

Bruno Carlier - « 1975-2015, quarante années d'action sociale » - Journée 20 ans du CNAHES Hauts-de-France Roubaix - Thème : Saisir la balle au bond - 22/03/2016



Bruno Carlier est Maître de conférences en Histoire contemporaine à l'Inspé de Lille-Université de Lille, membre du CREHS (Centre de recherche et d'études Histoire et Sociétés, Arras), vice-président des Moutatchous et administrateur du GAP. Il est également adhérent au CNAHES.

En commençant cette introduction à notre journée, je pense à quelques personnes, à Germain Wiart d'abord, et à quelques autres éducateurs un peu plus anciens que lui que j'ai rencontrés autrefois à Saint-Etienne, André Clavier et Barthélémy Bayon, qui sont entrés dans un secteur en construction, dans un métier en construction, avec l'impression que tout y était à faire ; c'était compliqué sans doute, incertain, mais certainement un peu exaltant aussi. Je pense enfin à Nina, qui termine sa troisième année de formation, et qui s'inquiète après ces trois années d'expériences, d'études, de stages, qui ont été utiles si j'en juge par ce qu'elle m'en dit, par ce que j'en ai lu aussi dans la première version de son mémoire, de devoir vivoter à coups de contrats précaires et de remplacements avant d'entrer vraiment dans le métier. Les incertitudes, les perspectives, les espoirs peut-être, ont bien changé en quelques dizaines d'années.

Ce que j'essaie de montrer par ce petit détour, ce que je vais essayer de montrer plus longuement ensuite, c'est que s'il doit y avoir une rupture, on ne la trouvera pas dans les dernières années, mais quelque part au début, ou juste avant le début, de la période que l'on m'a demandé de décrire.

Nous sommes aujourd'hui le 22 mars. Le Mouvement du 22 mars, plutôt libertaire, contestant l'autoritarisme et la hiérarchie, est un de ceux qui ont coloré mai 1968. Il y a là un premier jalon je crois, dont je ne relèverai qu'un exemple. Dans le numéro de novembre-décembre

1969 de la revue *Sauvegarde*¹, reprenant le texte d'interventions données en décembre 1968 lors d'une session de formation d'éducateurs tenue à La Rose des vents, un établissement de Saint-Galmier dans la Loire, Alain-Noël Henri, professeur de psychologie de l'enfant à la faculté de Lyon, termine son article « Politique, rééducation et adolescence » par ces mots : « On peut penser, à en juger par les mouvements qui se dessinent, que le clivage se fera entre ceux qui se sentent à l'aise dans un fonctionnement social dont ils se sentent les émissaires, voire les missionnaires auprès des inadaptés, et ceux qui ont été à l'inadaptation à cause de leur propre marginalité. Il semble qu'en gros la première catégorie recouvre le plus grand nombre des médecins, la plupart des enseignants de carrière, la totalité des administrateurs, la totalité enfin des notables engagés par ailleurs dans la vie économique et sociale et intervenant généralement dans le monde de l'enfance inadaptée par le biais des organismes de gestion. Les autres sont nombreux parmi les éducateurs, notamment les plus jeunes, et ceux qui sont allés vers le monde de l'enfance inadaptés après s'être heurtés à des formes sociales qu'ils ont ressenties comme irrecevables : travail salarié dans une économie de profit, enseignement traditionnel, sacerdoce traditionnel, etc. » D'un côté donc des réactionnaires voulant perpétuer un ordre ancien, et qui sont du côté de la gestion ; de l'autre des révolutionnaires voyant dans l'éducation une activité émancipatrice.

On n'est pas très loin de Fernand Deligny dressant en 1946 le portrait de l'éducateur idéal : « pour moi le moniteur type a trente ans ; c'est un ouvrier qui a passé sa jeunesse dans un quartier à taudis, a milité activement dans une organisation syndicale ou amie de la jeunesse, a lutté, connaît et pratique la natation, le football ou tout autre sport »² et récidivant en 1947 : l'éducateur est « cet hybride de militaire et de chef scout, mélange de force et d'absolu, impatient de faire des hommes à l'image de ce qu'il estime devoir être »³.

À l'autre extrémité de notre chronologie, je donne quelques extraits d'un article paru dans *La Croix*⁴ du 17 février dernier, intitulé : « Le gouvernement va lancer les titres à impact social ». « Le "titre à impact social" – appelons-le ainsi – est un montage financier selon lequel un investisseur privé verse des fonds à une association pour lui permettre de mettre en œuvre un programme défini (par exemple, l'insertion sur le marché du travail de 1 000 chômeurs de longue durée en trois ans). Si l'association remplit l'objectif, elle aura fait faire des économies aux pouvoirs publics (le coût de 1 000 chômeurs supplémentaires). Avec les sommes économisées, l'État pourra donc rembourser l'investisseur privé, en lui servant un petit intérêt. Mais en cas d'échec, il ne remboursera rien : c'est donc l'investisseur qui assume le risque financier. »

¹ Alain-Noël Henri, « Politique, rééducation et adolescence », *Sauvegarde de l'enfance*, n°9-10, novembre-décembre 1969, p.567-583

² Fernand Deligny, « A la recherche d'un nouveau type d'éducateur », *Le Service social*, n°3, mai-juin 1946, p. 60

³ Fernand Deligny, *Les vagabonds efficaces, Ouvriers, révolutionnaires, artistes : éducateurs*, Paris, Victor Michon, 1947, p. 29.

⁴ Séverine Husson, « Le gouvernement va lancer les titres à impact social », *La Croix*, 17 février 2016. Voir aussi son article du 25 septembre 2014 : « La France prend le chemin du social à but lucratif ».

En une petite cinquantaine d'années, ce sont visiblement les gestionnaires (les réactionnaires donc, si on reste dans les catégories de 1968) qui ont gagné. Mais si la question est déjà posée en 1968, c'est bien qu'elle n'est pas une invention récente.

Repris dans ce même numéro de *Sauvegarde*⁵, le neuropsychiatre Edmond Barnola intitule son texte « De la culture » et surjoue le rôle du réactionnaire, avec un goût de la provocation assez remarquable, lançant devant ce parterre de jeunes éducateurs encore tout vibrants du printemps 1968 : « On pense alors à ce terme de tolérance qui faisait dire à je ne sais qui⁶, irrité par sa répétition : “La tolérance, il y a des maisons pour cela“, et on a envie de dire : “La culture, il y a des maisons pour cela.“ Il ne faut pas agacer les honnêtes gens, ils ont des réactions imprévisibles. » Il prend cependant du recul en dissertant sur les mots - celui de culture surtout - et termine sur une citation de Simone Weil, qui fut un peu stéphanoise, un peu roannaise : « Il serait vain de nous détourner du passé pour ne penser qu'à l'avenir. C'est une illusion dangereuse de croire qu'il y ait même là une possibilité. L'opposition entre l'avenir et le passé est absurde. L'avenir ne nous apporte rien, ne nous donne rien, c'est nous qui pour le construire devons tout lui donner, lui donner notre vie elle-même. Mais pour donner il faut posséder, et nous ne possédons d'autre vie, d'autre sève, que les trésors hérités du passé et digérés, assimilés, recréés par nous. De tous les besoins de l'âme humaine, il n'y en a pas de plus vital que le passé. »⁷ Cette citation est beaucoup plus qu'une pirouette ; l'enracinement dans un passé collectif, dans un milieu, une communauté, « est peut-être le besoin le plus important et le plus méconnu de l'âme humaine. »⁸

Penser au passé, mais à un passé récent, c'est ce que je vais essayer de faire ici. Selon trois axes, et avec un respect très relatif, vous l'avez déjà constaté, des bornes chronologiques : en m'intéressant moi aussi aux mots d'abord, en essayant de relever quelques dates autour de ce tournant des années 1970-80 ensuite, en m'arrêtant enfin sur le cadre légal récent, moins rupture que conséquence, et peut-être cristallisation, de ce qui se joue dans le secteur depuis une quarantaine d'années.

1- Jouer avec les mots : vocabulaire et identité professionnelle.

Paul Fustier est décédé le 3 mars dernier, ce qui pourrait être en soi une raison de le citer ici. Dans *L'identité de l'éducateur* (première édition en 1972), il met en avant trois modèles, globalement

⁵ Edmond Barnola, « De la culture », *Sauvegarde de l'enfance*, n°9-10, novembre-décembre 1969, p. 591-596.

⁶ La citation est le plus souvent attribuée à Paul Claudel, parfois également à Clémenceau.

⁷ Simone Weil, *L'enracinement, Prélude à une déclaration des droits envers l'être humain*, Paris, Gallimard, p. 51.

⁸ *Ibid.*, p. 61.

successifs.⁹ Le premier, familial-charismatique, s'appuie « sur une vocation au sens religieux du terme », et serait plutôt celui de la première génération. Le deuxième, dit familial-technique, « reste en position de substitution parentale » mais substitue plus ou moins partiellement à la vocation et au don de soi « un savoir, une science psychologique ». Le troisième enfin, le modèle curatif, « supprime la référence familiale et se veut purement "technique". » On peut dès lors abandonner le modèle de l'internat, conçu sur le modèle de la famille, pour s'ouvrir à d'autres activités : observation en milieu ouvert, prévention spécialisée en particulier. Dans la période où il écrit, il constate que ces modèles coexistent, et s'affrontent parfois, sans compter que mai 1968, on y revient, a ajouté à l'opposition entre les deux références amour-vocation et profession-technicité la suspicion déjà évoquée d'être un « organe de régulation de la société qu'il conteste ».¹⁰

Si j'insiste sur cette typologie, et ses conséquences, c'est pour signaler que la désaffection pour l'internat, ou en tout cas la remise en cause au moins partielle de ce modèle, ne date pas des récentes restrictions budgétaires.

Il y a quelques mois, j'ai commencé un cours sur les valeurs de la République en projetant côte à côte un extrait du préambule de l'ordonnance du 2 février 1945, et un autre de la loi dite Perben 1 du 9 septembre 2002. Quand la première se donne une mission de rééducation des mineurs délinquants, en la présentant comme une obligation morale, la société n'ayant pas réussi à leur donner des conditions d'éducation propices, la seconde insiste sur leur responsabilité pénale. Responsabilité collective d'un côté, culpabilité individuelle de l'autre ; irresponsabilité pénale d'un côté, responsabilité pénale de l'autre ; priorité à l'éducation d'un côté, « sanctions éducatives » de l'autre. Derrière les mots, on sent comme un glissement des valeurs à l'œuvre dans la société, et la protection collective s'effacer derrière le risque individuel, vers ce que j'appellerais une conception plus libérale si je ne craignais pas d'y donner une couleur politique qui n'est pas tout à fait à propos. Mais comme le terme reviendra, autant commencer à le poser ici.

Je ne peux m'empêcher de rappeler au passage l'opposition que fait Pierre Bourdieu dans *La misère du monde* entre la main gauche et la main droite de l'Etat, la main gauche figurant les « ministères dit dépensiers qui sont la trace, au sein de l'Etat, des luttes sociales du passé » et la droite les « énarques du ministère des finances, banques publiques ou privées et cabinets ministériels ». « Je pense, dit-il, que la main gauche de l'Etat a le sentiment que la main droite ne sait plus ou, pire, ne veut plus savoir ce que fait la main gauche. En tout cas, elle ne veut plus en payer le prix. »¹¹ Il ajoutera plus tard¹² que « le néolibéralisme vise à détruire l'Etat social, la main gauche de l'Etat (dont il est facile de montrer qu'il est le garant des intérêts des dominés, démunis

⁹ Paul Fustier, *L'identité de l'éducateur spécialisé*, Paris, Editions universitaires, 1972, p. 21-23.

¹⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹¹ Pierre Bourdieu, *La Misère du monde*, Paris, Seuil, 1993. Cité par Laurence Bellon, *L'Atelier du juge*, Toulouse, Erès, 2011, p. 6.

¹² Pierre Bourdieu, *Contre-feux 2*, Paris, Raisons d'agir, 2001, p.56.

culturellement et économiquement, femmes, ethnies stigmatisées, etc.). Le cas le plus exemplaire est celui de la santé que la politique néo-libérale attaque par les deux bouts, en contribuant à l'accroissement du nombre des maladies (à travers la corrélation entre la misère, causes structurales - et la maladie : alcoolisme, drogue, délinquance, accident du travail, etc.) et en réduisant les ressources médicales, les moyens de soigner (c'est l'exemple de la Russie, où l'espérance de vie a baissé de 10 ans en 10 ans ! - de l'Angleterre). »

La discussion commencée avec Paul Fustier est reprise plus récemment par Jacques Ion¹³. Le terme de travailleur social, dont il trouve des traces dès la fin du XIXe siècle, s'impose au début des années 1970, dans la double conjoncture de l' « acmé des années de croissance et de l'Etat-providence », et de l'arrivée sur un marché en plein essor de générations issues des classes moyennes, qui derrière des métiers d'ancienneté et de tradition différentes (assistants de service social, éducateurs spécialisés, animateurs socio-culturels) se voient des caractéristiques communes : même âge, même niveau de diplôme, savoirs communs issus des sciences humaines et sociales, même idéaux culturels et surtout « tous fortement soucieux de se démarquer des origines charitables ou militantes de chacun de ces métiers. » L'appellation unique facilite leur reconnaissance et leur légitimation, leur donne une plus grande lisibilité.

L'intervenant social est un terme qui se généralise à la fin des années 1990, en particulier dans des documents professionnels, des textes émanant des organismes de formation ou des ministères. Le contexte a changé, c'est désormais celui d'une crise qui dure, marquée par la montée du chômage et la mise en cause de l'Etat-providence, mais aussi d'une recomposition des politiques sociales autour des collectivités locales après la décentralisation, alors que commencent à émerger de nouvelles techniques de management qui accentuent la division du travail et qu'on observe un certain retour du bénévolat. C'est donc un nouveau paysage professionnel, plus ouvert, diversifié, étendu « et dont les limites sont de moins en moins claires, aux frontières du sanitaire et des services à la personne. En s'étendant partout, la lisibilité du social s'est considérablement diluée. »

Intervenant est un mot vague qui peut contenir tout : les professionnels diplômés et reconnus, les précaires, les mal définis, les bénévoles. Intervenant gomme la distinction entre diplômés et non qualifiés, qu'affirme à l'inverse le terme de travailleurs sociaux, préfiguration peut-être d'une séparation entre les praticiens aux postes de commande, et ceux qui sont au contact avec les usagers - qui interviennent, effectivement, sur le terrain. Il y a peut-être aussi quelque chose qui montre un glissement de la conception des pratiques : moins professionnelle, davantage ancrée dans l'instant ; l'intervention relève de l'immédiat, de la courte durée, du ponctuel, quand le travail traduit un processus.

Il s'agit donc d'un autre type de pratique : une action d'urgence sur fond de crise sociale, mais aussi une nouvelle vision de l'avenir qui à l'idéal de progrès fait succéder la notion de risque,

¹³ Jacques Ion, « Travailleurs sociaux, intervenants sociaux : quelle identité de métier ? », *Informations sociales*, n°152, 2009, p. 136-142

et du coup remet en cause la conception d'une action sociale portée par un idéal éducatif qui fait que l'utilisateur arrivant avec un problème particulier bénéficie d'une prise en charge globale et dans la durée. Quand la relation résume la pratique, la prise en charge devient accompagnement, et les interlocuteurs des quasi-égaux. Derrière l'évolution sémantique, on voit celle des conditions d'exercice des métiers du social, des pratiques et de la figure de l'utilisateur, suite d'un processus d'individualisation commencé dans les années 1970 et dont témoigne par exemple la floraison des dispositifs et autres projets individuels. « Lorsqu'évoluent les processus de socialisation, lorsque, pour le dire vite, les identités de construction tendent à se substituer aux identités de statut ou d'appartenance, toutes les institutions concourant à cette socialisation, que ce soit la famille, l'école ou le travail social (en tant qu'institution de dernier recours), se trouvent affectées dans leur fonctionnement. »

Sans doute, il peut y avoir dans ce constat une part de nostalgie d'une sorte d'âge d'or du social et de ses métiers, mais Jacques Ion insiste : « l'autonomie professionnelle des métiers historiques (...) est battue en brèche par les méthodes actuelles de management et par les obligations de résultat qui leur sont liées. Simultanément, les praticiens se voient requis de s'impliquer personnellement dans leur travail sans l'appui de la culture commune de leurs pairs ni celui d'instances collectives de soutien (syndicats, groupes d'analyse de la pratique, fédérations associatives, amicales professionnelles, etc.) qui ont longtemps constitué un étayage capital de l'exercice du métier. » Ces instances collectives sont d'autant plus nécessaires quand la professionnalisation est en cours de redéfinition.

En passant par la chronologie, on retrouve, sous un angle peut-être un peu différent, des questionnements finalement convergents.

2- Le tournant des années 1970-80, quelques éléments de chronologie

L'année 1975, choisie un peu artificiellement comme point de départ de la période à étudier, permet cependant de baliser un moment clé ; un moment, une période davantage qu'une date.

Pourtant, il y a continuité de principe : le préambule de la Constitution de 1946, qui a conservé une valeur constitutionnelle après 1958, stipule notamment que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection, la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence », après avoir également noté que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. » Le droit de chacun au développement, voilà qui a une autre allure que les termes « moyens convenables d'existence » qui suivent. On voit qu'il y a dans cette période une sorte d'optimisme, une confiance

dans l'avenir, un peu d'utopie qui sent son programme du CNR. La politique sociale antérieure est renforcée par le mouvement de mise en place de la Sécurité sociale, on voit se développer de nombreuses associations, souvent militantes, parfois portant la parole des usagers. Le décret du 24 février 1956 qui promulgue de Code de la famille et de l'aide sociale consacre la dénomination d'Aide sociale à l'enfance. Les années qui suivent sont celles d'une forte institutionnalisation, de la centralisation autour des DDASS-DRASS, de la planification, du partenariat également entre l'administration et les associations, parfois très grosses (APF, UNAPEI).

On voit bien là quels peuvent être les points de tension d'une protection sociale qui est finalement un compromis entre la conception d'un Etat libéral qui considère la protection des individus comme une question avant tout privée, « et celle d'un Etat interventionniste garant mais aussi producteur de la justice sociale. » En somme : « l'assurance pour ceux qui travaillent et cotisent, l'assistance pour ceux qui sont frappés d'incapacité de travailler, quelle que soit la diversité des motifs de cette incapacité. D'un côté l'action sociale s'occupe "des restes", des "laissés pour compte de la croissance", avec des stratégies qui cherchent à s'échapper des strictes logiques de l'assistance. De l'autre, elle promeut des initiatives nouvelles, des actions volontaristes, guidées par des projets éducatifs et émancipateurs, souvent inscrits dans une vision de promotion des individus et des groupes. »¹⁴ Il y a là à la fois une dimension collective destinée à améliorer la vie sociale, qui relève de la politique publique, mais aussi quelque chose qui renvoie à l'expérience vécue, aux besoins issus du terrain, à la société civile, et qu'il appartiendrait à l'Etat de soutenir, sinon d'organiser. L'action sociale on le voit est à cheval, en équilibre même, entre public et privé.

Les deux lois de René Lenoir du 30 juin 1975, l'une dite d'orientation en faveur des personnes âgées, l'autre relative aux institutions sociales et médico-sociales vont opérer une sorte de synthèse entre ces deux pôles, et organiser les relations entre l'Etat et les associations œuvrant dans le social. Il n'est sans doute pas anodin de signaler que René Lenoir, secrétaire d'Etat à l'action sociale du président Giscard d'Estaing, présidera l'Uniopss entre 1992 et 1998. Grâce aux associations en particulier, le secteur se développe, s'équipe et construit ; l'Etat-providence pourvoit au financement.

Dans cette même période la profession s'organise : accord Unar-Aneji (16 mars 1958) puis Convention collective en 1966, diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé en 1967, de moniteur éducateur en 1970. De nouveaux dispositifs se structurent : l'Aemo en 1970, les équipes de Prévention en 1972. Le tout dans le cadre de la planification.

On peut y voir un apogée, mais peut-être n'est-ce qu'une apparence. La crise culturelle de 1968 rejetant un modèle de société fondé sur les valeurs de consommation fait renaître l'image d'un travail social collectif et émancipateur, producteur de cohésion et de lien social. Au reste le VIe Plan (1970-75) plaide lui aussi pour un nouveau modèle ne se limitant pas à la seule croissance quantitative, plus respectueux de l'homme. Par ailleurs, la crise économique et financière atteint le secteur social, met fin à son développement, et fait même naître quelques doutes sur sa cohérence et

¹⁴ Michel Autès, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, 2013, p.16-17

son efficacité. Comme l'écrit Michel Autès¹⁵, « les conditions de possibilités d'une action sociale se trouvent réalisées au moment où les instruments qu'elle avait forgés pendant la période de croissance voient leur légitimité remise en cause. Au moment où la cohésion sociale commence à devenir un véritable enjeu, les outils dont dispose la puissance publique se trouvent frappés d'obsolescence. Comme si l'impuissance de l'action sociale avait partie liée avec le type d'efficacité dont elle est porteuse. Le consensus se brise au moment où apparaît l'urgence de réaliser son projet de production de lien et de cohésion sociale. »

En 1983, la décentralisation rapproche les politiques sociales et les instances de financement du terrain, au moment où la demande se fait plus forte, assoit le rôle des collectivités locales, mais également complexifie le système puisqu'aux trois acteurs traditionnels : l'Etat, le secteur associatif, les professionnels, s'en ajoutent trois autres : les collectivités locales (et notamment le département, plus proche et légitimé par le suffrage universel), les usagers, le marché (c'est-à-dire pour aller vite une forme de contractualisation d'objectifs par plans, dispositifs ou schémas associant au nom du primat local des partenaires venus d'horizons divers, les acteurs sociaux perdant leur place de pivot de l'action publique nationale pour devenir des opérateurs des collectivités locales, avec un risque potentiel de mise en concurrence).¹⁶

En somme, « la décentralisation de l'action sociale a contribué à ébranler davantage l'édifice fragile de l'intervention sociale, en imposant une révision des modèles d'organisation, des circuits de financement, des responsabilités et des statuts. Mais ce changement eût sans doute été moins perturbateur s'il ne s'était accompagné d'un vaste mouvement par lequel l'Etat reprenait l'initiative, à travers la mise en place de politiques transversales sur une base territorialisée : prévention de la délinquance avec les opérations "étés chauds" ; insertion sociale et professionnelle des jeunes ; différents dispositifs du développement urbain... »¹⁷ Cela aboutit à une sorte de confrontation entre un travail social traditionnel recentré sur la relation d'aide personnalisée, et une intervention sociale plus collective. L'insertion, de plus en plus individualisée, se coupe des logiques de développement et perd son objectif collectif. « Il n'y a plus de dynamique qui lie la réponse aux besoins des individus et la prise en compte de leur demande de reconnaissance au sein des communautés locales et comme citoyens de la nation. L'insertion libérale remplace l'assistance républicaine. »¹⁸ Il y a une sorte de perte de sens : le travail social a moins de projet que de mesures, de dispositifs, de missions qui se juxtaposent.

¹⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹⁶ Michel Chauvière, « Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public-privé en France », 2005, en ligne sur http://www.cersa.cnrs.fr/IMG/pdf/Cambon_Formes_du_PPP.pdf

¹⁷ *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Rapport annuel 2005 de l'IGAS, La Documentation française, 2006, p.35

¹⁸ Michel Autès, *Les paradoxes du travail social*, 1999, p.148

Paradoxalement, c'est à peu près au même moment que Nicole Questiaux publie, le 28 mai 1982, une circulaire intitulée *Orientations principales sur le travail social*.¹⁹ Nicole Questiaux est alors ministre de la Solidarité nationale. J'ai dit tout à l'heure l'importance des mots : cet intitulé ministériel fonctionne entre 1981 et 1986, mais après juin 1982 la solidarité nationale passe après les Affaires sociales ; c'est alors, entre mai 1981 et juin 1982 Nicole Questiaux, donc, qui occupe le poste. La solidarité revient dans le gouvernement Rocard entre juin 1988 et octobre 1990 mais elle n'est plus nationale, avant la Santé et la protection sociale (Claude Evin). On le retrouve dans le gouvernement Jospin en 1997, mais après l'emploi (Aubry puis Guigou), elle reste jusqu'en 2004 dans le gouvernement Raffarin (Fillon), derrière les Affaires sociales et le travail. Elle sera même active dans le Haut-commissariat de Martin Hirsch (2007-2010) ou le ministère de Marc-Philippe Daubresse (mars-novembre 2010). En clair, la solidarité est adoptée par la droite, mais étrangement ne fait plus guère recette à gauche : Marisol Touraine, depuis juin 2012, est banalement ministre des Affaires sociales et de la santé. Je ne sais pas trop ce qu'il faut en déduire, mais je risquerais volontiers l'idée que les impératifs de gestion font passer les valeurs au second plan.

Le texte de Nicole Questiaux pointe ces limites : multiplication des dispositifs individuels, manque de dimension collective, institutions « limitées dans leurs initiatives par l'évaluation autoritaire ou l'analyse à courte vue des attentes et des besoins. » Elle relève la nature paradoxale de l'action sociale, « à la fois outil d'intégration et outil de changement », le risque d'une action limitée « aux exclus de la société ou aux déviants », contribuant à une société clivée, et le besoin d'un développement participatif à partir des usagers eux-mêmes : l'intervention sociale « doit faire l'objet d'un dialogue réel entre l'institution intervenante et l'utilisateur ou ses représentants. » Et elle conclut par cet appel : « L'action sociale, au coeur d'une démarche de solidarité, est l'affaire de tous. » Je ne suis pas bien sûr que cet appel, vite dissout dans le tournant de la rigueur du printemps 1983, ait dépassé le stade de la déclaration d'intentions. Et il me semble qu'on n'a plus vraiment retrouvé depuis le souffle dont ce texte était porteur, à contretemps sans doute, même si des textes récents s'y sont essayé.²⁰ Mais je veux retenir cet appel au collectif et à la recherche de sens, à la fois utile et rafraîchissant. Il est un peu la butte-témoin de ce qui se joue au tournant des années 1980 et qui me paraît annonciateur de l'évolution ultérieure.

Zézette nous montre bien cependant les limites de la logique administrative, des papiers, des règles et des normes (« C'est tout la Sécu, ça. Ils vous donnent un numéro, ça rentre même pas dans les cases ») - et le film *Le Père Noël est une ordure* date de la même année 1982 !

3-Depuis une dizaine d'années, une évolution qui s'accroît : entre « bonnes pratiques » et management

¹⁹ Par exemple disponible ici : <http://www.cedias.org/article/orientations-principales-sur-travail-social-28-mai-1982>

²⁰ Voir par exemple le plan d'action interministériel, présenté en octobre dernier à la suite des états généraux du travail social.

Il y a en effet au tournant des années 2000 une emprise gestionnaire qui s'accroît, ou en tout cas se fait plus visible.

Le droit européen a tendance à voir dans tout service une activité économique, qui doit être gérée en conséquence, avec des aides de l'Etat aussi limitées que possibles pour ne pas fausser la concurrence. Il y a en quelque sorte une difficulté à concilier la conception européenne de l'intérêt économique général, et la notion française d'intérêt général tout court. Dans ce mouvement, la LOLF (loi organique relative aux lois de finances, promulguée en 2001) crée l'obligation de justifier et d'évaluer les résultats ; elle bouscule le principe de libre administration des collectivités locales et les délégations de mission dont bénéficie le secteur associatif, élément structurant du secteur social. La RGPP (révision générale des politiques publiques, lancée en 2007, et remplacée en 2012 par la MAP - modernisation de l'action publique) impose ensuite des modes de gestion et de management issus du privé, et conséquemment une nouvelle culture au secteur social, où certains craignent le recul des valeurs humanistes qui le fondent. Il y a là je crois un point de débat, entre la nécessité d'une gestion saine et transparente des fonds publics attribués, et le sens qui préside à leur utilisation.

L'action publique est de plus en plus inscrite dans le pragmatisme, le temps court, et exige efficacité et performance avec des moyens réduits et des professionnels de plus en plus encadrés, au service d'employeurs/opérateurs publics, privés associatifs, et privés lucratifs mis en concurrence.

Si les opérateurs sont encore nombreux à relever de l'associatif, on voit la vie associative entrer dans la concurrence, chercher à gagner ou au moins à conserver ses parts de marché, ce qui amène une modification des pratiques, des regroupements d'associations, une certaine uniformisation qui gomme les spécificités historiques des institutions. Les métiers évoluent également, avec le risque déjà pointé d'un écart grandissant entre fonctions d'exécution et fonctions de conception ou d'organisation. Dans la refondation des diplômes qu'on voit arriver, recule l'importance du métier et de la formation clinique : « une régulation par le résultat prend la place de l'ancienne régulation par le métier. » Le métier lui-même est banalisé, et perd sa part de militantisme et d'utopie, pour se consacrer aux exigences budgétaires et d'évaluation.²¹

La loi 2002-2 (2 janvier 2002) rénovant l'action sociale et médico-sociale renforce les droits des usagers, mais également introduit des pratiques plus rigoureuses, et en particulier des dispositifs d'évaluation liés à des référentiels de « bonnes pratiques ». D'autant que les évaluations, réalisées par des prestataires, montrent une forme d'externalisation des pouvoirs de contrôle, et donc un changement du mode de légitimation des acteurs.²²

²¹ Michel Chauvière, « Quelles mutations des politiques sociales depuis quarante ans ? », *Des lois de 1975 à aujourd'hui, quarante ans d'action sociale et médico-sociale... et demain ?*, colloque EPSOMS - Etablissement public social et médico-social intercommunal, Amiens, 24 novembre 2014.

²² Michel Chauvière, « Qu'est-ce que la chalandisation », *Informations sociales*, n°152, 2009, p. 129.

La tarification à l'acte (T2A) issue du plan Hôpital de 2007, destiné à réduire les dépenses hospitalières, montre l'entrée dans un secteur voisin d'une logique de résultats plutôt que de moyens : ce sont les recettes issues des activités hospitalières qui déterminent les dépenses, et plus l'inverse. On voit s'installer une nouvelle gestion publique qui répond à l'épuisement de l'Etat-providence. Après la solidarité, on glisse vers des notions plus tièdes : l'humanitaire, le *care* ; l'individu prime de plus en plus sur le collectif - la société, l'« être ensemble ».

C'est le double sens de la reconnaissance de la place de l'utilisateur dans les dispositifs : « face aux protections qui se défont, l'individu est appelé à donner de lui-même. Pas de secours sans contrepartie, pas de service sans argent, pas de reconnaissance sans réussite de soi-même. »²³

En somme, comme dans d'autres secteurs : l'école, le sanitaire, le judiciaire, il faut partout, à coup d'objectifs, de normes et de statistiques, moderniser et rationaliser, « à tout le moins afficher publiquement sa qualité et ses performances, être bien "achalandé" comme s'il s'agissait d'un simple marché public des services. » Cette chalandisation, comme l'appelle Michel Chauvière, « prépare la possibilité de marchandisation du social, mais n'est pas la marchandisation réalisée. Elle promeut, par exemple, le passage d'une privatisation associative adossée à l'Etat et partageant ses valeurs d'action publique (...) à une privatisation lucrative dans les segments les plus solvables et à une gestion quasi marchande pour tout le reste (...). Par ailleurs, elle réduit l'idéal historique des professions à la gestion des compétences individuelles de ses membres. »²⁴

Autrement dit, la question est de savoir comment retrouver du collectif, du sens, des valeurs, pour sortir de la seule gestion, certes vertueuse, au quotidien. Il y a une opposition entre l'urgence et la protection (où seront-ils dans six mois, dans un an ?), entre le travail prescrit et le travail souhaité ou pensé par les professionnels, entre la dimension gestionnaire et un accompagnement pensé en termes éducatifs et dans une perspective de responsabilisation. Comment concilier, comment penser ces notions qui renvoient à des rationalités différentes et n'ont évidemment pas la même autorité ?

Comment rentrer dans les cases, dans les tableaux de bord, sans céder totalement au normatif ? Faut-il répondre à la demande des donneurs d'ordres – Etat ou services décentralisés – , ou à celle de l'utilisateur ? Les procédures doivent-elles prendre le pas sur l'accompagnement ? Comment retrouver l'humain derrière les indicateurs ? Comment trouver, et exploiter, les failles, fût-ce sous forme d'un simple bricolage ?

Fondamentalement, on voit que les valeurs sont mises à l'épreuve de la logique gestionnaire : « il y a une forme d'injonction paradoxale, de mise en tension, entre la relation d'accompagnement de la personne et la mise en forme de cet accompagnement. » et tout

²³ *Travail, santé, précarité, une lise à l'épreuve individuelle et collective du sens*, Journée d'études CIREL-Lille3, IRTS, FNARS, 20 mai 2014, p.10

²⁴ Michel Chauvière, « Qu'est-ce que la chalandisation ? », *Informations sociales*, n°152, 2009, p. 128 sq.

simplement entre le temps passé à remplir les papiers exigés par les procédures, et le temps à consacrer effectivement aux bénéficiaires.²⁵

Michel Chauvière note toutefois : « si tout droit des usagers est en soi une avancée démocratique, il l'est cependant à deux conditions : que dans le discours des réformateurs cette rhétorique ne vise pas au formalisme, voire à la contrainte ; que chez les bénéficiaires, dopés par des droits subjectifs trop généreusement octroyés pour être exempts de démagogie (dits parfois opposables, comme en matière de logement) et doublés de la menace du judiciaire à tout moment, elle ne conduise pas tout droit au consumérisme de service. »²⁶ Peut-être la réponse viendra-t-elle des usagers eux-mêmes ? Mais aussi de la façon dont nous porterons nos valeurs ; celle du GAP²⁷, en plus de la responsabilité, de l'innovation, de la rigueur gestionnaire, donnent peut-être quelques pistes avec la « plus-value » associative et la recherche d'une participation des bénévoles au fonctionnement de l'institution, ou ce « plus que la règle » qui renvoie, dans le cas en tout cas des Moutatchous que je connais mieux, à cette idée que derrière l'accompagnement, autant contractualisé que l'on voudra, il y a un pari sur l'éducabilité, que rien n'est tout à fait perdu, ni tout à fait impossible. Je serais bien surpris que la plupart d'entre nous ne les partage pas.

Paul Fustier l'a écrit en 1972 : « dans l'institution, marquée par le progrès technique, et où l'enfant partagé devient juxtaposition de morceaux dont chacun est l'objet d'un spécialiste, le projet de l'éducateur devient bien nécessaire, d'être l'interlocuteur qui unifie, que sa non-spécificité et son absence de territoire déterminé, rendent présent à l'objet total. » Autrement dit, c'est dans sa relation à l'enfant, finalement bien absent de toute ce que j'ai pu dire jusqu'ici, que se situe l'essentiel. « En réalité, le danger serait qu'à sa question [qui suis-je ?], l'éducateur apporte réponse définitive. Se donner une identité de fonction protectrice, c'est introduire mauvaise foi ou morcellement, c'est rendre rigide ou codifiée la mouvance de la relation. Certes, la vulnérabilité peut ne pas être supportable ; il est des instants où le besoin de se constituer des défenses, par accentuation des différences ou des similitudes, doit être satisfait. Le problème est que cela ne soit jamais à titre définitif, et que la réduction de l'autre, que l'on opère alors, ne soit jamais totale. Les mouvements de va-et-vient, d'avance et de recul, empêchent seuls une réglementation défensive qui interdirait la modification. Il est vrai que cette position est difficile à assumer, elle paraît de l'ordre du pari. Que la vulnérabilité nécessaire de l'identité personnelle se transforme en panique, ou que les défenses deviennent rigides, alors l'éducateur spécialisé ne peut plus tenir son projet sur l'enfant. Nous voudrions indiquer toute l'importance que prend ici la parole, qui peut être entendue et partagée ; l'analyse et l'élucidation sur le terrain même de l'institution, des problèmes ainsi soulevés, en permet la relative maîtrise. Devient alors acceptable, ce qui autrement demeurerait une

²⁵ *Travail, santé, précarité, une lise à l'épreuve individuelle et collective du sens*, Journée d'études CIREL-Lille3, IRTS, FNARS, 20 mai 2014, p. 27

²⁶ Michel Chauvière, « Qu'est-ce que la chalandisation ? », *Informations sociales*, n°152, 2009, p. 134

²⁷ « Le GAP est un groupement d'associations du Nord-Pas-de-Calais du secteur social et médico-social, œuvrant pour la protection de l'Enfance et de l'Adolescence en difficulté. » <https://legap.fr/direction-generale/> consulté le 19/03/2021 Les Moutatchous sont une des composantes de ce groupement.

expérience émotionnelle insupportable ou inavouable, à savoir une identité personnelle en crise. Il est alors possible d'utiliser les mouvements défensifs nécessaires, sans en être la dupe. Ce qui risquerait de demeurer dans l'imaginaire peut alors avoir accès au symbolique. »²⁸

Je finirai sur deux remarques. D'abord, en citant le service PIAF (Penser ensemble l'intervention avec les familles) des Moutatchous, issu de la réflexion de professionnels issus de l'internat, ouvert en juin 2013, et qui essaie de faire de la famille un acteur, sinon un prescripteur, en construisant la prise en charge avec elle, autour de ses demandes, de ses valeurs, de son fonctionnement. Il montre la fécondité des espaces informels de réflexion.

Ensuite en reprenant une histoire citée par Bernard Maris dans son *Antimanuel d'économie*²⁹ : c'est une situation, issue de la théorie des jeux, formulée dans les années 1950. « Deux prisonniers sont enfermés dans une tour. L'un a commis un crime horrible, mais on ne sait pas lequel. Ils sont totalement coupés l'un de l'autre, sans aucune possibilité de communication. Le directeur de la prison va les voir l'un après l'autre et fait à chacun la proposition suivante. "Tu avoues le crime, et l'autre, que je vais aller voir après, n'avoue pas. Dans ce cas, tu prendras la perpétuité, incompressible, et l'autre sera libre. Ou bien tu n'avoues pas, tu jures être innocent, et l'autre, que je vais aller voir après toi, n'avoue pas non plus. Dans ce cas vous prenez tous les deux vingt ans incompressibles. Ou alors tu avoues, mais l'autre aussi avoue ! De sorte que moi, directeur de la prison, je ne sais toujours pas qui est le coupable. Mais, dans ce cas, bien entendu, comme le coupable a avoué, je suis obligé d'être plus clément, et vous écopez chacun de dix ans fermes. Résumons : 1) tu avoues, l'autre pas, tu es en prison à vie, l'autre s'en va ; 2) tu n'avoues pas, l'autre non plus, vingt ans chacun ; 3) vous avouez tous les deux, dix ans chacun. Alors ?"

Dilemme. Avouer, ne pas avouer ? Si j'avoue et que l'autre n'avoue pas, je suis en prison à vie. Si je n'avoue pas, et que l'autre en fait autant, je prends vingt ans ; mais s'il avoue je sors ! Et si nous avouons tous les deux, nous ne prenons que dix ans... Seule possibilité : ne pas avouer. Car dans tous les cas, la solution 0 ou 20 ans, est meilleurs que la solution 10 ans ou prison à vie.

J'ai choisi de jouer perso, chacun pour soi. Voilà ce qu'est la concurrence. Comme l'autre va faire comme moi, nous prendrons tous les deux 20 ans. Si au lieu de jouer seul, j'avais cru en la collectivité et si j'avais été sûr que l'autre ferait de même, nous aurions pris chacun dix ans. C'était la solution de la "coopération". Si nous avions pu coopérer, nous chuchoter à l'oreille avant de nous décider, nous aurions choisi tous les deux d'avouer ; encore aurait-il fallu avoir une immense confiance en l'autre : penser que notre bonheur venait non pas de l'égoïsme de l'autre, mais au contraire de sa bienveillance ! » Ainsi, lorsque chacun poursuit son intérêt individuel, le résultat n'est pas optimal. La concurrence, le chacun pour soi sont inefficaces ; la coopération, la solidarité sont efficaces. Bernard Maris y voit l'image de l'inefficacité d'un marché abandonné à la seule « main invisible ».

²⁸ Paul Fustier, *L'identité de l'éducateur*, Paris, Editions universitaires, 1972, p. 124.

²⁹ Bernard Maris, *Antimanuel d'économie*, vol 1 Les Fourmis, Bréal, 2003, p. 117-118

Il est clair que le secteur change, en partie sous la contrainte, notamment financière, sociale aussi sans doute. Il me semble qu'en plus de savoir ce que nous allons faire de ces contraintes, il faut nous demander aussi pourquoi et pour qui ? Il faut nous demander quelles sont les principes, quelles sont les valeurs, que nous voulons porter. Et j'y insiste ; porter collectivement dans une société qui s'atomise.

« L'histoire, ce n'est pas le récit du passé, rappelle Paul-André Rosental auteur d'un joli livre sur la cité-jardin Ungemach à Strasbourg (*Destin de l'eugénisme*, Seuil), c'est celui du temps qui passe. »³⁰

³⁰ *Le Monde des livres*, 25 février 2016