ressource adéquate, etc. Ce sont donc des droits très conditionnés en amont et forcément fragiles, car soumis aux variations politiques, économiques ou même technologiques (numérisation).

Plus généralement, on peut dire que pour qu'ils deviennent effectifs, les droits de créance exigent des institutions. Il ne faut pas prendre ce mot au seul sens étroit d'établissements ou de services, lesquels sont visés aujourd'hui, notamment dans le champ du handicap, par une norme de désinstitutionnalisation au profit du tout inclusif. Il faut plutôt le prendre au sens large de réalisation concrète des différents « supports de l'indépendance » (Robert Castel) dont les citoyens, ayants droit, ont besoin (des ressources, des soutiens, des rencontres, etc.). L'autre loi de juillet 1975 concernait les institutions sociales et médico-sociales, mais cette référence a disparu dans la loi 2002-2 dite de rénovation. La ressource financière peut aussi être abordée

comme une institution, avec règles et contraintes. Enfin, les professions organisées sont également à considérer comme des institutions et non seulement des réservoirs de main-d'œuvre, avec des formations de plus en plus tournées vers l'employabilité.

D'autres moyens sont encore nécessaires : des savoirs savants mais aussi des savoirs d'expérience, à la condition qu'ils restent interactifs et vivants, sans être figés dans des expertises, des normes ou des « recommandations de bonnes pratiques ». En la matière, si le développement de l'action sociale et de la professionnalisation est contemporain de l'essor des sciences sociales et humaines, pour autant, sur tous les sujets sociaux, nous ne savons finalement pas grand-chose de décisif. C'est pourquoi, il faut donc que le travail de connaissance reste ouvert. L'exemple de ce qui se passe dans le domaine de l'autisme est à cet égard préoccupant. La compréhension de ces troubles, classés administrativement parmi les handicaps, voit s'affronter plusieurs écoles, grossièrement entre psychanalyse et béhaviorisme renforcé par les neurosciences. Mais la puissance publique au lieu d'aider la controverse a pris partie et, en l'espèce, contre la psychanalyse et la psychothérapie institutionnelle au profit des approches comportementalistes, et depuis elle exige que les professionnels s'y soumettent !

Quant à la clinique, c'est une éthique tout à la fois de l'autre, de la rencontre et de l'acte relativement spécifique aux métiers du social et qui reste foncièrement rebelle à trop d'exigences formelles des financeurs et des employeurs (voire de certains usagers). Elle implique notamment un engagement des subjectivités, avec certains risques dont peut protéger le travail collectif, la reconnaissance des phénomènes de transfert et de contre-transfert, l'impossibilité de penser en termes de performance comme de satisfaire pleinement l'utilisateur et, pour tout cela, un espace de liberté professionnelle relative, suffisamment reconnu et respecté.

Bien évidemment le modèle Droits, Institutions, Savoirs, Clinique n'est qu'un idéaltype, inexistant comme tel, mais il peut servir de référence pour la réflexion. C'est notamment vrai pour apprécier les conséquences dans tout le champ social de ce qui change aujourd'hui, à savoir très en amont le modèle économique qui soutient tout l'ensemble. Tout au long du XX^e siècle, le modèle économique de l'État social a principalement combiné fiscalité et cotisations sociales (après 1945), en d'autres termes il a orienté une part de la richesse nationale au service du progrès social et humain, dans un souci de bonne gestion publique, selon les critères de chaque période, mais aussi hors de toute idée de profit. C'est une des raisons de la concession de mission de service public à certaines associations d'action sociale et de l'invention du prix de journée. Ce modèle économique est encore en place mais il est critiqué, réduit, géré selon des critères d'efficacité inouïs et finalement devenu très poreux à l'égard des normes du marché.

Premières conséquences : l'État se désengage symboliquement par décentralisation des compétences mais garde le pouvoir sur les dépenses et les normes. Vu le soi-disant déficit de la Sécurité sociale, la solidarité nationale redistributive à visée d'intérêt général n'est plus au cœur de l'action publique, on lui préfère les solidarités territoriales, familiales, voire communautaires, toutes formules relativement flatteuses mais souvent ambiguës. Les aidants familiaux en sont un bon exemple. Une directive européenne de 2006 sur les services stipule que « tous les services sont des activités économiques, sur un marché donné » et que « les aides d'État sont interdites » en raison du principe d'égalité des concurrents, sauf cas particuliers.

Tout est là. Certains secteurs de services sociaux sont plus avancés dans cette progressive « marchandisation » du social : les personnes âgées, surtout en situation de dépendance, les personnes en situation de handicap et la petite enfance. Et déjà une révolution sémantique s'impose à tous. Les mots de métiers sont balayés au profit des mots invasifs de la gestion et du management, avec recommandations de bonnes pratiques pour des métiers ayant perdu leur marge de liberté et de responsabilité, afin de devenir des activités d'exécution, avec renforcement de la subordination aux opérateurs et bonnes pratiques.

Cette toile de fond étant clarifiée, diverses « nouveautés » sociotechniques sont maintenant à explorer, à comprendre, par hypothèse, comme conséquences de l'ascension de l'argent comme fin en soi et non plus comme un moyen parmi d'autres (Georg Simmel).

La qualité. C'est par la qualité que tout commence à la fin des années 1990. Une norme de qualité en soi s'impose, faisant oublier que d'autres solutions ont été données par le passé, comme la qualification des professionnels, premier gage de la qualité due aux personnes suivies ou prises en charge. Désormais la qualité est dénoyautée et des procédures coupées du reste sont introduites pour servir à la qualité formelle, au nom de l'utilisateur, qui apparaît dans le même temps, au tournant des années 2000 (contractualisation). Bilan, la qualité devient un marché, certains jeunes veulent devenir qualitatifs, et partout la suspicion de non-qualité, durcie parfois en maltraitance, l'emporte sur les valeurs reconnues à la coopération, autrefois partagées.

L'évaluation. C'est la loi 2002-2 qui la rend obligatoire et qui plus est doublement, interne et externe, avec en embuscade une nouvelle agence para administrative : l'Agence nationale de la qualité et l'évaluation des établissements et services du secteur social et médico-social (ANESM, aujourd'hui absorbée par la Haute autorité de Santé - HAS). Pourquoi cet impératif technique a-t-il été hissé au rang d'impératif moral ? En grande partie à cause de la Loi organique sur les lois de finance de 2001 (LOLF), qui précède de peu et formate la loi 2002-2, avec un maquillage des plus efficaces, le slogan de « l'utilisateur au centre », comme s'il ne l'avait pas été avant ! La LOLF puis la RGPP (révision générale des politiques publiques) et la MAP (modernisation de l'action publique) incarnent une réforme structurelle des finances publiques guidée par le souci de performance des moyens engagés et appuyée pour la sur un modèle algorithmique. Les activités de l'État ayant été re-hiérarchisées entre missions, programmes et actions, jusqu'aux derniers lampistes que sont, entre autres, les travailleurs sociaux, on veut désormais que tout euro engagé soit clairement justifié en amont et non moins clairement évalué en aval. Ce qui renforce les contrôles administratifs comme jamais et ruine toute velléité d'indépendance relative des institutions et des métiers. Vu l'extension des appels d'offres pour les renouvellements ou les créations de structures et l'ouverture de certains « marchés » au secteur lucratif, pour faire face s'en est suivi une vague de regroupements de petites associations d'action sociale classiques mais aussi de fusions-absorption par les plus grosses, au risque d'une forte perte de sens et de qualité. Aujourd'hui, des exigences formelles, chronophages et souvent bien inutiles mobilisent les acteurs de terrain au lieu des missions cliniques qui sont les leurs. On note encore un tassement des recrutements dans les centres de formation, preuve que ces métiers deviennent moins attractifs.

La performance. C'est une suite normative logique apparue avec la loi Hôpital patients santé territoires (HPST) de 2008, en même temps qu'elle intégrait le médico-social dans le monde du soin, via les Agences régionales de Santé (ARS). Le mot parle de lui-même, mais différents sous-produits sont apparus, notamment la nouvelle tarification baptisée Séraphin-Ph et les enquêtes de performance, dont les données nourrissent l'appétit des ordinateurs. Avec la réforme et la tarification, il s'agit, en conformité avec la norme de désinstitutionnalisation, de basculer vers un système d'offres de services en milieu ordinaire, via des plateformes dédiées, de nature à répondre aux besoins considérés comme connus des personnes prises en charge. La fin des institutions, c'est donc en réalité le cheval de Troie d'un marché de services en plein air répondant à des diagnostics et besoins estampillés, le tout régulé par la performance, faux-nez de la concurrence. Plus de clinique évidemment dans ce modèle qui en appelle plutôt à des startups et à des ex-travailleurs sociaux devenus auto-entrepreneurs qui factureront tout simplement leurs prestations. Déclin des métiers, inutilité des statuts et des conventions collectives ! Avec ce système complexe et sans doute finalement assez coûteux, l'argent public ne disparaît pas, mais il sert désormais à acheter des services dédiés sur un marché plus ou moins concurrentiel. Le client devient roi, exit même l'usager. C'est la voie qui a été imposée pour faire soi-disant des économies sur la dépense publique. Il y en avait certainement d'autres possibles.

Le parcours. Cette modalité de saisie de la personne, revient ni plus ni moins à l'assigner à la seule trace de son passage sur la terre et à sa progression. L'énigme de l'humain, l'aventure de la vie et la nécessité de l'écoute comme de la rencontre intersubjective sont déniés, au profit d'une rationalisation formelle des « ambulations ». Le parcours qui s'oppose également à l'idée de projection et de projet personnel va évidemment de pair avec le retour au droit commun et la technologie invasive de la traçabilité, partiellement contrebalancée aujourd'hui par les droits de protection des données personnelles. C'est une économie technique mais aussi un enjeu anthropologique.

L'inclusion. Appuyée sur une critique non seulement des institutions médico-sociales mais aussi des objectifs d'insertion et d'intégration, c'est la dernière grande promesse faite aux personnes en situation de handicap, déclinable à tous les âges. Portée par l'ONU et l'Europe, elle est présente dans de nombreux pays. En réalité, seule l'inclusion scolaire fait l'objet d'expérimentations et surtout de nouvelles normes destinées en particulier aux acteurs du champ scolaire. Le pari c'est une fois encore le décloisonnement et le droit commun pour le plus grand nombre, réservant la prise en charge spécialisée, forcément plus coûteuses, pour les cas les plus sévères et les échecs. Mais se coordonner sans coopérer ni continuer de « faire institution » peut rapidement s'avérer trop idéologique et même contre-productif. L'inclusion dans le monde du travail est évidemment beaucoup plus difficile à atteindre, vu l'état du marché du travail et les résistances des employeurs, privés aussi bien que publics. Le bilan des diverses lois qui y ont été consacrées depuis près de 40 ans est très mitigé, pour ne pas dire très faible.

L'impact. C'est un autre mot très à la mode, issu du passage de l'obligation de moyens à l'obligation de résultats et inspiré des pratiques anglo-saxonnes. Dans cet esprit les pouvoirs publics ont adopté en 2016 les *Social Impact Bonds* permettant à des investisseurs privés d'entrer dans le financement de l'action sociale, avec promesse de gains garantis par l'État si

le programme est réalisé. Puis est apparu avec le quinquennat Macron un Haut commissariat à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale confié à M. Christophe Itier, lequel avait été le promoteur des *Social Impact Bonds* à la Sauvegarde du Nord, quand il en était le directeur général, en même temps qu'il était président du mouvement des entreprises sociales (MOUVES). On lui doit l'annonce d'un *Social Business Act* et la création du label *FrenchImpact*, « accélérateur de l'innovation sociale ». L'usage de l'anglais en dit long...

En France, cette nouvelle approche efface l'exigence de solidarité nationale en amont (à la base de la Sécurité sociale) au profit d'une logique de résultats visibles, labellisés et garantis, en aval. Pour cela, elle segmente plus qu'à l'ordinaire l'action sociale en programmes et autres dispositifs destinés à solutionner dans des délais réduits et convenus différents problèmes dits sociaux, et en y incluant tout le marché du bien-être. Ce qui rompt également avec les principes d'égalité et de continuité de l'action publique qui animaient les services publics et les associations d'action sociale délégataires habilitées. Sciemment superficielle mais extensive, cette politique financière vide en réalité le social de sa substance (Droits, Institutions, Savoirs, Clinique). Le leitmotiv de l'innovation sert d'ailleurs de justification à l'ouverture du champ social aux nouveaux opérateurs lucratifs (entreprises sociales et autres), depuis qu'ils ont obtenu le droit d'y faire des profits dits « raisonnables » (personnes âgées solvables, petite enfance, handicaps compensés, bien-être sous toutes ses formes, etc.).

Economie collaborative, économie circulaire, économie sociale et solidaire, innovation sociale, finance positive, entreprises responsables, cette prétendue nouvelle économie est à suivre de très près car elle risque fort d'emboliser tout le social réalisé. Seconde rénovation après 2002-2.

La réingénierie de la formation et des métiers. C'est une autre suite logique. Après des années de soi-disant états généraux du travail social, le Plan d'action gouvernemental d'octobre 2015 contient un aveu de taille : il dénombre plus de 1 200 000 travailleurs sociaux, alors que les chiffres admis jusque là étaient plutôt inférieurs à 800 000. La différence, ce sont les 400 000 « particuliers employeurs », autrement dit une sorte de domesticité d'esprit très libéral. Cette extension du périmètre et l'intégration de cette modalité marchande signe un sérieux changement de doctrine. À vrai dire, le travail social (salaire) avait déjà été étendu à l'intervention sociale (salariés mais aussi bénévoles, intérim et service civique), jusque dans la création de la chaire éponyme au CNAM.

Pour les deux tiers restant, dont les niveaux de qualification s'échelonnent de V à I, plusieurs mouvements significatifs sont à repérer. La population professionnelle la plus importante, principalement au service des personnes âgées et en situation de handicap, est calée aux niveaux les plus bas de qualification V et IV, bien qu'il s'agisse d'activités au contact direct des personnes (prolétarisation). Les niveaux III historiques, bac + 2, correspondant aux diplômes d'État (AS, ES, CESF, EJE, etc.) sont curieusement hissés au niveau II et accolés au grade de Licence, sans devenir une vraie licence en titre, et cela pour faire tout à fait autre chose, sans pour autant devenir des cadres : de la coordination de programme, de la gestion de cas ou de parcours (exit la clinique relationnelle). Enfin les responsabilités d'encadrement, de gestion, de

direction, aux niveaux II et I, sont particulièrement choyés par le Plan : ouverture universitaire au niveau master, financement des formations, accès à la recherche, etc.

On voit ainsi se mettre en place une division du travail productiviste archi-classique qui contraste avec la culture institutionnelle propre à ce secteur et n'est plus tenu par l'exigence d'améliorer constamment les niveaux de qualification des professionnels les plus impliqués auprès des personnes. Désormais c'est d'un côté la maîtrise, de l'autre l'exécution. Sans oublier qu'en dehors de ces professions spécifiques de l'action sociale, il existe désormais toute une noria de consultants, d'évaluateurs, de juristes, de *fundraisers*, de qualitiens et autres experts qui vendent leurs prestations au prix du marché et coûtent cher, sans autre évaluation que la concurrence.

La question générale que posent ces inventions sociotechniques, n'est-ce pas finalement la question de la valeur des phénomènes les uns par rapport aux autres ? Le travail social est l'un de ces phénomènes historiques et sa valeur, en d'autres termes son génie, ne sont plus abordés qu'à l'aune de l'argent. Les pouvoirs publics ont hélas laissé faire et même accompagné cette évolution délétère.

Bibliographie utile

- ALIX Jean-Sébastien, BERTRAND Didier, BRUN Jean-Marc, CHAUVIERE Michel et GARRIGUE Gabrielle, 2017, *Debout pour nos métiers du travail social*, Toulouse, érès, 198 pages, postface de Roland Gori.
- CASTEL Robert, HAROCHE Claudine, 2001, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 211 pages.
- CHAUVIERE Michel, 2007, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 225 pages, coll. « Alternatives sociales », 2010, seconde édition, préface inédite de l'auteur, 233 pages.
- CHAUVIERE Michel, 2008, « Une administration pour l'action sociale. De l'émancipation au dépérissement », in Michel BORGETTO & Michel CHAUVIERE (dir), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », pp.45-72.
- CHAUVIERE Michel, 2011, *L'Intelligence sociale en danger. Chemins de résistance et propositions*, Paris, La Découverte, 272 pages, coll. « Cahiers libres ».
- CHAUVIERE Michel, DEPENNE Dominique et TRAPON Martine, 2018, *Dialogue sur le génie du travail social*, Paris, ESF, 123 pages, coll. « Actions sociales/référence »
- CHAUVIERE Michel, GODBOUT T. Jacques (dir.), 1992, *Les Usagers, entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 332 pages, coll. « Logiques sociales ».
- CHAUVIERE Michel et HENRY Joël, 2011 « Quel statut pour les services sociaux dans l'union européenne ? Arguments pour des services sociaux non économiques d'intérêt général », *RDSS, Revue de Droit Sanitaire et Social*, n°6, novembre-décembre, pp. 1043-1058.
- DENEAULT Alain (textes choisis et présentés par), 2018, *Georg Simmel. L'argent dans la culture moderne et autres essais sur l'« économie de la vie »*, Laval, Presses de l'université Laval, 195 pages, 1^{ère} éd. Goethe-Institut & éd. de la MSH, 2006.