



Lorraine - Champagne / Ardennes

Association
Régionale
pour l'**E**tude
de l'**H**istoire
de la **S**écurité **S**ociale

13 rue de Bel Air 10120 SAINT GERMAIN
alain.benamou1@gmail.com



CNAHES Grand Est

11 rue d'Auxonne
54000 NANCY

06 73 56 45 08

cnahes.grandest@gmail.com

<http://cnahes.org/>

**Histoire du travail social
et de l'action sociale**

LES TRAVAILLEURS SOCIAUX FACE À LA PAUVRETÉ QUELQUES TENDANCES MAJEURES

Roger BERTAUX

Édition du 1/03/21

Dans un texte antérieur, j'ai cherché à montrer comment dans l'histoire de la France (11^e à 21^e siècles) différentes logiques de pensée et d'action ont vu le jour à l'égard des pauvres et comment ces logiques étaient intimement liées aux types successifs de société (féodale, marchande, industrielle libérale, industrielle fordienne, financière et mondialisée) et à leurs caractéristiques principales aux plans économique, politique et symbolique. En complément, il me paraît intéressant de s'attarder sur les acteurs contemporains qui sont en charge, depuis environ un siècle, de mettre en œuvre les dispositifs de soutien aux pauvres, ou plus largement aux personnes en difficultés, décidés par les autorités publiques et privées qui les emploient. Je parle ici des travailleurs sociaux professionnels principalement, mais on pourrait élargir aux intervenants sociaux bénévoles des associations caritatives et humanitaires. Cet examen me paraît d'autant plus important qu'on ne peut pas postuler que dans tous les cas il existerait une adéquation mécanique entre les positionnements de ces intervenants et les finalités et objectifs des autorités, sauf à considérer que les travailleurs sociaux et autres intervenants sociaux n'auraient pas d'autonomie de pensée et d'action à l'égard de leurs supérieurs et qu'ainsi ils agiraient systématiquement « comme de bons petits soldats ».

Les réflexions qui suivent se fondent d'un côté sur mes contacts avec les travailleurs sociaux dans le cadre de la formation initiale et continue pendant plus de trente ans, et de l'autre sur toute une série de travaux de recherche en sociologie¹ (menés par moi-même et souvent en collaboration avec mes collègues de travail, eux-mêmes sociologues, sur la base de techniques d'enquête faites principalement d'entretiens semi-directifs) sur cette même population, mais aussi sur les bénévoles associatifs, ainsi que (mais plus faiblement) sur les responsables locaux, publics et privés, des dispositifs d'action sociale.

¹ *Pauvres et marginaux dans la société française*, Roger Bertaux, Presses Universitaires de Nancy, 1994, réédité à l'Harmattan, 1996.

Education populaire, territoires ruraux et développement, Marie-Christine Bastien, Sylvain Bernardi, Roger Bertaux, L'Harmattan, 2004.

L'insertion. Transactions et plasticité. Entre insertion précaire et désinsertion durable, Sylvain Bernardi, Roger Bertaux, Marie-Hélène Wojcik, rapport final de recherche pour la Direction Générale de l'Action Sociale, 2002.

L'encadrement intermédiaire dans les champs sanitaire et social, un métier en construction, Roger Bertaux, Philippe Hirlet, Olivier Prépin, Frédérique Streicher, Seli-Arslan, 2006.

Entre nécessité et vertu, les acteurs du champ social dans la complexité de leurs pratiques et face aux mutations de l'environnement, Roger Bertaux, Philippe Hirlet, Presses Universitaires de Nancy, 2009.

1. Trois logiques d'action

Les divers acteurs du champ social se distinguent fortement selon la conception de la responsabilité attribuée aux personnes dont ils s'occupent. Ce positionnement idéologique n'est pas anodin, car il entraîne des conséquences sur le plan des attitudes à l'égard des usagers de l'action sociale et sur le plan des dispositifs mis en œuvre à leur endroit².

1.1. Logique de distance : les personnes en difficultés sont personnellement responsables de celles-ci

Sur le plan de l'histoire de la société française, et même des sociétés d'Europe occidentale, cette approche est la plus fréquente. Rares sont les périodes historiques qui n'ont pas fondé leurs représentations des personnes en difficultés, ainsi que leurs attitudes à leur égard, sur un regard négatif, stigmatisant, attribuant à celles-ci la responsabilité de leurs difficultés. Les seules périodes historiques échappant, au moins en partie, à ces caractéristiques dominantes sont celle du Moyen-Age des 11^e - 13^e siècles, quelques décennies autour de la Révolution française et celle des Trente Glorieuses.

Cette première approche se fonde sur une vision centrée sur la responsabilité des personnes, d'ordre psychologique ou d'ordre moral, concernant les difficultés des usagers de l'action sociale ; leurs conduites sont fréquemment l'objet d'une condamnation, soit pour des motifs moraux (paresse, alcoolisme, absence de contrôle de la fécondité, dilapidation inconsidérée de leurs faibles biens, absence d'épargne, mauvaise éducation des enfants...), soit pour des motifs d'inadaptation aux contraintes économiques et sociales (manque de formation, adaptation faible aux exigences du marché du travail, absence de projection dans l'avenir...). Plus généralement, les acteurs porteurs de ces jugements négatifs, qui quelquefois confinent au mépris, marquent fortement leur distance sociale à l'égard des populations en difficultés, avec lesquelles ils ne veulent surtout pas être confondus, et à qui ils reprochent le côté revendicatif et solliciteur de leur demande d'aide. Ces caractères de distance trouvent d'autant plus de légitimité aux yeux de ces acteurs, que ceux-ci opposent à cette vision de condamnation une vision de valorisation, concernant une petite partie des populations ayant des difficultés, celle, vertueuse, dont les modes de vie et de penser correspondent à leur propre manière de penser et d'agir³. En d'autres termes, l'idée de distinction constitue pour eux un outil majeur de perception et de tri, qui leur permettra ensuite d'adopter des attitudes d'aide distinctes à l'égard de populations différentes.

Les finalités concernant la résolution des problèmes individuels et l'aide que l'intervenant social peut y accorder se concrétisent dans des objectifs opérationnels de transformation des comportements et des mentalités, on pourrait dire de transformation des personnes dans leurs caractéristiques profondes. La logique est respectée : à une vision individuelle des causes des difficultés des usagers de l'action sociale, correspondent des finalités et des objectifs centrés sur la transformation des caractéristiques individuelles. Et sur ce plan, les aides sont pensées

² Les trois logiques d'action qui vont être déclinées doivent être prises dans le sens de l'idéal-type de Max Weber : l'idéal-type n'est pas la réalité, mais une manière d'approcher la réalité, une construction théorique qui permet de dépasser le caractère toujours foisonnant et complexe de celle-ci pour en dégager les traits significatifs. Dans le réel, les acteurs mêlent plus ou moins, selon les personnes et les circonstances, ces différentes logiques.

³ La figure emblématique de cette population est « le pauvre honteux », c'est-à-dire le pauvre qui refuse de solliciter de l'aide, en raison de la honte qu'il en ressentirait.

et attribuées selon les critères du mérite (ou absence de mérite) et de la vertu (ou absence de vertu). On retrouve ici la distinction ancienne entre « le pauvre méritant » et « le pauvre non méritant » ; les méritants se voient accorder des aides matérielles et financières, parce qu'on pense qu'ils en feront bon usage ; les non méritants perçoivent sans doute quelques aides du même type, mais moins importantes, et surtout subordonnées à l'effort de transformation de leurs comportements inadaptés.

Dans cette perspective, toute réglementation étatique établissant sous une forme quelconque des droits pour les populations déshéritées est critiquable (critique de la « charité légale »), car elle engendre des comportements revendicatifs et dissuade de l'effort personnel ; cette dimension de l'effort est centrale dans la conception de la pratique d'aide : dans tous les cas effort et vertu doivent être exigés, ils sont la condition de l'octroi d'une aide matérielle qui en tout état de cause ne doit jamais avoir un caractère de systématisme ou d'automatisme⁴. Les moyens principaux de l'intervention sociale auprès des usagers sont ici le conseil et la surveillance, ou la guidance et le contrôle, qui doivent être mis en œuvre avec fermeté dans le but de transformer les comportements individuels.

J'appelle cet ensemble de caractéristiques *logique d'action de distance*⁵. Si je qualifie de *distance* cette logique d'action, c'est que ce terme marque bien le sentiment de différence sociale, de distinction, d'absence (voire de refus) d'identification aux personnes en difficultés, qui sont au fondement des attitudes de ces acteurs à l'égard de celles-ci. Chez les intervenants sociaux cette logique d'action a été très développée dans les siècles anciens, dont la figure, quelquefois caricaturale, est restée celle de la dame patronnesse. Elle est restée importante chez les professionnels du travail social jusque dans les années 1950 ; elle est minoritaire aujourd'hui, quoiqu'on la remarque plus fréquemment dans les récentes générations de travailleurs sociaux, sans doute influencés par la prégnance des idées libérales contemporaines.

1.2. Logique de proximité : les dysfonctionnements économiques et sociaux produisent les exclusions

Cette deuxième approche, dont les prémices apparaissent dès le siècle des Lumières et la Révolution française, et qui a connu son développement le plus fort dans les années post 68, se caractérise d'un côté par l'attribution des difficultés des usagers à des causes d'ordre socio-économique, ce qui a pour effet de dédouaner ceux-ci de toute responsabilité personnelle à l'égard de leur propre situation, et de l'autre par la légitimité accordée aux modes de vie de ceux qui, dans leur situation de pauvreté, sont perçus par la bonne société comme « marginaux », éloignés des normes de conduite dominantes. A rebours des approches stigmatisantes de l'approche précédente, l'accent est mis sur les grandes qualités morales et

⁴ C'est la doctrine de Malthus, économiste, démographe et moraliste (*Essai sur le principe de population*) qui est à mes yeux le théoricien le plus clair de ce courant de pensée.

⁵ Le concept de *logique d'action* est emprunté au sociologue François Dubet (*Sociologie de l'expérience*). La logique d'action peut être définie comme *l'orientation* que prend l'action mise en œuvre par l'acteur : exemple dans *La Galère* (un des premiers ouvrages de Dubet, surtout le plus connu, centré sur les jeunes des banlieues sensibles) : protection, combines, violence sans objet ; elle se fonde sur les *principes d'action* que Dubet caractérise comme la définition que l'acteur donne de la situation sociale dans laquelle il se trouve : exemple dans *La Galère* : désorganisation, exclusion, rage ; comprendre : face à la désorganisation le jeune recherche des protections, face à l'exclusion il recherche les combines, face à la rage il développe une violence sans objet.

les grandes capacités pratiques de ces personnes, qu'il convient de mobiliser pour les sortir de la misère⁶.

Les réformistes sociaux depuis longtemps, suivis en cela par bien des travailleurs sociaux, font de la misère une production sociétale : les personnes en difficultés, en proie à la *nécessité*, sont les victimes de dysfonctionnements économiques (inégale répartition des richesses, inégales capacités d'accès à l'emploi, à la connaissance, au logement, à la santé etc.) et de dysfonctionnements sociaux (stigmatisation de modes de vie et de pensée de groupes présentés comme marginaux, voire socialement dangereux). Le terme d'exclusion se substitue à des termes plus anciens tels qu'inadaptation ou marginalité, plus employés dans la logique précédente ; l'emploi du terme d'exclusion marque en effet que l'origine de celle-ci est à chercher plus du côté du fonctionnement sociétal (qui exclut – forme active –) que du côté des personnes (qui sont exclues – forme passive –, qui subissent l'exclusion).

Dès lors, assez logiquement, sont formulées des finalités d'intégration et d'insertion de ces personnes exclues, et inversement de destruction de toutes les formes de ghettos ; du point de vue opérationnel, sont définis des objectifs de modification des conditions socio-économiques de la vie des usagers (amélioration des conditions de revenu, de travail, d'habitat, de santé, d'accès aux équipements culturels etc.). Incriminant le fonctionnement socio-économique de la société à deux vitesses qui engendre des riches et des pauvres, des puissants et des faibles, les tenants de cette deuxième approche visent à rétablir une égalité de situation entre citoyens, en rétablissant les personnes défavorisées dans leurs droits, en luttant contre l'insuffisance d'information à l'origine des conduites de « non recours »⁷, en mettant en œuvre des actions collectives susceptibles de déboucher sur un meilleur accès aux ressources matérielles et symboliques concernant l'accès à l'emploi, au logement, à la scolarité, à la santé...

Dans cette perspective, il est fait appel à l'Etat, qualifié souvent dans ce cas d'Etat-Providence, et plus largement aux pouvoirs publics, comme acteurs premiers de lutte contre les inégalités et de rétablissement des situations difficiles : octroi d'aides matérielles substantielles, non subordonnées à des contreparties ; actions visant la construction de rapports sociaux positifs entre individus et entre groupes sociaux différents ; respect des rythmes, des modes de vie spécifiques des usagers ainsi que valorisation des ressources dont ils sont porteurs, sans que celles-ci soient jamais l'objet d'aucune pression contraignante. Ces moyens sont issus en droite ligne des éléments précédents concernant la perception des usagers et la définition des objectifs visés. Il s'agit de mettre à contribution la société, en l'occurrence l'Etat et les collectivités publiques, qui sont censés la représenter, dans une action de rétablissement des situations sur les versants économique et social. Il se peut qu'ici ou là le travailleur social de ce type puisse considérer que l'usager pourrait en faire plus, mais il le formulera rarement, et surtout il s'interdira toute pression sur les comportements, jugeant qu'en dernière analyse cette pression serait totalement illégitime puisque la responsabilité est toute entière du côté de la société : en quelque sorte la personne en difficultés paie déjà assez, à travers sa situation de misère, les conséquences des dysfonctionnements sociaux sans qu'on

⁶ L'anthropologue Oscar Lewis dans son ouvrage *La Vida* (Gallimard, 1969) a bien mis en lumière ces capacités exceptionnelles qui pour lui sont au fondement de la survie de familles portoricaines dans des conditions très dures, ce qu'il a théorisé dans le concept de « culture de la pauvreté ». Casser cette culture, c'est casser les conditions de la survie (mais ce serait évidemment un contre sens de penser qu'Oscar Lewis aurait milité pour maintenir les conditions de misère dans lesquelles vivent ces familles).

⁷ Le non recours désigne les situations où des personnes s'abstiennent de solliciter les aides auxquelles elles auraient légalement droit pour la raison qu'elles n'ont pas une connaissance précise de la législation sociale, et/ou pour la raison d'une méfiance forte à l'égard de tout type d'institutions sociales.

viennne y ajouter une pression morale, une contrainte culpabilisante ; elle a droit à tous les égards, elle ne doit être l'objet d'aucune forme de critique et de pression.

Si les tenants de cette logique d'action s'interdisent d'exiger des efforts d'insertion, ce n'est pas pour autant qu'ils négligent les capacités des personnes à surmonter leurs difficultés, à développer des capacités de résilience, comme on dit aujourd'hui. Généralement ils insistent au contraire sur les grandes ressources que celles-ci sont capables de mobiliser (par exemple, lorsqu'ils ont à travailler à la rédaction, avec l'usager, d'un contrat d'insertion). Ils saisissent toute occasion de valoriser les personnes, tant dans leurs relations avec elles, que dans leurs relations avec les autorités sociales auxquelles ils ont à rendre compte de leur travail ; et ceci moins dans l'optique de faire pression sur les personnes en difficultés, que dans celle de porter, auprès des décideurs politiques, un regard positif, bienveillant, valorisant sur ces personnes.

Je qualifie cette deuxième approche de *logique d'action de proximité*. Proximité, parce qu'au fond des attitudes des tenants de cette approche on trouve une forme, non seulement de compassion ou de sympathie⁸, mais surtout d'identification aux plus pauvres, aux plus faibles, aux plus souffrants : être de leur côté, être à leur côté. Cette attitude n'est pas sans rappeler les approches chrétiennes, plus anciennes sur le plan historique, des « pauvres du Christ », ou de l'« éminente dignité du pauvre », bien qu'aujourd'hui les références politiques aient le plus souvent remplacé les références religieuses. Cette logique d'action a vu le jour chez les premiers travailleurs sociaux mi-bénévoles, mi-professionnels, des Résidences Sociales (catholiques) et des Solidarités (protestantes) dans la mouvance de l'encyclique papale *Rerum Novarum* et du mouvement du Sillon, mais la condamnation vaticane du successeur de Léon XIII a quasiment mis fin à cette tendance⁹ ; celle-ci a resurgi et s'est principalement développée en France dans les décennies qui ont suivi le mouvement de mai 68 ; aujourd'hui elle est très affaiblie, on la trouve principalement dans les générations plus âgées de travailleurs sociaux et chez les militants politiques de gauche et d'extrême gauche.

1.3. Logique d'implication contractuelle - Attribution d'une double responsabilité : la société et les personnes

La troisième approche de la responsabilité se situe entre les deux formes opposées précédentes, empruntant des éléments à chacune d'elles, mais restant cependant plus proche d'une logique générale de proximité avec l'usager. C'est ainsi que les difficultés des populations en difficultés sont généralement attribuées à une double causalité : en premier lieu à des causes de type socio-économique, et de façon secondaire à des causes individuelles, souvent exprimées sous le terme de « coefficient personnel ». De la même manière, les modes de vie et de pensée de ces populations sont l'objet d'une forme de compromis dans l'appréciation qui en est faite selon que l'on s'attache à la personne elle-même ou à sa manière de vivre : comme dans la seconde approche (proximité) les individus qui usent de ces modes de vie ne font l'objet d'aucune condamnation morale de leur personne, mais inversement comme dans la première approche (distance), les modes de vie (et non les personnes) sont jugés le plus souvent comme inadaptés à la société moderne contemporaine, et donc comme sujets à évolution et à encouragement à transformation. Enfin dans leurs rapports aux services sociaux, les usagers sont décrits à la fois comme souffrants et dignes de

⁸ Sympathie, qui a la même origine étymologique, l'une grecque, l'autre latine, que compassion : souffrir avec.

⁹ *Une école de service social dans le siècle*, Jean Bastide, L'Harmattan, 2013. *Brève histoire du service social*, Roger-Henri Guerrand et Marie Antoinette Rupp, Privat, 1978.

compassion et d'aide, mais aussi comme calculateurs et tacticiens dans leur manière de présenter leur situation. Sur cet ensemble de points, on perçoit bien à la fois la logique interne de l'attitude d'ensemble et le caractère de compromis opéré vis-à-vis des deux autres approches, ou plutôt de mise en tension de polarités opposées qu'il convient de tenir ensemble.

Au plan des finalités d'action sociale, il s'agit tout à la fois d'insérer et d'intégrer, mais aussi de responsabiliser, c'est-à-dire de mettre l'utilisateur face à sa propre responsabilité personnelle dans la perpétuation de sa situation difficile ou dans l'amélioration de celle-ci. A la double causalité sociale et individuelle, correspond ainsi une double finalité, elle aussi sociale et individuelle : l'utilisateur est aidé matériellement et socialement de manière à ce que sa situation socio-économique soit améliorée, mais il est aidé à condition qu'il mobilise ses propres capacités pour être l'acteur de la transformation de sa propre situation. Le raisonnement implicite consiste à considérer qu'une aide extérieure ne transformera pas à elle seule une situation dégradée ; certes nécessaire, elle doit néanmoins être relayée par une mobilisation interne, tout aussi nécessaire, faute de quoi l'aide sera inopérante.

On remarquera que, dans la deuxième approche (proximité), était présente elle aussi l'idée de mobilisation des ressources des usagers. Mais il faut voir qu'elle était utilisée dans une logique différente : il s'agissait sans doute de compter sur la dynamique des individus et leurs propres qualités pour qu'ils parviennent à l'insertion souhaitée, mais il n'était pas question d'en faire une condition de l'aide. Au contraire dans cette troisième approche, il y a nécessité de cette mobilisation ; celle-ci devient une condition nécessaire du redressement de la situation et donc de l'aide externe apportée.

La première approche en appelait à la personne pour qu'elle transforme ses conduites, la deuxième en appelait à l'Etat pour qu'il transforme le fonctionnement économique et social et adopte une législation sociale favorable aux personnes défavorisées. Ici, est recherché l'établissement d'une sorte de contrat moral entre la société et l'utilisateur, dans lequel chaque partie s'engage à fournir quelque chose par l'intermédiaire d'une institution et d'un travailleur social jouant un rôle de médiation entre les parties. Politiquement, ce positionnement rejette tant la logique d'Etat-Providence que la logique du libéralisme économique et du conservatisme social, l'une parce qu'elle est pensée comme engendrant des comportements passifs, l'autre parce qu'elle est pensée comme socialement injuste. Le compromis entre ces deux extrêmes est trouvé dans une position qui consiste à fournir une aide matérielle et sociale substantielle aux individus réellement dans le besoin, en contrepartie, du côté de ces derniers, d'une attitude active, d'un effort personnel d'insertion dans la vie économique et sociale. La transformation des modes de vie, nécessaire à la transformation en profondeur des situations, est attendue de mécanismes impersonnels liés à cet effort d'insertion : par exemple, c'est parce que l'utilisateur va accepter de se situer dans un circuit d'utilité sociale que ses comportements de sociabilité vont naturellement se transformer ; ou c'est parce qu'il va s'intégrer à la vie d'une entreprise d'insertion, ou d'une entreprise ordinaire dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, qu'il va peu à peu être obligé de prendre en compte les contraintes liées au travail et à l'économie, et partant les normes de la vie sociale. La contrepartie de l'effort au demeurant n'est pas forcément pensée par tous dans la même logique ; certains, et en cela ils seront plus proches de la sensibilité de la première approche (distance), l'adoptent pour des raisons de principe moral, c'est l'idée du donnant/donnant ; d'autres, plus nombreux et plus proches de la seconde approche (proximité), tiennent à cette contrepartie pour les effets qu'ils en escomptent, c'est-à-dire pour des raisons d'ordre pragmatique. Sur le plan des politiques sociales, le RMI, voté en 1988 à

l'initiative de Michel Rocard, est proche de cette logique : le revenu minimum, seul, est dans la logique de proximité ; le contrat d'insertion, seul, est dans la logique de distance ; revenu minimum et contrat d'insertion correspondent à la logique d'implication contractuelle.

Je qualifie cette troisième approche de *logique d'action d'implication contractuelle*¹⁰. Cette expression me paraît en effet la plus appropriée, car elle est doublement caractérisée par la nécessaire implication de la personne dans la résolution de ses difficultés et par le type de relation « contractuelle¹¹ » (Aide-toi, la société t'aidera) entre elle et le représentant de la société. Cette logique, selon nos observations, est aujourd'hui, et depuis une trentaine d'années, dominante chez les travailleurs sociaux.

Ajoutons que le débat entre les différents acteurs de l'action sociale et du travail social a été particulièrement vif au moment du RMI, c'est-à-dire au moment où les acteurs en contact avec les personnes en difficulté devaient gérer le contrat d'insertion : fallait-il des contreparties à l'attribution du revenu minimum et de quel ordre ? C'est là qu'on a pu apercevoir très clairement les différences (pour ne pas dire les divergences) de regards portés sur les bénéficiaires et les différences d'exigences à leur égard ; et nos observations ont confirmé que très souvent chaque travailleur social a interprété le loi sur le RMI dans sa logique personnelle : les uns, choqués par la quasi-automaticité de l'octroi du RMI, en dehors de toute considération des qualités individuelles de l'usager, ont durci autant qu'ils le pouvaient le contrat d'insertion ; d'autres, choqués de l'imposition d'exigences particulières en matière d'effort d'insertion pour valider ce contrat, se sont arrangés pour présenter celui-ci comme satisfaisant à ces exigences ; les troisièmes ont cherché à fonctionner au plus proche du texte législatif, qu'ils jugeaient conforme à leur conception de la bonne posture à l'égard de l'usager, aide et effort.

2. L'impact du management et des transformations des organisations sociales

Aujourd'hui non seulement l'incertitude sur la bonne compréhension des difficultés sociales d'une grande partie de la population et sur la bonne manière d'y répondre est plus importante que dans les années 70-80, mais les oppositions sont aussi plus fortes entre travailleurs sociaux, dirigeants institutionnels et élus politiques en charge de l'action sociale. L'exercice quotidien du travail social en est rendu d'autant plus difficile que dans ce contexte une certaine critique, pour ne pas dire discrédit, de la part des élus et des directions s'attache à l'efficacité du travail social et que le pouvoir a été fortement redistribué entre ces trois catégories d'acteurs.

2.1 Incertitude et débat intérieur

Au moins du côté des travailleurs sociaux et de leur encadrement (sur ce point précis, je ne me prononce pas sur l'état d'esprit des élus politiques), les certitudes d'autrefois ont laissé place au doute et au débat intérieur. Dans les années 70-80, on trouvait fréquemment des travailleurs sociaux fortement campés sur des positions idéologiques affichées, qui alimentaient un débat vigoureux entre les uns et les autres : d'un côté des positions

¹⁰ Ce terme est emprunté à Jacques Donzelot dans le chapitre « Le social du troisième type », in *Face à l'exclusion, le modèle français* (sous la direction de Jacques Donzelot, Esprit, 1991).

¹¹ A condition de ne pas enfermer l'idée de contractualisation dans un cadre juridique formel. La contractualisation peut prendre la forme d'un contrat juridique, mais le plus souvent elle renvoie seulement à un engagement moral passé entre la personne et le travailleur social.

traditionnelles appuyées sur une vision de l'homme dont la responsabilité personnelle était entièrement engagée dans leurs actes, quelles que soient leurs conditions de vie (« Quand on veut, on peut ! »), de l'autre des positions appuyées sur le marxisme et la lutte des classes (et les divers courants internes au marxisme), ou sur le freudisme (même remarque), ou sur un mixte de ces deux manières de penser très en vogue dans les années post 68 : le freudo-marxisme. Aujourd'hui, les porteurs de ces positionnements sont, sauf exception de quelques minorités, bien plus nuancés et plus ouverts au débat avec leurs contradicteurs. Bien plus, ils sont souvent eux-mêmes traversés par les incertitudes, par le doute sur la pertinence de la position qu'ils ont tendance à afficher à l'extérieur, par le sentiment qu'il y a du vrai dans des positionnements qui ne sont pas les leurs.

2.2 Les oppositions entre acteurs sur la question sociale

Les manières de penser et de gérer du néolibéralisme se répandent fortement dans le champ social, même si on peut considérer que ce processus est encore loin d'être abouti. Des cadres, des administrateurs publics ou privés, des élus politiques exercent toujours leurs fonctions en dehors de ces références nouvelles. Pour autant, la situation aujourd'hui la plus fréquente met face à face des décideurs majoritairement acquis aux normes du néolibéralisme et des travailleurs sociaux majoritairement attachés à l'héritage de l'ancien Etat Social des Trente Glorieuses. Si antérieurement, on assistait à l'expression de réserves, voire de divergences, désormais il s'agit d'affrontements, rarement ouverts, le plus souvent cachés en raison d'un rapport des forces très inégal. Beaucoup de travailleurs sociaux considèrent en effet comme négatives les politiques sociales nouvelles, sécuritaires, répressives, anti-assistance, et leur cortège de stigmatisations concernant les chômeurs, les lève-tard, les immigrés, les roms, voire les malades psychiques ; ils pensent que le champ social hérité de la période d'après-guerre est en voie de démantèlement, tant les nouvelles règles et procédures, les politiques de réduction des postes et des budgets sociaux contribuent à ce que certains nomment plus généralement « une casse du service public ».

La conséquence en est un décalage de plus en plus grand entre les manières d'aborder la question sociale selon que l'on est élu politique, cadre, intervenant social, et selon les options politico-économiques de chacun. Il s'ensuit un climat de défiance réciproque, quelquefois d'opposition frontale.

2.3. Critique du travail social

Si l'action sociale apparaît toujours aujourd'hui comme socialement nécessaire, inversement beaucoup de décideurs et financeurs, mais il convient de ne pas généraliser, considèrent que les travailleurs sociaux ne mettent pas en œuvre les bonnes façons d'exercer leur métier, et cette critique se développe en réalité sur fond de divergences sur la manière de comprendre les difficultés des personnes et sur la manière d'y répondre.

Au début des années 80, en lien avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, trois rapports demandés par le premier ministre ont contribué à amorcer la critique du travail social (critique de gauche) : le rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, le rapport d'Hubert Dubedout sur le développement social des quartiers, le rapport de Gilbert Bonnemaïson sur la sécurité dans les espaces urbains. Bertrand Schwartz a préconisé une action spécifique à l'égard des jeunes qui trouvaient des difficultés à s'insérer

professionnellement : les Missions Locales et les PAIO¹² ; plus largement il a préconisé une nouvelle dimension de l'intervention sociale : l'insertion sociale et professionnelle, promise depuis à un grand avenir. Hubert Dubedout, face aux premiers rodéos à Villeurbanne, a préconisé lui aussi de nouvelles manières de faire face aux problèmes spécifiques des quartiers d'habitat social : pas seulement la réhabilitation du bâti, mais l'action en faveur du lien social par la mobilisation et le soutien de la vie associative. Enfin Gilbert Bonnemaïson a non seulement préconisé un nouvel (« nouvel » du point de vue de la gauche) équilibre entre éducation et répression dans l'approche de la délinquance, mais aussi a développé de dures critiques à l'égard de travailleurs sociaux laxistes et/ou dilettantes, particulièrement en prévention spécialisée.

Que les critiques aient été abruptes comme dans ce dernier cas, ou plus indirectes dans la mesure où elles préconisaient d'autres manières de faire, ces rapports ont constitué le prélude à une forme de mise en cause de l'action sociale traditionnelle¹³, où beaucoup d'acteurs de bords différents ont adressé aux travailleurs sociaux des critiques assez dures, quelquefois d'ailleurs contradictoires les unes avec les autres. Une sorte de suspicion généralisée s'est emparée de certaines couches des élites sociales, reprochant globalement aux travailleurs sociaux leur inefficacité : en dépit de moyens de plus en plus importants attribués à l'action sociale, en termes de budgets et de postes, les exclusions continuaient à s'approfondir ; CQFD, le travail social était inefficace et cachait son inefficacité derrière un discours qui pour les uns était peu compréhensible, et pour les autres une logorrhée de beaux parleurs, pétris d'idéologie et dépourvus de tout pragmatisme.

La profession d'assistant de service social a été bien des fois une cible privilégiée de ces critiques. Sans doute cette profession bénéficie-t-elle toujours de bons atouts : elle est, de toutes les professions sociales, la plus ancienne, la plus professionnalisée, la plus théorisée (grand nombre de manuels de référence). Mais inversement, elle est affaiblie, car perçue comme résistante par beaucoup de décideurs : sa déontologie est pensée comme un obstacle au bon développement d'une action sociale désormais territorialisée, partenariale (en dépit des formulations renouvelées sur le secret partagé, le secret professionnel est une véritable pomme de discorde entre décideurs et professionnels) ; elle est perçue comme trop repliée sur « son pré carré », c'est-à-dire sur ses fonctions historiques, insuffisamment impliquée dans les nouveaux dispositifs sociaux ; elle est considérée comme trop attachée à exercer des fonctions d'accompagnement social des bénéficiaires, au détriment de tâches de gestion de dispositifs et d'administration considérées comme nécessaires ; elle est concurrencée par d'autres professions sociales perçues soit comme plus dynamiques et innovantes (les éducateurs spécialisés), soit comme plus conformes aux attentes des décideurs (les conseillères en économie sociale et familiale) ; elle est perçue comme souvent résistante à l'« intervention sociale d'intérêt collectif » (selon le vocabulaire officiel de la formation des assistants de service social) ; enfin elle est surtout perçue comme une profession qui se voudrait libérale (au sens de profession libérale) alors que les personnels sont salariés d'un employeur, devant donc mettre en œuvre les orientations de ce dernier et non leurs propres conceptions professionnelles.

Les autres professions sociales font également l'objet de critiques : un manque de sérieux et de respect de l'ordre moral chez les éducateurs, vieux reste de l'image de l'éducateur

¹² Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation.

¹³ Le livre de Jacques Ion *Le travail social à l'épreuve du territoire* (Dunod) présente bien l'ancienne forme d'intervention du travail social historique, ainsi que les formes nouvelles qui ont tendu à s'instaurer avec la décentralisation et la place donnée aux politiques territoriales.

gauchiste de mai 68 ; des approches trop psychologiques pour les uns, trop sociologiques pour les autres. Mais chez beaucoup de décideurs et financeurs, le cœur de la résistance apparaît bien du côté des assistants de service social et de la déontologie sur laquelle ils s'appuient.

Ces critiques peuvent paraître peu justifiées, ce qui est mon point de vue personnel ; en réalité, elles trouvent leur fondement dans des différences de logiques d'action entre acteurs sociaux. En revanche, justifiées ou non, ces critiques pèsent fortement sur les rapports entre décideurs et employeurs d'un côté et travailleurs sociaux de l'autre, alimentant le manque de confiance, voire la suspicion, engendrant ici et là des effets de *burn out* chez les travailleurs sociaux.

2.4. Transformations des institutions et du management

On est passé, progressivement et d'une façon insidieuse, de l'institution sociale et médico-sociale à l'organisation¹⁴. L'institution sociale peut se définir par plusieurs caractéristiques : importance des références déontologiques (humanistes et altruistes) sur le plan des valeurs, grande autonomie des professionnels¹⁵ dans la conception et l'exécution de leur travail, insertion des personnels dans des rapports salariaux fordien (logique statutaire de la qualification). Inversement, l'organisation peut se définir par la recherche de la rationalité et de l'efficacité, par la subordination des professionnels aux orientations des dirigeants des organisations, par la déconstruction des anciens rapports salariaux (logique gestionnaire de la compétence¹⁶). Dans le cadre de l'ancienne institution sociale, souvent celle des pionniers, ce sont en effet les professionnels formés, revendiquant la légitimité de leur charisme et de leur expertise, qui ont conçu et mis en œuvre les dispositifs dans lesquels ils intervenaient, dans des logiques, certes diversifiées, mais fondées sur une conception commune de ce que François Dubet¹⁷ appelle le « programme institutionnel ». Par ailleurs, sur le plan des rapports salariaux, le système d'emploi sur lequel reposait le secteur social s'est construit (en même temps que le salariat) sur la qualification des personnels, la classification professionnelle, les conventions collectives, une reconnaissance salariale, un poste de travail lié à la qualification de l'individu, un temps plein, et des possibilités de promotion sociale et de formation continue.

Mais, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, on a assisté à deux changements majeurs. D'une part, l'ancienne autonomie professionnelle des travailleurs sociaux s'est fortement affaiblie, au profit des directions institutionnelles qui ne se sont plus contentées de fixer les grandes finalités des institutions et de gérer les budgets et les contrats de travail, mais qui désormais rentrent dans le détail de la définition d'objectifs opérationnels, des moyens, des dispositifs, et de l'évaluation des résultats. L'ancienne autonomie professionnelle s'est

¹⁴ Selon les termes empruntés au sociologue François Aballéa.

¹⁵ Inutile de préciser que cette grande autonomie professionnelle n'est jamais totale : les professionnels agissent dans le cadre d'une mission spécifique, liée à des textes législatifs et réglementaires, et dans le cadre d'une association qui au minimum définit les grandes lignes de la mission, les contrats de travail et les budgets.

¹⁶ Ces expressions (logique statutaire de la qualification et logique gestionnaire de la compétence) sont dues au sociologue Claude Dubar. La logique statutaire de la qualification signifie que la gestion des personnels, l'embauche en particulier, s'effectue sur le critère de la qualification (possession d'un diplôme) et qu'une équation entre qualification, statut, poste occupé, rémunération est respectée. Inversement, la logique gestionnaire de la compétence signifie que la gestion des personnels se fonde non plus sur la qualification, mais sur la compétence individuelle, appréciée au vu du parcours professionnel de la personne, et rompant avec le lien entre poste et rémunération. Dans cette dernière logique, la qualification n'est qu'une « présomption de compétence ».

¹⁷ *Le déclin de l'institution*, Seuil, 2002.

également affaiblie du fait de la décentralisation, de la proximité géographique des décideurs / financeurs, intervenant de manière forte dans la définition des objectifs départementaux domaine par domaine, soucieux d'obtenir des résultats tangibles, en particulier dans le secteur de l'insertion professionnelle et dans celui de la sécurité urbaine. Si ces évolutions ne sont pas forcément négatives, il se trouve que de fait la distribution des pouvoirs respectifs des différents acteurs s'est fortement transformée, engendrant inmanquablement des frustrations.

D'autre part, les institutions d'action sociale se sont transformées sous l'influence des politiques néolibérales, qui ne valorisent pas la formation, le diplôme et la qualification, mais instaurent la référence à la compétence, l'individualisation et la méritocratie. Un processus de déprofessionnalisation est en cours, au sens où beaucoup de politiques en charge de l'action sociale, beaucoup d'organisations gestionnaires, et en amont les technostructures (ARS, ANESM, ANAP, AGEFIPH¹⁸), définissent et imposent aux professionnels leurs propres conceptions, procédures et « bonnes pratiques » dans l'ensemble des domaines de vie de l'organisation (budget, management, rapport aux usagers...).

La recherche de productivité et d'efficience devient un leitmotiv dans le secteur social, comme on le voit par exemple dans la définition des montants de subvention en fonction des résultats chiffrés obtenus dans le secteur de l'insertion professionnelle. Le patronat le plus classique, celui du secteur privé marchand, s'introduit de plus en plus dans le champ social (aide à domicile, personnes âgées, insertion professionnelle...), soucieux d'en tirer le plus grand profit grâce à la captation des financements des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité Sociale et de l'Etat. La généralisation des appels d'offres et de la mise en concurrence, issue en droite ligne des directives européennes sur les services¹⁹, favorise ce mouvement qui tend à faire entrer dans le jeu marchand un pan entier de l'activité qui jusqu'ici lui échappait²⁰.

2.5. Stratégies

Dans ce contexte, les acteurs ne restent pas inertes et muets, ils développent des stratégies. Du côté des travailleurs sociaux dans leurs rapports aux institutions, on pourrait paraphraser Hirschman²¹, en soutenant que leurs conduites relèvent de trois logiques distinctes : voice, exit, loyalty (prendre la parole et protester, partir, être loyal).

L'attitude la plus commune est celle de la loyauté à l'égard de l'institution et de ses dirigeants. Les uns sont loyaux, quelle que soit l'orientation des dirigeants, par conformisme et légitimisme ; d'autres le sont par résignation : leurs orientations de travail ne sont pas celles préconisées par les dirigeants, mais ils estiment que le rapport de forces leur est trop défavorable pour résister ; d'autres enfin le sont parce qu'ils partagent profondément les orientations préconisées par les dirigeants.

¹⁸ ARS : Agence Régionale de Santé ; ANESM : Agence Nationale de la Qualité et de l'Evaluation des Etablissements et Services sociaux et médico-sociaux, créée en 2007, rattachée à la Haute Autorité de Santé en 2018 ; ANAP : Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux ; AGEFIPH : Association pour la Gestion du Fonds Pour l'Insertion des Personnes Handicapées.

¹⁹ Cette formulation doit être nuancée. Nicole Maestracci, ex-membre du Conseil Constitutionnel, considère que la directive Services n'oblige en rien les collectivités à user des appels d'offres, mais celles-ci y trouvent un intérêt et les utilisent de plus en plus souvent.

²⁰ Michel Chauvière : *Trop de gestion tue le social, essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, 2007.

²¹ Albert Hirschman : *Face au déclin des entreprises et des institutions*, Editions ouvrières, 1972.

L'attitude la plus rare aujourd'hui est celle qui consiste à résister ouvertement aux orientations des dirigeants et à le faire savoir publiquement. Elle suppose un rapport de forces favorable. C'est soit le cas de personnels protégés par divers mandats, soit le cas spécifique de certaines institutions où la culture des salariés est à dominante contestataire.

Une troisième attitude, bien répandue, consiste à ruser, à faire semblant d'obtempérer aux injonctions de la hiérarchie, à s'organiser pour contourner celle-ci, pour rétablir une autonomie de pratique face à la volonté tendanciellement standardisante de beaucoup de hiérarchies. Le cas le plus fréquent de ces stratégies de contournement ou d'évitement semble se manifester lorsque les situations institutionnelles mettent en présence des travailleurs sociaux porteurs de la logique de proximité et des dirigeants porteurs de la logique de distance.

Lorsque rien de tout cela n'est possible, ou lorsque pour des raisons d'exigences éthiques personnelles ces compromis ne sont plus supportables, la solution est de partir, de trouver un autre poste moins exposé aux contradictions, ou carrément de changer de métier.

Du côté d'une grande partie des élus politiques et des dirigeants institutionnels, les jugements négatifs qu'ils portent sur les travailleurs sociaux les incitent, vu la résistance active et passive à laquelle ils se heurtent, à contourner ce qui leur apparaît comme une citadelle bien défendue. Il y a 15-20 ans, la volonté de beaucoup d'employeurs et décideurs du champ social était de trouver les moyens de se passer des travailleurs sociaux historiques, parce que précisément le diagnostic porté était celui de leur « inefficacité » et de leur « incompétence ». La solution consistait à l'époque à créer de nouvelles associations sociales à but non lucratif, correspondant aux nouvelles politiques sociales dites transversales, et à embaucher des personnes qui surtout ne présentaient pas les caractéristiques du travailleur social historique, ce qu'on a appelé les « nouveaux métiers du social ». Cette solution a fait long feu, la guerre annoncée entre les anciens et les modernes n'a pas duré, les « nouveaux » ne sont pas si différents des « anciens ».

Face à ce constat, la stratégie prend depuis quelques années une dimension toute différente : il s'agit désormais de faire appel chaque fois que c'est possible, grâce en particulier à la procédure d'appel à projets ou d'appels d'offre, à des entreprises privées à but lucratif, situées dans le secteur marchand le plus classique, pour mener les actions sociales dont les travailleurs sociaux tendent désormais à être écartés. Ces développements récents sont d'autant plus redoutables, tant pour les travailleurs sociaux que pour les personnes en difficultés, que la compétition induite entre institutions sociales à but non lucratif et entreprises à but lucratif va renforcer l'introduction des logiques gestionnaires d'inspiration néolibérale dans le secteur non lucratif. Ce qui n'invite pas à beaucoup d'optimisme quant aux modes de soutien aux personnes en difficultés.