

Youcef Boudjémaï - « Lire le travail social » dans Youcef Boudjémaï (dir.) *Quel devenir pour le travail social ? Nouvelles questions, nouvelles légitimités*, L'Harmattan, 2013



Educateur de formation. A dirigé entre 1990 et 2020 des établissements et services sociaux et médico-sociaux dans les secteurs notamment de la protection de l'enfance, de l'insertion sociale des sortants d'hôpitaux psychiatriques, de l'accès au droit et du développement associatif.

Il s'est également impliqué dans la formation professionnelle en tant qu'intervenant et président d'une association régionale de formation de travailleurs sociaux. Il a également exercé en qualité de délégué du procureur de la République chargé des discriminations (parquet de Lille).

Il a publié divers articles et contribué à des ouvrages liés en particulier aux questions du travail social et du cinéma. Il reste attaché au militantisme associatif.

Introduction

Le travail social est, comme tout champ d'action, délimité par la spécificité de son contenu et par l'expression de ses valeurs qui se définissent par rapport à d'autres champs. Organisé autour d'interventions susceptibles de répondre aux problèmes sociaux et médico-sociaux que rencontrent les divers publics auxquels il s'adresse, le travail social résulte d'une construction historique marquée par son inscription au sein des politiques sociales. Son institutionnalisation est ainsi fortement liée au développement de l'État social assistantiel. Sa professionnalisation a pris des formes diverses selon les périodes, au gré des évolutions des politiques sociales, elles-mêmes soumises aux conjonctures de l'histoire politique. Ces évolutions, traversées par des courants idéologiques, des luttes d'influence et des logiques dominantes, ont fortement influencé les conceptions de ce champ d'activité qui couvre, sous un même vocable, des réalités mouvantes. Résultant de ces influences multiples et contradictoires, le travail social ne constitue pas, de ce fait, un ensemble homogène et cohérent. Produit des époques successives qui modifient sa structure, il adapte ses finalités aux besoins du temps en redéfinissant ses moyens, au risque parfois de perdre sa raison sociale. Aussi, le travail social ne rend jamais compte totalement de la complexité des réalités sociales auxquelles il s'adresse, recourant à une nécessaire simplification pour construire les cadres

dans lesquels s'inscrivent ses actions. D'où une recherche permanente de reconnaissance et de légitimité.

Le présent article n'a pas pour objectif de retracer l'histoire du travail social, mais d'en proposer une lecture structurée par périodes, à partir d'ouvrages référés à leur contexte de publication. Il propose de privilégier la période 1970-2010, en situant préalablement la formation de ce champ professionnel depuis 1945, dans une mise en perspective historique de ses enjeux actuels. Le choix des années soixante-dix comme point de départ correspond d'abord à la nouvelle configuration du secteur social et médico-social posée par les lois du 30 juin 1975. Ce choix se rattache ensuite à une période d'effervescence intellectuelle que n'a jamais connue le travail social, et qui a fortement contribué au développement d'une politique d'édition, avec une multiplication d'éditeurs et de collections spécialisées. Pour autant, il ne s'agit pas d'analyser une politique d'édition. Cette histoire reste à écrire. Notre démarche se contente de tracer, partiellement, quelques grands jalons historiques, afin de souligner quelques-unes des constructions sociales, politiques et idéologiques qui ont façonné le travail social. L'édition du travail social se confond, ici, avec son *écriture* en tant que discours écrit sur le passé et le présent, témoignant d'une entreprise mouvante qui interroge en permanence la légitimité du travail social à travers la question de son devenir.

Les livres retenus appréhendent le travail social à travers trois axes. Le premier en fait un objet historique permettant de lire les évolutions de ce champ professionnel selon les périodes qui ont produit ces textes. Le deuxième situe le travail social comme un objet social qui témoigne des enjeux socio-politiques qui l'ont influencé, en donnant à lire le « réel » qui s'en dégage. Le troisième axe porte sur le rapport aux savoirs. L'appropriation du travail social par les sciences sociales est fortement investie pour questionner les rapports entre travail, société et individu. Sa *mise en texte* traduit une démarche de conceptualisation visant à mettre à distance les références antérieures. Ces publications rendent compte, par ailleurs, d'une politique éditoriale qui change, suivant fortement l'évolution de la culture professionnelle, mais aussi des représentations qui l'entourent. Le travail social a été, au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, un objet privilégié de discours psychologique et sociologique qui a pris une importance considérable. Ces années ont été marquées par un rythme soutenu de publications, avec un nombre élevé d'études originales, de thèses, et d'actes de colloques ou congrès. À cette période faste succèdent les années deux mille qui confirment la multiplication d'éditeurs et de revues, tout en accusant une baisse progressive d'études universitaires, au profit de manuels techniques et d'ouvrages centrés sur la gestion technique et managériale. Ceux relatifs à l'histoire sociale du secteur continuent de se faire désespérément rares.

Il va sans dire que cette lecture est incomplète. Sa sélection est arbitraire, laissant de côté les ouvrages difficilement accessibles, introuvables, techniques et, à quelques exceptions près, les revues en raison de leur abondance. Au sein d'une production hétérogène, le parti pris repose sur un choix à la fois partial et partiel de textes emblématiques qui portent les marques d'un travail social soumis aux conjonctures économiques, sociales et politiques, en questionnant, avec une certaine

permanence, sa légitimité et son devenir. En définitive, ce sont les modalités d'inscription du travail social dans le champ du politique qui sont ici envisagées dans une dynamique historique.

I. Le cadre historique

Avec les années soixante-dix se clôt une étape dans la structuration du travail social commencée au lendemain de la libération. Les politiques sociales qui se mettent en place dans l'immédiat après-guerre reflètent une intervention plus marquée de l'État. Durant les Trente Glorieuses, ce mouvement se renforce avec l'apparition de nouveaux secteurs auxquels se rattachent de nouveaux métiers et de nouvelles pratiques. L'architecture qui en découle marquera profondément le travail social dans ses différentes composantes, au point qu'il garde encore aujourd'hui les traits de cette période d'innovation.

Entre 1943 et 1945, deux politiques publiques, distinctes par leur histoire mais complémentaires dans leurs objectifs, connaissent, selon l'étude de Michel Chauvière¹, un début de mise en œuvre qui favorisera l'organisation du travail social, en permettant à l'État de prendre progressivement le relais des initiatives privées. La première concerne la politique de l'enfance inadaptée qui s'impose sous la légitimité des savoirs médicaux, en particulier des psychiatres surreprésentés au sein du Conseil technique de l'enfance déficiente ou en danger moral créée par le gouvernement de Vichy. L'objectif technique, non dénué de portée politique en matière d'hygiène raciale, visait à établir une nomenclature et une classification de ceux qui seront désormais appelés « inadaptés sociaux, physiques ou mentaux » ; les types d'établissements où ils seront accueillis ; les techniques et les méthodes qui permettront d'assurer le dépistage, l'observation et le reclassement dans la vie sociale ; et la catégorie des personnels de la « rééducation ». À travers un dispositif de « dépistage » qui couvre l'ensemble du territoire national, on classe, on catégorise, on définit les publics relevant de la psychiatrie infanto juvénile, de la pédagogie, de l'éducatif, de la justice... Le socle institutionnel de l'inadaptation se consolide, et ses constructions idéologico-théoriques se renforcent, aboutissant ainsi à la création du secteur de « l'enfance inadaptée ».

La seconde politique porte sur une justice des mineurs autonome qui se concrétise avec l'ordonnance de février 1945. Ce texte, qui instaure la prééminence de l'éducatif sur le répressif, dote les mineurs délinquants d'un nouveau statut juridique sous l'autorité du juge des enfants, qui dorénavant peut prescrire des mesures éducatives diversifiées, et en assurer le suivi. Jusqu'à la fin des années cinquante, ordonnances, décrets et circulaires en direction de l'enfance en danger se multiplient pour aboutir à une refonte complète des textes qui régissent l'enfance en danger moral, et asseoir un double système de protection de l'enfance et de l'adolescence, en organisant une complémentarité entre la Protection judiciaire de l'enfance et la Protection sociale de l'enfance. L'ordonnance du 23 décembre 1958 permet au juge des enfants de disposer d'une mesure judiciaire afin de maintenir l'enfant dans son milieu familial. Quant au décret du 7 janvier 1959, il crée un dispositif administratif qui intègre les mesures de prévention auprès des familles dans le service de

¹ Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, éd. Ouvrières, Paris, 1980.

l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Ces deux textes serviront de cadre à l'Assistance éducative en milieu ouvert (Aemo). En appui des connaissances et des conceptions nouvelles dans les domaines médical, judiciaire, social et pédagogique, le souci de protection, d'éducation ou de rééducation du mineur, impliquant les parents, s'affirme face à la logique d'enfermement et de protection de la société. La notion d'inadaptation devient le paradigme des politiques socio-médicales. La pratique du diagnostic, centrée sur la personnalité et l'environnement, notamment familial, et la démarche préventive s'imposent dans une approche résolument médico-psychologique. La nature de l'inadaptation détermine dorénavant les actions de réadaptation. Celles-ci favorisent l'émergence de nouvelles professions (psychologues, éducateurs, délégués à la liberté surveillée...) placées sous l'autorité du corps médical ou du juge des enfants. Le cadre d'une politique sanitaire, sociale et judiciaire est ainsi posé par la constitution de corps d'administrations, d'institutions, de pratiques et d'équipements médico-sociaux et éducatifs, sous le contrôle des ministères principalement concernés : la Santé, l'Éducation nationale et la Justice.

En réaction aux modes traditionnels d'intervention au- près des jeunes en situation de délinquance et de danger, une autre pratique de prévention se développe à la libération. Diverses initiatives, en particulier celle de Fernand Deligny², prennent la forme d'un travail de rue, autour de clubs d'enfants, d'espaces d'accueil ou de foyers de prévention de la délinquance, en faveur de jeunes en difficulté, marginaux ou prédélinquants, confrontés au dénuement des années d'après-guerre. Ces actions visant à offrir une alternative à l'internat de rééducation constituent les premières expériences ayant fondé le secteur de la prévention spécialisée. Elles donnent lieu, en 1957, à l'appellation « clubs et équipes de prévention ». Cette dénomination servira d'identité commune aux premières associations qui se regrouperont, en mai 1959, en fédération. Rattachée un temps au ministère de la santé, la prévention sera intégrée à la politique de protection de l'enfance par l'arrêté de 1972, marquant ainsi sa reconnaissance officielle sous le vocable « prévention spécialisée ». En 1959 éclate ce qui fut nommé l'été violent des « blousons noirs », qui contribue à la visibilité de l'action de prévention confinée jusqu'alors à la confidentialité. Une campagne de presse présente ces jeunes issus des familles ouvrières comme des délinquants responsables d'affrontements violents entre bandes rivales (à coups de chaînes de vélo et de barres de métal), de viols collectifs, d'actes de vandalisme contre les institutions (école, bâtiments publics) et les lieux publics, de vols de motocyclettes et de voiture, de « descentes » dans les centres-villes provoquant le désordre. La violence y est perçue irrationnelle, voire gratuite. Dans son ouvrage, Émile Copfermann³ analyse comment, dans une France qui se modernise rapidement en passant d'une société rurale à une société urbaine, cette nouvelle figure juvénile, amalgamée au délinquant des nouveaux quartiers populaires, fait peur. Le débat politique et médiatique sur les questions de délinquance et d'insécurité est réactivé autour de cette nouvelle population à risque. En réaction à

² Fernand Deligny, *Graine de crapule*, éd. Victor Michon, Lille, 1945 ; éd. du Scarabée, Paris, 1960. *Les Vagabonds efficaces et autres récits*, éd. Maspero, Paris, 1970. Ouvrages réédités en un seul volume chez Dunod en 2004. Les Éditions L'Arachnéen ont publié l'ensemble de ses œuvres en 2007.

³ Émile Copfermann, *La Génération des blousons noirs. Problèmes de la jeunesse française*, éd. Maspero, Paris, 1962, rééd. La Découverte, 2003.

ces évènements qui ont provoqué une prise de conscience autour de la situation des jeunes urbains, en particulier ceux qui vivent dans les ZUP, l'État incite, la même année, les communes à investir dans les équipements socioculturels de proximité afin d'atténuer les tensions existantes.

Les premiers programmes dédiés aux jeunes des grands ensembles s'affirment à travers la création de maisons des jeunes et de la culture. Cette politique, décrite par Laurent Besse⁴, se prolonge jusqu'à la fin des années soixante-dix, avec l'opération des « 1000 clubs ». Elle acte d'une reconnaissance sociologique et politique de la jeunesse qui se construit comme une catégorie sociale distincte de celle des adultes. Les jeunes deviennent, à partir des années soixante, à la fois un objet particulier des politiques publiques et un enjeu politique majeur au cours des décennies suivantes. Pour mener à bien cette nouvelle politique de la jeunesse, les pouvoirs publics prennent appui sur le mouvement de l'éducation populaire dont le livre de Geneviève Poujol⁵ retrace l'histoire, en particulier sur le corps des animateurs socioculturels qui connaît son essor durant cette période, comme le montrent Jean-Pierre Augustin et Jean-Claude Gillet dans la première partie de leur ouvrage⁶.

Avec ces nouveaux acteurs qui agissent en faveur de l'accès pour tous à l'éducation, à la culture et aux loisirs populaires, une autre conception de l'action sociale se construit en opposition résolue aux pratiques d'assistance sociale visant à « éduquer » les familles ouvrières, selon la moralité de la classe dominante. Le développement considérable des CEMEA⁷, restitué par Denis Bordat, inspire les municipalités ouvrières d'obédience communiste, les comités d'entreprises et les syndicats, dans leurs politiques d'équipements sociaux, de loisirs et de vacances, en direction d'enfants, d'adolescents et des familles de milieu populaire. La composante laïque de ce mouvement a pesé sur de nombreuses mesures gouvernementales concernant la jeunesse. Il a mobilisé, animateurs, éducateurs, enseignants, formateurs, responsables de projets sociaux et éducatifs, engagés dans des actions articulant pratiques et recherches pédagogiques, en prenant en compte, dans l'éducation et le développement de l'individu, l'interaction entre l'histoire personnelle et l'environnement social. Pour ces acteurs socioculturels et pédagogiques, l'émancipation, l'épanouissement et la responsabilité des individus impliquent d'agir sur le monde en vue de le transformer, et de construire une société plus démocratique et solidaire.

L'apparition des grands ensembles, la transformation des conditions de vie et le développement de la politique familiale, favorisent l'essor des équipements collectifs élargis à l'ensemble de la population des grands ensembles, dans le but de favoriser la vie sociale dans les quartiers. Ces structures à caractère social et médico-social, souvent polyvalentes, accueillent des

⁴ Laurent Besse, *Les MJC. De l'été des Blousons noirs à l'été des Minguettes (1959-1981)*, éd. Presses universitaires de Rennes, 2008.

⁵ Geneviève Poujol, *L'Éducation populaire : histoire et pouvoir*, éd. Ouvrières, Paris, 1981.

⁶ Jean-Pierre Augustin, Jean-Claude Gillet, *L'Animation professionnelle. Histoire, acteurs, enjeux*, éd. L'Harmattan, Paris, 2000.

⁷ Denis Bordat, *Les Ceméa qu'est-ce que c'est ?*, éd. Maspéro, Paris, 1976.

permanences tenues par des assistantes sociales afin de répondre à des situations difficiles des habitants. D'autres lieux, tels que les Maisons de l'Enfance, dispensent en particulier des prestations médico-sociales. Dans cette politique de socialisation collective, les centres sociaux, constitués en fédération depuis les années vingt, occupent, comme le montre Robert Durant⁸, un rôle central au niveau du territoire national. Ils deviennent, à leur apogée, des foyers d'initiatives autour de projets de développement social qui s'enracinent dans l'expérience vécue des habitants et la découverte du territoire comme une manière de vivre. Toutefois, ces équipements suscitent des critiques quant à leur objectif. Certains les considèrent davantage comme des dispositifs de prévention contre le désordre social produit par l'habitat collectif que comme des lieux qui participent à la cohésion sociale. Ces critiques renvoient, par ailleurs, l'encadrement des classes populaires qui révèle, à travers les actions d'éducation populaire, une concurrence entre le courant laïc et celui proche du catholicisme social.

Durant les années cinquante et soixante, le travail social s'écrit également en lien avec la question du logement populaire. Dans le contexte de la reconstruction de l'après-guerre, de l'explosion démographique, de la croissance économique activant la reprise de l'immigration provinciale et étrangère pour répondre à la forte demande en main d'œuvre du patronat et de l'État, la population urbaine augmente. Ces flux de migrants sont venus s'ajouter à une population confrontée durement à la crise du logement. L'État adopte alors une politique massive de construction de « grands ensembles » locatifs. Mais cette extension du logement social ne profite pas à l'ensemble de la classe ouvrière. Les plus pauvres sont « logés » principalement dans les bidonvilles et les cités de transit, devenus des nouveaux espaces urbains où sont relégués les « oubliés » de la croissance qui, le plus souvent, ont un travail mais, en raison de cumuls d'obstacles matériels et culturels, n'ont pas accès à un logement décent.

L'histoire des cités de transit est moins celle de la prise en charge effective d'une population que celle de l'élaboration d'une technique d'intervention sociale étatique, soulignent les Claude Liscia et Françoise Orlic⁹. Le recours à l'encadrement par des travailleuses sociales est destiné aux familles considérées comme « inadaptées socialement », dont l'accès à un logement ne peut être envisagé sans une action socio-éducative en faveur de leur « promotion ». Une minorité d'assistantes sociales résiste à une telle pratique de normalisation qui stigmatise une partie de la population. Elles y interviennent néanmoins, relate Monique Hervo¹⁰, par un travail de témoignage sur le quotidien des bidonvilles et des cités de transit, au moyen de photographies, de documents écrits ou d'enregistrements sonores, en accord avec les populations concernées. Au départ, c'était l'idée de témoigner leur place aux côtés des hommes et des femmes dont elles partageaient les préoccupations. Par ces témoignages, elles exprimaient, par ailleurs, leur refus d'être placées entre action sociale et contrôle policier, entre ségrégation spatiale et intention d'assimilation. Dans le

⁸ Robert Durant, *Histoire des centres sociaux. Du voisinage à la citoyenneté*, éd. Syros, Paris, 1996.

⁹ Claude Liscia, Françoise Orlic, *Le Travail social dans les cités de transit*, Centre d'études des mouvements sociaux, 1975. Claude Liscia, *L'Enfermement des cités de transit*, CIMAD, 1977.

¹⁰ Monique Hervo, *Bidonvilles*, éd. Maspéro, Paris, 1971.

contexte politique de la fin des années cinquante et des années soixante (mouvement de décolonisation, et en particulier la guerre d'indépendance algérienne), ces assistantes sociales¹¹, par leurs témoignages, affirment également leur désaccord politique sur la guerre d'Algérie, et manifestent leur solidarité avec les Algériens en lutte pour leur indépendance. Même si cette réalité demeure minoritaire, elle tranche avec des pratiques antérieures. Certaines assistantes sociales se serviront, par la suite, de leur engagement social et politique pour développer un travail social collectif visant à obtenir plus de justice sociale. À la bienfaisance, elles veulent désormais substituer la justice sociale.

La politique publique d'action sociale mise en œuvre au lendemain de la guerre est relayée par les associations gestionnaires de structures, en contrepartie de financements réguliers. Sous l'égide du ministère de la Santé et de la Famille, le secteur d'intervention auprès de l'enfance « irrégulière » se constitue en 1942, autour du réseau des associations régionales de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ARSEA). L'objectif, rappelle Michel Chauvière, était de disposer d'un interlocuteur privilégié, afin d'impulser, à l'échelle du territoire national, le développement des équipements et services pour inadaptés sociaux et handicapés, en assurant leur coordination et leur adaptation à l'évolution des besoins. Les ARSEA contribueront à la naissance de la profession d'éducateur et aux premiers centres de formation. Sous la pression des autorités publiques, elles se dotent, en 1949, d'une représentation nationale dans le cadre de l'Union nationale des associations de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNAR). Par arrêté de janvier 1964, les ARSEA succèdent, dans chaque région, à un Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées (CREAHI). Ces organismes à caractère semi-public avaient pour mission d'animer le réseau associatif, d'apporter une aide technique aux établissements et services. La représentation nationale demeure. Elle emprunte une nomination qui change au gré de l'évolution du secteur de l'inadaptation pour devenir aujourd'hui la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE).

Cette politique volontariste de l'État, dans un contexte de reconstruction du pays, trouve néanmoins ses limites. En réaction contre la carence de l'État dans l'accueil des jeunes handicapés, les premières associations de parents d'enfants inadaptés, qui voient le jour à la fin des années quarante, se mobilisent pour la reconnaissance du droit de leurs enfants à être accueillis dans des structures adaptées à leur besoin. Ces associations¹² deviendront des créatrices et des gestionnaires de nombreux établissements privés non-lucratifs, dont le développement abouti, en 1960, à la naissance de l'Union Nationale des Associations de Parents d'Enfants (Udapei), regroupant les deux courants complémentaires qui existaient jusqu'alors : d'une part, les Papillons Blancs partisans de l'approche relative à l'« inadaptation », d'autre part, les associations diverses qui privilégient plutôt l'approche de l'« infirmité mentale ». Ce mouvement, auquel s'ajoutent l'Association des Paralysés de France (APF) et l'Association pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH), s'impose comme

¹¹ Monique Hervo, *Nanterre en guerre d'Algérie ; chroniques du bidonville 1959-1962*, éd. Acte Sud, 2012.

¹² Catherine Barral, Michel Chauvière, François Paterson, Henri- Jacques Stiker (dir.), *L'Institution du handicap. Le rôle des associations*, éd. Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2000.

l'un des principaux partenaires de l'État lors de l'élaboration de la grande loi-cadre de 1975 en faveur des personnes handicapées.

Le secteur de l'aide sociale à l'hébergement s'organise après-guerre avec la loi de 1946 relative à la fermeture des maisons de tolérance et à la lutte contre le proxénétisme, autour d'établissements destinés à l'accueil et au reclassement des prostituées. Il connaît son extension durant les années cinquante, suite au décret du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance qui prévoit des structures d'hébergement social financées par l'État et agréées par des commissions ad hoc, selon les catégories de publics accueillis : personnes sortant de prison, en danger de prostitution, sortant d'établissements hospitaliers, sans ressources et sans logement, vagabonds. Il s'agissait alors de faciliter la réinsertion de personnes ne disposant pas de relais à leur sortie, et d'éviter que l'absence de logement ne compromette leur rétablissement. Leur accès est progressivement étendu aux vagabonds et, en 1974, à tout adulte ou famille en difficulté sociale. En 1956, la Fédération des centres d'hébergement pour sortants de prison se crée. Elle s'élargit en 1966 à d'autres centres accueillant d'autres catégories de personnes. En 1970, les centres d'hébergement deviennent des Centres d'hébergement et de Réadaptation sociale (CHRS). Les années soixante-dix marqueront le début de la professionnalisation du secteur. 1977 voit la naissance de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation social (FNARS).

La construction d'une législation sociale et médico- sociale dans les années quarante fait resurgir l'intention de l'État d'unifier, de coordonner et de cadrer, par une gestion rigoureuse, les actions qui en dépendent. Certains voient dans l'encadrement institutionnel du secteur de l'enfance inadaptée un risque de mainmise sur l'ensemble des œuvres. La crainte de responsables d'organismes privés est confortée par la création de la Sécurité sociale en octobre 1945, voyant là une volonté étatique de renforcer le secteur public en le dotant de moyens financiers conséquents, au détriment des actions associatives, le risque de leur disparition était largement partagé. C'est dans ce contexte décrit par Colette Bec¹³ que, à l'initiative de quelques personnalités appartenant aux réseaux du catholicisme social, à des corporations professionnelles ou à de grands corps de l'État, se constitue, en 1947, l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss), afin de regrouper le secteur privé. D'autant plus qu'à l'époque ce dernier, largement confessionnel, se caractérisait par l'éclatement de son identité, la disparité de ses actions, l'essoufflement de ses réseaux, et la faiblesse de ses ressources. Dès le départ, l'Uniopss s'est donnée la mission de coordonner et d'organiser l'ensemble des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux à but non lucratif, de faciliter leur regroupement par catégories, de leur apporter une aide technique dans leur fonctionnement, de représenter et de défendre leurs intérêts communs. L'objectif était d'unir et de moderniser le secteur privé de l'action sanitaire et sociale afin de construire sa légitimité. L'Uniopss liait cet enjeu à l'indépendance des associations à l'égard des pouvoirs publics, par la construction d'un cadre identitaire et d'une culture commune reposant sur la négociation et le compromis. Dans ce but, le rééquilibrage du

¹³ Catherine Barral, Michel Chauvière, François Paterson, Henri- Jacques Stiker (dir.), *L'Institution du handicap. Le rôle des associations*, éd. Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2000.

rapport de force s'imposait avec le réseau national des « Sauvegarde » encadré institutionnellement par l'État.

De leur côté, les professionnels s'organisent. De sa création en 1947 jusqu'aux années 1960, l'Association nationale des éducateurs de jeunes inadaptés (ANEJI) va occuper l'ensemble du terrain professionnel, de la définition du métier jusqu'aux négociations aboutissant à la signature d'accords collectifs de travail. L'ANEJI témoigne du désir des éducateurs de peser dans l'organisation de ce qu'ils considèrent déjà, pour leur part, comme une profession à part entière. Toutefois, il faut attendre le décret du 22 février 1967 qui institue le diplôme d'État d'éducateur spécialisé, organisé conjointement par les ministères de l'Éducation nationale, de la Justice et des Affaires sociales. Soit vingt-cinq ans après l'ouverture de la première école de formation, celle de Toulouse, en 1942.

La profession d'assistante sociale, plus ancienne, cherche sa légitimité d'action sur plusieurs fronts comme en témoigne Yvonne Knibiehler¹⁴. Face au nombre grandissant d'emplois publics ou parapublics d'auxiliaires sociales recrutées sans préparation à la fonction durant la guerre et à la libération, la défense du diplôme d'assistante sociale, créé en 1938, s'organise. Aussi, la construction d'une nouvelle légitimité appelle un positionnement plus clair à l'égard de l'œuvre charitable teintée de moralisme. Par ailleurs, la revendication d'indépendance de l'association nationale des assistants sociaux (ANAS), créée en 1944, à l'égard du statut de « travailleur social » jugé « nébuleux », comme la volonté de rassembler sous son égide une profession dispersée, provoquent des tensions internes et externes. Sa recherche d'un monopole de la représentation nationale¹⁵, dans le but de se positionner comme force de proposition légitime, se heurte aux différents mouvements représentant les assistantes sociales, en particulier l'association des travailleuses sociales (ATS) datant de 1922, et de l'union catholique des services de santé et service sociaux (UCSS). Mais aussi de la CGT et la CFTC qui dénoncent la « prétention » de l'ANAS à se comporter comme un syndicat de métier.

Dans les années cinquante, une volonté de sortir d'un discours conformiste et d'une pratique empirique se fait entendre. Dans ce sens, une réflexion s'ouvre sur les enjeux liés à la formation et aux modes opératoires caractérisant l'intervention en assistance sociale afin de s'affranchir, un tant soit peu, de la tutelle médicale qui impose ses références intellectuelles. Cette distance critique incite à trouver d'autres modalités d'analyse et d'intervention, en se tournant vers d'autres références pour fonder une légitimité d'action. *Le case-work*, qui avait été théorisé beaucoup plus tôt aux États-Unis, trouve au cours de ces années cinquante, un grand écho en France, avec la

¹⁴ Yvonne Knibiehler, *Nous, les assistantes sociales, naissance d'une profession (1930-1960)*, éd. Aubier Montaigne, Paris, 1980.

¹⁵ Roger-Henri Guerrand, Marie-Antoinette Rupp, *Brève histoire du service social en France, 1898-1976*, éd. Privat, Toulouse, 1978.

traduction du livre de Mary Richmond¹⁶ sous le titre : *Les Méthodes nouvelles* d'assistance. Le service social des cas individuels. L'enquête sociale, qui était jusqu'alors la seule technique utilisée par les services sociaux¹⁷, s'enrichit d'une approche clinique élaborée à partir des sciences psychologiques et psychanalytiques. Le *case-work* séduisait car il visait une qualité d'écoute afin de permettre à l'usager la compréhension de sa propre situation, et de situer ses besoins pour y répondre. Dès lors, l'action sociale peut se développer sur une redéfinition de l'individu et de la famille comme espaces d'intervention publique. Elle requiert la coopération des individus et des familles aux mesures préconisées par les travailleurs sociaux.

Durant les années soixante, sous l'influence des évolutions sociales, culturelles, et des événements politiques qui marquent toute une génération de travailleurs sociaux, une critique de la finalité et des modalités du travail social prend forme. Subissant les effets de ce changement, les organisations professionnelles sont traversées par des débats divergents sur le sens et les méthodes d'intervention. Une question prend peu à peu de l'importance : au lieu d'atténuer les injustices et les contradictions sociales, les travailleurs sociaux ne participent-ils pas au maintien d'une politique confortant les inégalités sociales ? S'agissant des méthodes d'intervention, l'enquête sociale accuse une critique sur son approche hygiéniste, en raison d'une analyse en termes de diagnostic et de préconisation de traitement qui font de la réalité sociale d'un individu le symptôme de son inadaptation. L'enquête apparaît peu à peu comme une démarche purement « technique », qui ne produit qu'une connaissance toute pratique, mais qui procède par une opération de repérage et d'étiquetage des populations à contrôler et à maîtriser. Le *case-work* subit également une mise à distance. Certes, cette méthode a permis de se démarquer de l'influence médicale, néanmoins, elle a contribué à déplacer la dépendance du travail social vers la psychologie. Avec ce nouveau cadre de référence, l'intervention sociale porte sur l'acceptation par l'usager de son destin, condition d'une meilleure adaptation à un ordre social intériorisé. Si le *case-work* justifie, en théorie, les méthodes de rééducation et de traitement « plus humaines », il sert toutefois à donner bonne conscience aux praticiens qui y ont recours. En effet, les adeptes du *case-work* considèrent cette méthode comme une technique « neutre », fondée sur une relation de collaboration qui mobilise la personnalité tant du travailleur social que de l'usager. Elle fait correspondre la situation d'inadaptation à un traitement reposant « sur la relation de confiance de personne à personne ». Centrée sur l'usager qu'elle vise à réintégrer, une telle conception postule qu'on peut lutter contre la pauvreté par le seul moyen d'une action psychosociale appropriée. Or, le *case-work* repose sur l'illusion d'une relation égalitaire qui occulte la dépendance de l'usager en raison de son statut social. L'approche de la personnalité des « inadaptés » est centrée sur la capacité à l'effort pour la résolution de leur situation. L'inadaptation sociale se réduit aux difficultés d'ordre relationnel et affectif dont l'origine est à chercher prioritairement dans le système de fonctionnement familial. Néanmoins, le travail social ne peut se limiter à des techniques. Il implique un travail sur les représentations des

¹⁶ Mary Richmond, *Les Méthodes nouvelles d'assistance. Le service social des cas individuels*, éd. ENSP, Rennes, réédition 2002.

¹⁷ Geneviève Perrot, Odile Fournier, Georges-Michel Salomon, *L'Intervention clinique en service social. Les savoirs fondateurs (1920- 1965)*, éd. ENSP, Rennes, 2006.

populations auxquelles il s'adresse. La construction de la légitimité des travailleurs sociaux réside dans l'invention de leur métier¹⁸, en s'appuyant sur une culture professionnelle qui mobilise des savoirs multiples.

La période qui va de la libération à la fin des années soixante aura profondément marqué le travail social. Ses acteurs, engagés socialement et politiquement, auront contribué à l'inscrire dans la *modernité*. À la veille des années soixante-dix, le travail social recouvre un ensemble de règles définissant les institutions accueillant des publics aux situations diverses. La prise en charge de ces publics est assurée par des professionnels, de plus en plus nombreux, aux statuts et aux pratiques disparates. Trois branches principales d'activité sont regroupées sous le vocable générique de travail social dont l'apparition, en 1970, est venue marquer la possibilité d'une articulation entre le service social, l'éducation spécialisée et l'animation socio-culturelle. Une identité de métier se développe et se renforce par la reconnaissance des diplômes. La volonté d'harmoniser le secteur se concrétise également par la signature en mars 1966 de la convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées, entre les syndicats de salariés, la CFTC et le Syndicat National Autonome et Interprofessionnel de l'Enfance Inadaptée (SNAIEI qui rejoint en 1972 le syndicat FO) et les syndicats employeurs (SNASEA, SNAPEI et SOP) créés en 1962 et constitués en 1964 en fédération employeurs. La CFTC et la CGT, qui n'avaient pas signé la convention en raison de dispositions salariales désavantageuses, y adhèrent en juin 1968 à la suite de la signature de plusieurs avenants. Un cadre légal régissant les conditions d'emploi et de travail des salariés et de leurs garanties sociales est ainsi posé en complément du code du travail.

Sur le plan administratif, la volonté étatique de coordonner les actions sanitaires et les actions sociales, dans un cadre de rationalisation des interventions de l'État, s'est affirmée en 1964, avec la création d'une unique direction : la Direction de l'Action sanitaire et sociale. Celle-ci naît de la fusion de plusieurs des services extérieurs des ministères de la Santé (Direction de la Santé), de l'Intérieur (les Directions départementales de la Population et de l'Action sociale, les services d'aide sociale des préfectures) et de l'Éducation nationale (services scolaires médicaux et sociaux). L'évolution législative modifiera considérablement les attributions et la dénomination de la DDASS, avec notamment le décret de 1977 qui réorganise les services déconcentrés du ministère chargé de la santé en créant les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS), les lois de décentralisation de 1982 et 1988, ou encore, en 2001, la loi de révision générale des politiques publiques (RGPP). Son existence représente une étape importante dans la construction de la catégorie administrative « sanitaire et sociale » laquelle n'est pas étrangère à la création, en janvier 1966, du premier ministère des Affaires sociales, regroupant le ministère de la Santé publique et de la Population, et celui du Travail et de la Sécurité sociale. Cette intervention croissante de l'État s'impose par un pilotage qui a recours à la planification en tant qu'instrument de régulation de l'offre d'équipements sociaux et médico-sociaux. La planification, instaurée en 1946, sous l'égide du Commissariat Général au Plan, sera appliquée au secteur du travail social sous la

¹⁸ Chantal Le Bouffant, Faïza Guélamine, *Le Travail d'assistante sociale*, éd. Dunod, Paris, 3^e édition, 2012. *Guide de l'assistante sociale : institutions, pratiques professionnelles, statuts et formation*, éd. Dunod, Paris, 2002.

forme de schémas d'organisation et de plans afin d'apprécier l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux, et de déterminer les objectifs de développement de l'offre correspondants.

Les évènements de mai 68 introduiront une profonde rupture dans les représentations dominantes qui structuraient la société. Ils s'accompagnent d'une *déconstruction* des modes d'existence normatifs qui affectaient l'ensemble des institutions (université, école, couple, famille, entreprise, hôpital, prison...). Mai 1968 libérera une créativité sociale en s'ouvrant à de nouvelles formes de relation et d'action individuelles et collectives dans la politique, le social, la culture... À l'instar d'autres institutions, le travail social est traversé par la critique idéologique généralisée. Elle ébranle ses certitudes, l'oblige à s'interroger sur lui-même, dans son rapport au pouvoir, à la domination, et à saisir les pratiques et les discours singuliers occultés par les modes de pensée et de fonctionnement institués. Une nouvelle génération de travailleurs sociaux entre en scène. Elle est marquée par l'engagement en faveur de la justice sociale, et par une attention portée à l'expression, aux revendications des jeunes, des familles, des dominés, des minorités, et à l'implication dans des mouvements sociaux porteurs de changements au lendemain de mai 68... Comment vont-ils penser leur identité ? Quelles représentations émanent de la production éditoriale suscitée par le travail social ?

II. Les années critiques

Les années soixante-dix s'ouvrent avec le VI^e plan (1971-1975)¹⁹ qui, dans son esprit d'innovation sociale, subit les effets du mouvement social de mai 68. Pour autant le social est appréhendé par la rationalisation des choix budgétaires visant à l'élaboration des « indicateurs sociaux » et des procédures d'évaluation. Ce plan pose le cadre d'un développement de l'action sociale globale qui trouve son apogée dans les lois de juin 1975²⁰ : l'une définissant les institutions sociales et médico-sociales en instituant le principe de schémas départementaux portant sur la nature des besoins et les perspectives de développement et de redéploiement ; l'autre, relative au statut des personnes handicapées, répond à la demande des acteurs associatifs influents par un cadre réglementaire et législatif spécifique visant la protection et la prise en charge spécifiques des populations « inadaptées » et « handicapées ». Ces textes instituent la création du secteur médico-social. Celui-ci résulte de l'abandon par l'hôpital d'activités en direction des personnes invalides ou nécessiteuses (hébergement, secours à domicile...), et de leur transfert au secteur du travail social structuré autour de prises en charge de populations relevant d'une assistance diversifiée (enfants, handicapés, personnes âgées, personnes en difficultés sociales...). Cette législation offre aux associations sociales et médico-sociales l'opportunité d'un nouveau développement par la création de nouvelles

¹⁹ Christian Bachmann, Jacky Simonin, *Changer au quotidien. Une introduction au travail social*, tome 1 : *les politiques et les acteurs*, éd. Études Vivantes, Paris, 1981.

²⁰ Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, et loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

prestations en direction de personnes constituées désormais en groupes cibles. Dans la perspective de consolider sa structuration, de renforcer son unification, et d'y apporter un cadre de gestion plus cohérent, le travail social est ainsi doté d'une autonomie législative par rapport au secteur hospitalier.

Ces deux lois n'ont pas seulement introduit des modifications organisationnelles assez conséquentes, elles ont également imposé un nouveau discours dans ce champ professionnel. Un discours de type « moderniste » qui s'accompagne d'un ensemble de publications donnant naissance à une sociologie du travail social. Celle-ci se structure essentiellement autour de trois options fortement dépendantes du contexte idéologique de l'époque²¹ : l'une mobilisant la théorie du contrôle social, l'autre se référant à la théorie des organisations, et la dernière s'appuyant sur les politiques d'action sociale.

Avec le numéro « historique » de la revue *Esprit* de 1972²², il s'agissait au départ de s'intéresser à un secteur professionnel relativement marginal afin d'analyser ce qui, dans ses raisons et ses implications, participait à « la production organisée de la socialité ». À la surprise générale de la rédaction, ce furent davantage les nouvelles formes de contrôle social qui furent mises en exergue. Dans le contexte de l'après mai 68, les travailleurs sociaux étaient perçus comme des agents de normalisation étatique, encadrant et surveillant, sous couvert d'« assistance », d'« éducation » et d'« animation », les populations « déviantes » ou « marginales ». Ce qui légitimera, lors de la réédition de ce numéro en 1976, son nouveau titre : « *Normalisation et contrôle social* »²³. Ce numéro prendra acte de ce que Michel Autès qualifie de prise de parole des intellectuels sur le travail social, en légitimant la parenté des luttes en son sein avec le mouvement de désinstitutionalisation affectant particulièrement la prison et la psychiatrie. L'émergence de pratiques alternatives à l'assistance, au contrôle et à l'enfermement des populations, portées par un discours émancipateur, aboutira à la remise en cause des valeurs qui fondaient jusqu'alors les professions du social (neutralité politique, primauté de la psychologie...). De nombreuses publications poursuivront, durant cette décennie, une critique radicale du travail social. Dans la mouvance des travaux de Michel Foucault, le concept de « contrôle social » servira à l'analyse d'une reproduction des rapports de classes et de la domination des individus par les différentes interventions pédagogiques, éducatives, psychiatriques, pénales, mais aussi assistantielles. Constatant un essoufflement de l'élan intégrateur malgré l'importance grandissante de l'aide sociale, un courant composé de hauts fonctionnaires remet en cause, de son côté, les politiques d'assistance en fustigeant l'inefficacité et le coût financier du travail social.

²¹ Christian Bachmann, Jacky Simonin, *Changer au quotidien. Une introduction au travail social, tome 2 : les méthodes et les terrains*, éd. Études Vivantes, Paris, 1981.

²² « Pourquoi le travail social ? », revue *Esprit*, numéro 4/5, avril-mai, Paris, 1972.

²³ « Normalisation et contrôle social », revue *Esprit*, Paris, mai 1976.

Le livre de Jeannine Verdès-Leroux²⁴, composé en grande partie d'articles précédemment publiés dans la revue *Actes de la recherche en sciences sociales*, fut sans doute celui qui a analysé le travail social et son idéologie en fonction des rapports de classes. L'article « *Pouvoir et assistance: cinquante ans de service social* » analyse la violence symbolique de l'exercice des assistantes sociales qui disqualifie la culture ouvrière. La thèse développée par la sociologue, proche alors de Bourdieu, situe le travail social comme une construction sociale ayant pour fonction de stigmatiser et d'invalider les pauvres et les « inadaptés ». Deux autres ouvrages centrent leur critique sur la prévention spécialisée. Ce secteur d'activité apparaissait alors comme une forme d'action novatrice et progressiste. Refusant de considérer la délinquance comme un symptôme de l'inadaptation sociale, certains professionnels tentent de construire une alternative au traitement moral et aux politiques répressives. Ces livres contestent toutefois cette ambition en analysant l'état de crise de la prévention spécialisée. Le premier, dirigé par Jean-Pierre Liégeois²⁵, s'inscrit dans une analyse critique d'un travail social moralisateur et destructeur. Il fustige les pratiques professionnelles qui, tout en étant dans un rapport de proximité, construisent de nouvelles logiques normatives à l'égard notamment des tziganes. Dans l'article de B. de Cock et J. Grane intitulé « Travail social et classes sociales » centré sur le projet d'installation d'un club de prévention dans un quartier de la région lilloise, les auteurs soulignent la méconnaissance profonde des travailleurs sociaux de la réalité sociale. Leur ethnocentrisme de classe alimente l'ignorance de la condition sociale des populations jugées invalides. Portées par un discours référé à l'autonomie et à la « demande sociale », leurs pratiques n'échappent pas à la domination culturelle, en tant qu'expression des rapports de classes. Le second de Pierre Lascoumes²⁶ souligne le décalage entre les intentions affirmées et les pratiques mises en œuvre. Pour l'auteur, la prévention spécialisée, malgré ses avancées et sa mobilisation, reste enfermée sur des pratiques archaïques. La critique est sévère : « Son passé se limite à ses expériences pionnières et à quelques projets pédagogiques dépassés ». La méconnaissance des raisons multifactorielles liées aux situations sur lesquelles elle intervient, et des politiques sociales qui encadrent ses actions, freine toute perspective d'émancipation. Il y aurait ainsi une continuité historique du rôle de la prévention spécialisée qui, en tant qu'agent de contrôle de l'appareil d'État sur les classes populaires, relègue la jeunesse ouvrière à la place qui lui est assignée : celle d'une catégorie jugée socialement dangereuse. La prévention spécialisée participerait, en définitive, à la définition du travail social comme l'une des principales modalités de contrôle de la marginalité socio-économique. Parmi les ouvrages marquants, *La Police des familles* de Jacques Donzelot²⁷, rencontre un vif intérêt. Prenant distance avec le marxisme et la psychanalyse, l'auteur décrit ce qu'il nomme « le mouvement de réforme constitutif de la famille moderne » ; c'est-à-dire le passage du « gouvernement des familles », celui de l'Ancien Régime qui faisait d'elles des *sujets* politiques,

²⁴ Jeannine Verdès-Leroux, *Le Travail social*, éd. de Minuit, Paris, 1977.

²⁵ Jean-Pierre Liégeois (dir.), *Idéologie et pratique du travail en prévention*, éd. Privat, Toulouse, 1977.

²⁶ Pierre Lascoumes, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, éd. Masson, Genève, 1977.

²⁷ Jacques Donzelot, *La Police des familles*, éd. de Minuit, Paris, 1977.

au « gouvernement par la famille » par lequel elle devient l'objet d'une politique de gestion sociale qui mobilise les différents intervenants sociaux, médico-sociaux et judiciaires.

Il n'existe pas d'analyses extérieures au travail social qui prennent en compte les pratiques professionnelles nourries des apports intellectuels aussi divers que les travaux de Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Oscar Lewis, Richard Hoggart, Jacques Roncières, Georges Lapassade, René Lourau, Jean Oury, Felix Guattari, David Cooper, Ronald Laing Maud Mannoni, Bruno Bettelheim... L'existence de pratiques, certes minoritaires, en rupture avec l'ordre normatif qui structurait alors le secteur professionnel reste à écrire. La remise en cause de la fonction intégratrice au système et du rôle normalisateur des travailleurs sociaux était bien au cœur de la contestation politique qui traversait alors les différents courants agissant au sein du travail social. Le courant le plus radical et le plus actif, mais sans appartenance à un parti politique, est organisé autour de la revue *Champ social*²⁸ née, plus ou moins, en prolongement du Groupe d'information des travailleurs sociaux (GITS)²⁹ fondé fin 1971. Son analyse porte sur la fonction politique du travail social. Ce dernier, qui est investi par l'État d'une mission sociale de contrôle, de normalisation et de reproduction de l'idéologie dominante capitaliste, joue, plus que tout autre appareil d'État, un rôle de régulation qui constitue à la fois une réponse aux contradictions sociales, et un appui à leurs déplacements sur le terrain de la lutte politique. L'action de cette revue militante ne se limitait pas à la production d'une réflexion théorique et politique dans ce secteur social majoritairement conservateur, elle a, par ailleurs, fortement contribué, comme le GITS, à rendre compte des nombreuses luttes qui s'y menaient au cours de la décennie. Elle a tenté également de construire des structures de lutte et de défense des travailleurs sociaux, à l'échelle de l'ensemble du secteur social et médico-social, en utilisant « la marge de manœuvre que les contradictions du capitalisme créent dans le champ social ».

Un second courant que l'on peut qualifier sommairement de « réformiste » proposait une adaptation des pratiques en privilégiant à la fois la coopération avec la tendance progressiste de l'administration et la solidarité entre les travailleurs sociaux et les usagers. La gestion administrative des populations cibles, qui s'impose aux interventions professionnelles dans une logique d'assistantat chronique, accuse un déficit dans la participation des usagers. Dans un contexte d'affirmation de nouveaux droits individuels et collectifs, la participation des citoyens à la vie publique revêt un caractère politique. Dans la France des années soixante-dix, sourde l'idée que les formes traditionnelles de la démocratie sont dépassées. Pour autant, il ne s'agit pas d'y renoncer, mais de trouver de nouvelles modalités d'exercice de la démocratie, à un niveau proche des individus qui favorise l'implication politique des citoyens. Cet objectif implique de situer les obstacles à la participation, et de contribuer à ce que les gens s'organisent eux-mêmes, naturellement, spontanément. Trois ouvrages, passés relativement inaperçus lors de leur publication,

²⁸ *Champ social, Recueil de textes*, éd. Maspero, Paris, 1976.

²⁹ *Le Travail social contre qui ?*, dossier constitué par le GITS (Groupe d'information des travailleurs sociaux), éd. Solin, Paris, 1974.

portent sur les conditions de la participation démocratique des citoyens à la vie politique. Ils connaîtront, par la suite, un certain impact auprès de ceux qui, dans leurs pratiques, tentent d'associer la population aux changements sociaux, en particulier dans leurs rapports aux institutions.

Le livre de Jean François Médard³⁰, *Communauté locale et organisation communautaire*, publié en 1969, s'inspire des expériences américaines. Pour l'auteur, la communauté est « à la fois un endroit, des gens vivant en cet endroit, l'interaction entre ces gens, les sentiments qui naissent de cette interaction, la vie commune qu'ils partagent et les institutions qui règlent cette vie ». Quant à l'organisation communautaire, elle est surtout une institution le plus souvent sans but lucratif qui délivre des services à la communauté locale. Ces organisations se manifestent dans diverses sphères : éducation, santé, logement... L'organisation communautaire, dans ses différentes conceptions, vise l'intégration des communautés sur la base à la fois d'un mécontentement capable de mobiliser les groupes concernés, d'une recherche de leur participation à l'élaboration de projets (consultation, dialogue, concertation, action), et de l'appui d'un organisateur professionnel facilitant la prise de conscience. L'objectif étant d'organiser les communautés en provoquant des changements de comportement, l'émergence de responsables (*leadership*) et le renforcement des capacités collectives (*empowerment process*). Examinant la profession de *social worker*, ses secteurs d'intervention et les différents types d'organisations communautaires (*settlement houses* au niveau du quartier, conseils et caisses de communauté au niveau de la localité), Jean-François Médard analyse les relations entre les différents acteurs en centrant sa réflexion sur l'idée de processus, d'outils et de compétences à mobiliser pour construire ou consolider ces communautés. Ce livre doit beaucoup aux travaux de Saul Alinsky traduits tardivement en France, mais que l'ouvrage de Marie-Antoinette Rupp, *Le Travail social communautaire*³¹, avait contribué à faire connaître auprès des intervenants sociaux. Saul Alinsky était un réformiste actif attaché, dans sa philosophie, à la tradition démocratique américaine. Toutefois, la démocratie ne se limite pas à la participation électorale. La démocratie n'est vivante que par la mobilisation, le conflit et le compromis entre pouvoirs et contre-pouvoirs. Devenu en quelque sorte un des précurseurs de *l'empowerment*, il n'a cessé de militer, jusqu'en 1968, en faveur de l'organisation des minorités sociales et ethniques afin qu'elles fassent valoir leurs droits en matière de logement, de santé, de scolarité... en les amenant à développer des pratiques de coopération. Dans le cadre de cette organisation, la méthode préconisée consiste à ce que « l'animateur » s'intègre aux conditions de vie des populations les plus opprimées qui ne possèdent pas suffisamment d'énergie pour s'organiser politiquement, et s'engager dans des stratégies de luttes. Il lui revient d'identifier les formes de domination vécue en comprenant les causes ; de faire émerger collectivement les problèmes, et de les accompagner de perspectives d'actions autogérées, en appui des organisations et des personnes actives du quartier. L'analyse de Saul Alinsky sur « stratégie conflictuelle » en matière d'organisation communautaire, développée

³⁰ Jean-François Médard, *Communauté locale et organisation communautaire aux États-Unis*, éd. Armand Colin, Paris, 1969.

³¹ Marie-Antoinette Rupp, *Le Travail social communautaire*, éd. Privat, Toulouse, 1972.

dans son ouvrage *Le manuel de l'animateur social*³², est construite, en partie, sur une critique de la conception classique d'intervention sociale de quartier (assistance sociale, animation socioculturelle, prévention spécialisée). Celle-ci procède, selon lui, par « thérapie d'adaptation », en occultant les phénomènes d'aliénation, de rapports de force et les systèmes d'oppression qui affectent l'ensemble de la société. Pour autant, sa méthode se heurte à ses propres limites. Faisant appel à l'intervention d'un « expert » extérieur qui doit guider, conseiller et faciliter la lutte pour aboutir à un changement social, elle sous-estime la capacité créatrice des dominés à se prendre en charge eux-mêmes. Considérant que les opprimés sont contraints à la résignation en raison d'une condition de pauvreté qui freine l'énergie pour agir, la conscience politique pour s'engager dans des stratégies de lutte ne peut leur venir que de l'extérieur. Cette analyse exprime l'aveu d'un pessimisme envers les classes populaires en faisant l'économie de leurs expériences de lutte dans l'histoire. Elle amène Saul Alinsky à se retourner, après 1968, vers la capacité de contestation des classes moyennes en raison de leur condition sociale.

Cette conception de l'organisation communautaire renvoie, par ailleurs, à *l'identité* du travailleur social. Celui-ci ne remplit plus la fonction d'un prestataire de services au nom d'une politique d'action publique normative. Il ne se contente plus d'être un praticien social situé entre la population et les institutions sociales, entre les divers groupes ou associations constituant la communauté locale ; un technicien capable de résoudre les questions de communication. Il est avant tout un conseiller technique ayant une vision globale de l'environnement au sein duquel il intervient, et une compréhension aiguë des problèmes que les populations rencontrent. Il se veut un concepteur de l'action stratégique visant à peser sur les structures du pouvoir ; un tacticien des conflits, en vue de l'intégration sociale ; un représentant des intérêts des groupes dominés ; ou encore un expert de l'émergence des conflits utilisés comme technique de mobilisation collective dans une perspective de résolution des situations de domination. À l'inverse du modèle classique que Paul Fustier dégage dans son livre, *L'identité de l'éducateur spécialisé*³³, l'animateur de l'organisation communautaire est charismatique en se dégageant de l'autoritarisme ; il assume son statut de technicien de la relation en évitant de s'enfermer dans le psychologisme. Il assume enfin son militantisme sans tiraillement entre son implication professionnelle et son engagement politique. Bref, il est paré de toutes les qualités qui sont à la hauteur de sa noble mission. L'identité professionnelle de l'éducateur est également au cœur de plusieurs ouvrages qui développent, avec quelques singularités près, la même thèse : le support central des activités en travail social est le professionnel lui-même. C'est en appui de sa personnalité qu'il favorise une relation identificatoire, affective, authentique, et qu'il permet l'apprentissage de la socialisation. Pour Régis Lapauw³⁴, « l'éducateur, s'il veut être en situation d'aide par rapport aux inadaptés, il faut d'abord qu'il puisse se trouver en situation de compréhension emphatique avec l'autre, et celle-ci passe par la compréhension de soi, c'est-à-dire l'acceptation à travers le vécu d'être à chaque instant

³² Saul Alinsky, *Manuel de l'animateur social : une action directe non violente*, éd. du Seuil, Paris, 1976.

³³ Paul Fustier, *L'Identité de l'éducateur spécialisé*, éd. Universitaires, Paris, 1972.

³⁴ Régis Lapauw, *Éducateurs... inadaptés*, éd. Epi, Paris, 1974.

véritablement soi... ». La compétence de l'éducateur réside dans la capacité d'analyser ce qu'il vit, et « d'évaluer le contenu réel et positif des critiques » dont il fait l'objet. Loin des préoccupations qui tourmentent l'identité des travailleurs sociaux, deux livres iconoclastes rompent avec l'air du temps : celui de la méthode, de la technique et de l'introspection. Avec *Un éducateur dans les murs*, Jean-François Gomez³⁵ prend le parti du risque. En tant qu'éducateur, il revendique le lieu duquel il parle. L'acte éducatif est du côté de la passion, celle des histoires de vie, des récits de pratiques dont la langue s'inspire davantage de la littérature et de la poésie, que du vocabulaire des « bonnes pratiques ». Le beau texte de Gomez n'a que faire de la rhétorique des maîtres à penser, il n'a de compte à rendre qu'à la fidélité de ses rencontres qui marquent le sens d'une existence (François Tosquelles, Fernand Deligny, Emmanuel Levinas, Jean Oury, René Char...). L'acte éducatif résiste à toute définition théorique, à toute approche objectivante. Il porte en lui une part de trouble, d'ambiguïté et de paradoxe qui n'épuise pas le sens de sa raison. Quiconque s'engage dans le travail éducatif prend le risque de l'inconfort, de l'insécurité, du tragique, et de l'indicible que les institutions de prise en charge ne parviennent pas à réduire par l'illusion de leur assurance. Sociologue devenu romancier, Jean-Marie Geng suscite la polémique avec la publication de *Mauvaises pensées d'un travailleur social*³⁶. Il fustige, avec une ironie aiguisée, les travers de la profession dont le recours au bon sens et à la doxa portent la marque d'un esprit étroit et suffisant. Sa critique ne souffre d'aucun compromis. Il y dénonce, avec insolence, les violences institutionnelles, la puissance du corps médical, la posture dérisoire du « bon éducateur » inféodé à l'autorité, et à la notabilité des associations, davantage soucieuses de leurs liens avec les pouvoirs locaux. La formation des travailleurs sociaux à laquelle il a participé n'est pas en reste dans son ouvrage. Reproduisant les rapports de dépendance entre les intervenants et les étudiants, elle participe, selon Geng, au processus de délégitimation des travailleurs sociaux.

Dans cette production éditoriale, la formation des travailleurs sociaux fait également l'objet d'une critique idéologique. Les enjeux relatifs aux savoirs à mobiliser dans la pratique professionnelle sont diversement interrogés. D'autant plus que le rapport des écoles avec les terrains exprime une certaine tension en raison d'un décalage entre les contenus de l'enseignement et la réalité quotidienne des professionnels. Les psychiatres, et dans une moindre mesure, les psychologues continuent à régner en maîtres sur la formation des travailleurs sociaux, dirigeant la majorité des écoles, parfois même certains établissements. L'approche psychologique domine encore largement une bonne partie de l'enseignement des écoles au sein desquelles, jusqu'en 68, l'esprit conformiste tenait encore à distance l'analyse critique.

L'ouvrage de Paul Fustier³⁷ porte sur le fonctionnement des centres de formation ébranlés par la secousse de mai 68. Le pouvoir de contestation n'épargne ni le contenu ni les modalités de

³⁵ Jean-François Gomez, *Un éducateur dans les murs. Témoignage sur un métier impossible*, éd. Privat, Toulouse, 1978.

³⁶ Jean-Marie Geng, *Mauvaises pensées d'un travailleur social*, éd. du Seuil, Paris, 1977.

³⁷ Paul Fustier, *Pouvoir et Formation*, éd. Epi, Paris, 1976.

l'enseignement dispensé. C'est la rupture avec le passé qui est ainsi visée par la mise en cause de la finalité de la formation des éducateurs. Rupture que l'auteur rattache à l'effondrement de la légitimité des formateurs par un rejet de la tradition d'un enseignement qui faisait jusqu'alors autorité. En total décalage avec le contexte socio-politique qui touche profondément le travail social, l'analyse convoque assez lourdement l'interprétation psychanalytique classique relative à la crise de l'autorité et au rapport à la loi. Le livre d'Anne Bessaguet, Michel Chauvière et Annick Ohayon³⁸ est né d'un conflit autour du licenciement de six formateurs. Construit à partir de témoignages, de documents et de fragments d'analyse, l'ouvrage est un véritable réquisitoire contre la conception et le mode de fonctionnement des écoles de formation où « règne une répression feutrée et subtile ». Les auteurs, formateurs par ailleurs, dénoncent l'organisation et le pouvoir d'un « ordre clérical », incarné par deux figures censées contribuer à la fondation de la pratique de rééducation : d'un côté, les ecclésiastiques dirigeant ou animant les institutions privées et confessionnelles; de l'autre, les laïcs, qualifiés d'« idéologues » (psychiatres, psychanalystes, sociologues...) auxquels les écoles font appel. Dans l'esprit de l'analyse institutionnelle, les auteurs se situent à l'intérieur de la réalité investie, soumettant leur propre *implication* à l'analyse des rapports multiples que les différents acteurs entretiennent avec le système manifeste et caché de l'institution étudiée. Le livre éclaire remarquablement, à travers les débats relatifs aux conditions de qualification, les multiples contradictions qui minaient à l'époque les appareils de formation du travail social.

À la fin des années soixante-dix, de nouvelles préoccupations surgissent sur la scène éditoriale. L'équipe réunie autour de Simone Crapuchet et Georges-Michel Salomon³⁹ ambitionne de donner une base scientifique au travail social en construisant des « inter-relations » entre les sciences et les techniques d'intervention dans le champ social. Le livre du collectif Chevreuse⁴⁰, placé sous l'autorité scientifique de Renaud Sainsaulieu, résulte d'une recherche en lien avec un groupe composé majoritairement d'assistants sociaux. S'inscrivant dans l'optique de la sociologie des organisations, le livre prend la mesure des transformations de l'intervention sociale, passant d'une pratique relationnelle à une approche systémique de sa fonction au sein de l'entreprise. L'objectif était alors de former les intervenants de ce champ professionnel au travail de recherche et de diagnostic, pour leur permettre d'acquérir un cadre conceptuel et méthodologique, dans le but d'œuvrer au changement dans leurs institutions. Si la démarche ouvre à une nouvelle pratique d'action à l'intérieur de l'organisation, en invitant les travailleurs sociaux à devenir des « acteurs du système », des médiateurs des rapports sociaux, elle occulte le fait que cette position reste tributaire du contexte idéologique, économique et social, comme de la politique managériale de l'entreprise.

³⁸ Anne Bessaguet, Michel Chauvière, Annick Ohayon, *Les Socio-clercs. Bienfaisance ou travail social*, éd. Maspero, Paris, 1976.

³⁹ Simone Crapuchet, Georges-Michel Salomon (dir.), *Sciences de l'homme et professions sociales*, éd. Privat, Toulouse, 1974.

⁴⁰ Chevreuse (collectif), *Pratiques inventives du travail social*, éd. Ouvrières, Paris, 1979.

L'ouvrage méconnu, dirigé par Jacques Beauchard⁴¹, prend distance avec cette nouvelle orientation. Pour les auteurs qui en ont pris part, le rôle du travail social n'est pas de s'inscrire dans les logiques technicistes et productivistes. Il est de contribuer à la structuration des identités collectives afin de favoriser une socialité qui participe à la régulation des tensions liées à la situation d'exclusion des personnes, et qui ouvre à l'engagement social.

L'approche technocratique de l'action sociale s'affirme considérablement et durablement. Elle a pour auteurs des représentants d'un courant de pensée animé par de hauts fonctionnaires (F. Bloch-Lainé, J. Fournier, B. Jobert, N. Questiaux, A. Ramoff...) engagés dans l'analyse et l'élaboration des politiques d'action sociale. Au début des années soixante-dix, le thème de l'exclusion s'impose sur la scène sociale. Malgré le confort et le bien-être acquis au cours de la période des « Trente Glorieuses », des catégories de populations vivent encore dans la pauvreté. La publication en 1974 du livre de René Lenoir *Les Exclus*⁴², dont le succès fut conséquent, est entourée d'un malentendu. Son objet porte avant tout sur l'« inadaptation sociale », en mettant l'accent sur les personnes, qui, en raison d'un handicap physique, mental ou social, sont exclus de la croissance. L'auteur, qui devient peu après secrétaire d'État à l'Action sociale, impute cette situation à la politique de croissance menée depuis vingt ans, en occultant toutefois les facteurs socio-économiques. Il convient dorénavant de généraliser, selon une logique libérale, la protection sociale, en responsabilisant davantage les individus. Aussi pour Lenoir, les tensions, de plus en plus fortes, résultant de l'immensité des besoins et de la limitation des ressources, appellent une exigence d'efficacité. Dans cette perspective, les choix budgétaires doivent reposer sur une rationalité économique. Il convient d'appliquer la méthode RCB (Rationalisation des choix budgétaires) à l'action sociale en déterminant les priorités. L'objectif étant d'optimiser les choix budgétaires par une évaluation du rapport coût-efficacité. Il revient aux travailleurs sociaux et à leurs administrations ou associations, organisateurs de l'accueil et de l'accompagnement de cette solidarité, de respecter les orientations fixées par l'État. Bernard Lory qui a participé activement à la préparation du VI^e Plan (1971-1975) dans le secteur social préconise dans son livre, *La politique d'action sociale*⁴³, une autre politique qui éviterait de nouvelles ruptures sociales. Pour lui, des choix décisifs sont à faire, des priorités sont à donner, et ils devront l'être avec le VII^e Plan qu'il souhaite devenir « un plan de développement social ». Le sens de cette réorientation doit se faire au profit d'un renforcement de l'action sociale par des mesures de prévention médico-sociale. Face à un travail social « parcellaire », Lory préconise une politique d'action globale et promotionnelle dont le terme est la subordination de l'action économique à des impératifs sociaux. Les travailleurs sociaux y sont situés comme les agents de changement social. Pour Jean Michel Belorgey⁴⁴, la situation qui affecte l'action sociale incombe également au manque de contrôle du développement de cette croissance qui a abouti à une absence de choix plus solidaire. Son analyse critique peut se

⁴¹ Jacques Beauchard (dir.), *Identités collectives et travail social*, éd. Privat, Toulouse, 1979.

⁴² René Lenoir, *Les Exclus*, éd. du Seuil, Paris, 1974.

⁴³ Bernard Lory, *La Politique d'action sociale*, éd. Privat, Toulouse, 1975.

⁴⁴ Jean-Michel Belorgey, *La Politique sociale*, éd. Seghers, Paris, 1976.

résumer en une mise en cause de la politique sociale au niveau de l'ambiguïté de ses objectifs, de la bureaucratisation de la vie sociale, et de l'incitation à la surconsommation de biens et de services collectifs qu'elle induit. Cependant, son argumentation privilégie une approche économique des problèmes sociaux en mobilisant, en guise de caution scientifique, une pléthore de chiffres qui en limite la portée. Les analyses de ces trois auteurs ont en commun les dysfonctionnements induits par le changement social. Leur approche économique vise à apporter une légitimité scientifique pour justifier le recours à une approche rationnelle et quantifiable des activités sociales et médico-sociales, qu'ils veulent plus efficaces au regard de leur coût. Leur analyse critique ne cible pas pour autant les modes d'intervention classiques tant des administrations que des associations. En définitive, leur approche économiste tend à substituer la décision politique à l'ordre technique.

Toutefois, deux rapports dont les auteurs, de générations différentes mais appartenant également aux grands corps de l'État, apportent une contribution à la construction d'une véritable politique d'action sociale globale dans le cadre d'une modernisation de ses institutions et de ses pratiques. Le rapport d'Antoine Dupont-Fauville⁴⁵, *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance*, daté de 1972, part d'un constat : en 1970, près de 4% de la population française de moins de 20 ans est prise en charge par l'Aide Sociale à des titres divers, soit 650 000 enfants en difficulté sociale et économique. Il apparaissait urgent de limiter les situations de placement en associant leur cause au contexte environnemental des familles (ressources financières, logement, santé...), et en développant l'intervention d'équipes pluridisciplinaires pour une meilleure appréhension des problèmes psychosociaux. La politique d'action préconisée se veut préventive, continue, cohérente et décentralisée. Elle marque un tournant dans l'organisation et la pratique de l'aide sociale en mobilisant, autour d'un projet commun de service, les nouveaux techniciens que sont désormais les assistantes sociales, les éducateurs spécialisés, les psychologues, les psychiatres... Le rapport de Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy intitulé « L'aide sociale à l'enfance demain »⁴⁶, rendu public en 1979, obéit à de la « Rationalisation des Choix Budgétaires ». Il établit une sévère critique du fonctionnement du système de protection de l'enfance caractérisé par l'éloignement de l'enfant de sa famille considérée comme pathogène. Cette politique de séparation est menée sans considération des droits de l'enfant et de ses parents. Le rapport œuvre en faveur du maintien des liens, dans le cadre d'une collaboration avec la famille. Ce texte aura un impact considérable sur l'évolution législative en matière de droit des usagers, avec, en particulier, la loi du 6 juin 1984 « relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'État ». Ce texte reconnaît, pour la première fois, le droit aux familles d'être informées, associées au projet de leur enfant, et accompagnées au cours de la procédure de placement. La famille devient responsable et non plus coupable.

Durant cette décennie, le travail social a vécu une phase d'institutionnalisation grâce à des politiques sociales volontaristes. Il s'est fortement développé en structures et en effectifs. Il a gagné

⁴⁵ Rapport Antoine Dupont-Fauville, *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance*, éd. E.S.F., Paris, 1973.

⁴⁶ Rapport Jean-Louis Bianco, Pascal Lamy, « L'aide sociale à l'enfance demain – contribution à une politique de réduction des inégalités », éd. La Documentation française, Paris, 1980.

en affirmation et en visibilité. Pour autant, il n'a pas trouvé réellement son unité. Les professionnels et leurs logiques d'action demeurent, comme par le passé, disparates. Contesté de l'extérieur comme de l'intérieur, le travail social s'est ouvert à de nouveaux modes d'intervention et à des espaces d'expérimentation sociale en dehors des institutions traditionnelles. Certains changements furent, par ailleurs, accompagnés voire encouragés par l'État avec l'appui de certains inspecteurs DDASS. Le rôle de ce corps administratif est loin d'être négligeable dans la part la plus novatrice du travail social au cours de ces dernières décennies. Ces évolutions ont produit un nouveau clivage qui structure désormais les enjeux identitaires du travail social. D'un côté, des interventions en direction des individus et des familles qui s'appuient sur une approche psychologique reposant sur l'acceptation des normes sociales comme condition d'adaptation. De l'autre, des modes d'action minoritaires auprès de groupes qui privilégient une orientation sociologique, considérant les normes sociales comme le résultat de constructions sociales.

Au cours de la décennie suivante, le souffle critique des années soixante-dix qui entourait le travail social s'éteint inexorablement. S'installe alors un long et rude hiver politique et idéologique, pour reprendre l'expression de Felix Guattari (*Les Années d'hiver : 1980-1985*, Bernard Barrault, 1986, réédition éd. Les Prairies ordinaires, 2009), où la pensée critique subit, sur fond de crise généralisée, les contrecoups du tournant droitier ultraconservateur qui contamine non seulement le champ économique mais aussi la sphère des relations sociales, de l'intimité et de la subjective, au point d'aliéner le langage ordinaire. Entré dans l'ère du soupçon, le travail social est sommé de s'adapter.

III. Les années de crise

Les années quatre-vingt et, dans leur prolongement, les années quatre-vingt-dix sont affectées par le recul de la société de croissance, l'idéologie du progrès, et la pénétration de la rationalité économique dans le social. La crise économique, apparue dans le contexte d'une mondialisation générée par les mutations du système productif, s'installe durablement dans la société française. Elle entraîne la perte de millions d'emplois dans les divers secteurs économiques, en particulier la sidérurgie et le textile, et entraîne un chômage de masse avec ses lourdes conséquences sociales. Par ailleurs, l'évolution de la composition des familles, l'accentuation de l'isolement social, le vieillissement de la population ou encore les phénomènes de ségrégation urbaine provoquent une demande sociale qui mobilise le secteur social et médico-social. Le chômage, de plus en plus massif, soulève de nouvelles préoccupations dans le domaine du logement, de la formation professionnelle, de la santé, de la justice, de l'accès au droit... La résurgence des associations caritatives remet sur la scène sociale la figure du pauvre. Avec elle s'impose, selon Michel Autès⁴⁷, une autre manière de penser le rapport au social et le traitement politique de la pauvreté, qui conditionnera fortement le travail social.

⁴⁷ Michel Autès, *Travail social et Pauvreté*, éd. Syros-alternatives, Paris, 1992.

Le retour de la gauche au pouvoir activera les lois de décentralisation et les politiques de la ville en vue de moderniser les services publics et de prendre en compte les inégalités sociales et territoriales. Toutefois, la politique de rigueur de 1983 réintroduit l'approche libérale de la question sociale et marque la rupture avec une large partie de la population ouvrière. L'insertion par l'activité économique s'impose comme un nouveau référentiel des politiques sociales en rupture avec les logiques assistantielles. Face à la pauvreté qui s'installe, la politique d'assistance est dénoncée en raison de son coût financier et de ses conséquences politiques qui se traduisent par une rupture de la réciprocité entre droits et devoirs. Conservateurs et libéraux condamnent l'assistance qui entraîne le refus de l'effort nécessaire à la compétitivité économique. Aussi, le rejet de l'assistance met l'accent sur les devoirs sociaux par lesquels les bénéficiaires sont censés retrouver une dignité perdue et un statut de citoyen notamment en matière de recherche d'emploi. Le rapport à la pauvreté évolue et, avec lui, le lien avec les inégalités sociales se fragilise. Le remède à la pauvreté est renvoyé à la volonté de l'individu pour sortir de sa situation. Regardé comme opportuniste, fraudeur et profiteur, la figure du pauvre s'installe, de nouveau, dans le soupçon généralisé. Colette Bec⁴⁸ analyse comment la politique d'assistance redevient, dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, un enjeu politique et idéologique. C'est dans cet esprit que la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, visant à combattre l'« exclusion » sociale et économique par le retour des chômeurs de longue durée sur le marché de l'emploi, institue l'existence d'obligations réciproques entre l'État et les « exclus ».

Ces évolutions socio-économiques, comme les réformes successives qui les ont accompagnées, ont largement contribué à remodeler le paysage institutionnel du travail social, et à marquer la recomposition de ses énoncés et de ses interventions. Les critiques sociologiques à son endroit changent d'objet. Désormais, la tâche du travail social n'est plus seulement d'« inclure » des populations marginales, comme ce fut le cas lors des Trente Glorieuses, mais d'éviter aussi l'exclusion des populations ayant été « intégrées » socialement et professionnellement », confrontées dorénavant à la précarité. Le travail social est passé de la prise en charge des laissés pour compte du développement à celle du très grand nombre de victimes de la crise économique. Les travaux préparatoires du XI^e Plan⁴⁹ prennent acte de ces nouvelles réalités. Par ailleurs, avec l'évolution de la fonction sociale de l'État et la décentralisation, le travail social connaît des transformations d'envergure dans la conceptualisation de ses actions et dans la posture de ses professionnels. Sa légitimité est de nouveau posée.

La figure de l'exclu s'étant substituée à celle du pauvre, l'exclusion apparaît désormais comme une réalité qui se renforce sur de nombreux territoires urbains. Elle conduit à une

⁴⁸ Colette Bec, *L'Assistance en démocratie*, éd. Belin, Paris, 1988.

⁴⁹ Commissariat général du Plan, préparation du XI^e Plan : Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale, éd. La Documentation française, Paris, 1993.

focalisation des communes et des services de l'État sur certaines catégories populaires, en particulier la jeunesse qu'il faut à la fois protéger et réprimer. C'est dans ce contexte qu'éclatent, en 1979, les premières émeutes urbaines à Vaulx-en-Velin, à partir desquelles la société française ne cessera d'être confrontée à de tels événements. La « banlieue » française devient progressivement la scène de stigmatisation et de relégation qui frappe une partie de la population française, particulièrement les jeunes « issus de l'immigration », confinant la citoyenneté sociale et politique à la marginalisation. Dans ces territoires marqués par la désindustrialisation, la désillusion,⁵⁰ la lente mort de la culture ouvrière et la ségrégation, Christian Bachmann et Nicole Le Guennec prennent la mesure d'une expression où se mêlent la « sensation d'impasse et la conscience du mépris de ceux qui sont niés quotidiennement ». La banlieue incarne désormais, pour les auteurs, à la fois la territorialisation de la question sociale et la « tiers-mondisation des quartiers pauvres ». Pour Robert Castel⁵¹, avec la crise qui s'installe durablement, le travail salarié, vecteur d'intégration essentiel attribuant à l'individu une place, une fonction sociale et symbolique, cesse d'être le « grand intégrateur » social. La crise est devenue aussi une crise généralisée du système de protection. C'est ainsi qu'aux débuts des années quatre-vingt-dix le concept de l'exclusion est venu légitimer la construction d'une dualité sociale (les exclus et les autres), rendant inutile la dimension politique qui l'entoure. En ce sens, cette approche est, pour Saül Kartz⁵², « une façon nouvelle d'esquiver la question sociale ». Face à la crise économique, touchant de nouvelles populations, et générant de nouveaux risques sociaux, le modèle classique de l'État social se révèle à son tour fragilisé, entraînant pour certains la panne du système d'intégration. L'action publique doit tenir compte de ces changements, et modifier sa politique de gestion de l'exclusion en la centrant sur l'insertion par l'économie, et en lui assignant un objectif d'efficacité. C'était dans ce sens que Nicole Questiaux, alors ministre de la Solidarité nationale, avait rédigé en 1982, dans le cadre d'une circulaire, ses « orientations principales sur le travail social »⁵³. Il s'agit de donner un sens clair permettant à l'action sociale d'être un outil de transformation sociale et de démocratie. Le texte souligne l'importance qu'il donne à la définition de nouvelles formes d'action sociale au service des citoyens. L'enjeu est politique, il porte sur le contrôle de l'action sociale, la définition de ses objectifs et son évaluation. Pour concrétiser les orientations définies, la circulaire avance trois conditions : la capacité de l'action sociale à mieux prendre en compte les difficultés collectives des populations concernées et à permettre aux « usagers » d'être des citoyens à part entière ; les garanties statutaires et professionnelles adaptées pour permettre aux travailleurs sociaux d'assumer leur mission ; le maintien du pluralisme des institutions publiques et privées, accompagné d'une

⁵⁰ Christian Bachmann, Nicole Le Guennec, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, éd. Albin Michel, Paris, 1996.

⁵¹ Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une Chronique du salariat*, éd. Fayard, Paris, 1995.

⁵² Saül Karsz, *Déconstruire le social. Séminaire I*, éd. L'Harmattan, Paris, 1998.

⁵³ Devenu introuvable, la revue *Vie sociale* a eu l'excellente initiative de rééditer ce texte en consacrant à sa re-lecture un numéro complet : *L'Adresse de Nicole Questiaux aux travailleurs sociaux 30 ans après*, *Vie sociale*, n° 3, 2012.

nécessaire clarification dans ce domaine. Le texte qui garde encore une certaine actualité est sans ambiguïté : « La capacité à évoluer est une des conditions de la légitimité du travail social ». Cette légitimité implique de se centrer sur le problème de l'emploi. Cette priorité exige du travail social qu'il évolue

d'une démarche d'assistance à une démarche de réinsertion, en adaptant ses pratiques et ses moyens. Ce faisant, pour légitimer cette exigence, le texte conclut : « Le travail social se retrouve en symbiose avec les attentes profondes de la population et il s'ouvre de nouveaux champs d'action et de nouveaux objectifs particulièrement adaptés aux besoins ». L'Adresse de Nicole Questiaux, qui, un mois après sa rédaction, quitte le gouvernement Mauroy, est resté sans suite, non sans une certaine déception qui sera ravivée lors de l'élaboration de la politique de la ville à laquelle les travailleurs sociaux ont été largement tenu à l'écart.

Avec la montée de l'« urgence sociale » et des campagnes « pauvreté-précarité », le traitement social du chômage et la lutte contre l'exclusion se structurent, à partir de 1982, autour du statut des personnes en insertion et de la mise en place d'un ensemble de dispositifs d'accompagnement localisés. Au cours de ses deux législatures, la gauche accentue les mesures d'aide à l'emploi et les dispositifs en faveur de l'insertion. Pour Michel Autès⁵⁴, ces dispositifs témoignent de « la genèse d'une nouvelle forme du social » centrée sur l'insertion qui, à travers la gestion individualisée des parcours, se substituerait à l'assistance au nom des valeurs de la société du travail. Le déplacement de la question sociale vers l'exclusion implique de redéfinir le travail social, et de réorganiser l'action sociale. Une sévère remise en question du fondement du travail social, dans sa tentative de répondre aux défaillances des institutions de socialisation, viendra du Commissariat au Plan⁵⁵ : « Les services sociaux réussiront de moins en moins à répondre de manière satisfaisante pour l'utilisateur aux missions qui leur sont confiées : favoriser plus de cohésion sociale et rechercher moins d'exclusion. » Dorénavant, le travail social n'est plus critiqué en raison de sa fonction de contrôle social et d'agent intégrateur des populations inemployables, il est stigmatisé par les autorités publiques pour son inefficacité et son incapacité à faire évoluer ses pratiques d'intégration des plus vulnérables, et pour son inaptitude à répondre aux nouveaux enjeux qui se posent dans le champ des politiques sociales. Jacques Donzelot et Joël Roman⁵⁶ analysent cette évolution : « Tant que l'objectif du travail social était le traitement de la marginalité, du handicap par rapport au travail, le rôle du travailleur social paraissait simple : rapprocher ces marginaux du monde du travail. » Mais la production économique ne suffisant plus à structurer la société, il importe de « produire la société » en tant que telle. Aussi, le travail social est contraint de rechercher de nouvelles médiations aptes à la reconstitution d'acteurs et à l'émergence d'institutions inédites. Il doit désormais construire avec l'utilisateur un projet de resocialisation, de réintégration, en

⁵⁴ Michel Autès, *Les Paradoxes du travail social*, éd. Dunod, Paris, 1999.

⁵⁵ Commissariat général au Plan, *Redéfinir le travail social. Réorganiser l'action sociale*, rapport du groupe « Évaluation du travail social », éd. La Documentation française, Paris, 1993.

⁵⁶ Jacques Donzelot, Joël Roman, « À quoi sert le travail social ? », revue *Esprit*, mars-avril 1998.

utilisant des dispositifs territorialisés, individualisés, faisant appel à des partenaires y compris de l'entreprise.

Dans le contexte de réhabilitation de l'entreprise, née du plan de rigueur de 1983, les institutions sociales et médico-sociales sont peu à peu considérées comme « des entreprises comme les autres »⁵⁷ dont « les produits sociaux objectivés, standardisés sont fournis au meilleur prix grâce à la mise en concurrence ». La thématique de l'évaluation trouve là un nouveau terrain de légitimité. Le travail social est ainsi soumis aux référentiels d'inspiration libérale. Bref, il s'agit de rationaliser le social par un nouveau mode de pensée gestionnaire. Chez les professionnels, beaucoup reconnaissent la nécessité de faire évoluer les pratiques et d'innover dans les actions. Toutefois, certains responsables ne sont pas insensibles à l'autorité du discours managérial, par conviction du nécessaire virage néolibéral et managérial ou simplement par opportunisme.

Ce nouveau cours de la politique publique d'action sociale, analysée également par Jacques Ion⁵⁸, prend le pari des territoires et des collectivités par le moyen de la politique de la ville et de la décentralisation. Ce choix va accélérer l'inscription du secteur social et médico-social dans cette orientation des politiques nationale et locale, par lesquelles un nouveau type d'intervention tend à s'imposer et à redéfinir son rapport à la politique et au social. Avec ses méthodes, son « efficacité » et ses « nouveaux métiers », la politique de la ville est apparue comme une perspective dans laquelle le travail social s'est inscrit pour expérimenter de nouvelles réponses, trouver de nouvelles alliances, construire une nouvelle légitimité. La politique de la ville prend appui sur une conception avant tout territorialisée et décentralisée de la question sociale. Développement social territorialisé, mixité sociale, rénovation urbaine, discrimination positive territoriale, projet, transversalité, logique d'interaction, contractualisation, gestion par objectifs, évaluation... apparaissent comme autant de référents participant à la théorisation de l'action de la politique de la ville. Deux modes d'intervention, à la fois distincts et croisés, mis en exergue par Jean-Noël Chopart⁵⁹, se sont ainsi dégagés depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. L'un, spécialisé, sectorisé et fondé sur une relation individualisée ; l'autre, se situant dans une gestion sociale globale territorialisée, privilégiant la concertation et le partenariat. De ces évolutions découle un mouvement profond qui transforme l'intervention sociale, notion désormais consacrée, englobant le travail social. La contractualisation généralisant la contre-prestation repose dorénavant sur la conditionnalité de l'aide et de l'accompagnement individuel. Ces modes d'intervention, qui participent d'une logique de responsabilisation, structurent, au fil des années, les pratiques et le langage des travailleurs sociaux. La référence à la justice sociale s'efface dans l'invocation permanente du « lien social », et celle aux inégalités sociales s'éclipse devant la notion floue de précarité.

⁵⁷ Michel Chauvière, Jacques T. Godbout (dir.), *Les Usagers, entre marché et citoyenneté*, éd. L'Harmattan, Paris, 1992.

⁵⁸ Jacques Ion, *Le Travail social à l'épreuve du territoire*, éd. Dunod, Paris, 1998.

⁵⁹ Jean-Noël Chopart (dir.), *Les Mutations du travail social*, éd. Dunod, Paris, 2000.

Toutefois, cet appel à la responsabilisation se retourne contre les individus en détachant leur existence du destin collectif. Le modèle de la responsabilité individuelle du risque se substitue dorénavant au modèle solidariste du risque sur lequel reposait le travail social. Dès lors que le danger encouru ne relève plus de l'organisation et du fonctionnement de la société, qu'il ne peut plus être imputé à la responsabilité de la collectivité, et en appeler à une logique de protection et d'assistance, l'individu autonome et intégré est celui qui assume sa responsabilité : c'est là le gage de son acceptation par la collectivité. L'individu est devenu la nouvelle norme de socialisation, nous dit François Dubet⁶⁰, ajoutant en termes de conclusion : « Plutôt que de se laisser emporter par un sentiment de chute (...) il nous faut essayer de maîtriser les effets de cette mutation en inventant des figures institutionnelles plus démocratiques, plus diversifiées et plus humaines. »

À la veille des années deux mille, le néolibéralisme a fini par gagner l'ensemble des institutions et des relations sociales hors même de la sphère productive. Pour Pierre Dardot et Christian Laval (*La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, 2010), il ne s'est pas imposé par l'unique domination de la concurrence généralisée ou par la transformation en marchandises de toute activité humaine, mais en amenant les individus à intérioriser « la pression externe de la concurrence de manière à faire de celle-ci la norme même de la subjectivité ». La force du néolibéralisme réside dans la diffusion d'un système de normes qui, par des procédures, des techniques et des discours gestionnaires, instaure, selon Dardot et Laval, « un nouveau mode de gouverner » des individus. Générateur de « bonnes pratiques » qui homogénéisent les manières de faire et d'être à tous les niveaux de l'existence individuelle et collective, ce système objective les individus en les soumettant à un régime de contrôle de soi-même.

Le travail social n'échappe pas à cette normalisation généralisée. Le cadrage réglementaire et législatif dont il fait l'objet tend même à en faire un vecteur essentiel de l'idéologie néolibérale. Reste à savoir s'il possède assez de force pour y résister.

IV. Les années de normalisation

Les années deux mille auront abouti, par une rare profusion de textes réglementaires, à la normalisation du travail social. Son architecture prend appui sur la réforme de l'administration de l'État avec les bouleversements qu'elle entraîne dans les réponses sociales, et sur la législation européenne très libérale qui pèse sur l'orientation des politiques publiques. Les compétences administratives de police des établissements et le partage en matière de financement demeurent éclatés entre les services de l'État, les collectivités territoriales et les caisses d'assurances sociales. Subissant les effets d'un étatismes accru et les conséquences d'un marché expansif, que Raymond Curie⁶¹ met en exergue dans son étude, le travail social n'est pas simplement inscrit dans un

⁶⁰ François Dubet, *Le Déclin de l'Institution*, éd. du Seuil, Paris, 2002.

⁶¹ Raymond Curie, *Le Travail social à l'épreuve du néolibéralisme : entre résignation et résistance*, éd. L'Harmattan, Paris, 2010.

paysage législatif et institutionnel en constante évolution, il se trouve plus que jamais confronté à l'éclatement et à l'incertitude. Entre « résignation et résistance », la construction de nouvelles légitimités apparaît, dès lors, comme un enjeu central pour le devenir du travail social.

Dans le cadre de la loi de juin 1998⁶² relative à la réduction du temps de travail, au-delà des motifs invoqués pour justifier la réduction du chômage, le gouvernement avait émis la possibilité, pour les salariés, de « participer à des responsabilités citoyennes ». Dans son décret d'application, entré en vigueur le 1er janvier 2002⁶³, l'accent fut mis sur l'opportunité de renforcer le dialogue social. Pour la première fois, la question de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) amena, à l'échelle du secteur social et médico-social, l'interrogation sur le fonctionnement institutionnel en articulation avec les déclinaisons horaires et les projets de service. Il s'agissait de concilier au mieux les exigences du service et les attentes des personnels. L'ARTT constitua un moment privilégié pour repenser l'organisation du travail, et renforcer le dialogue social sur les objets induits par la mise en œuvre de la loi. Avec ce texte, la valeur donnée au travail marque une évolution par laquelle les salariés expriment une plus grande sensibilité aux conditions de travail. Dans un secteur où les modalités d'organisation de travail se sont toujours adaptées aux besoins des usagers, le caractère rigide de la nouvelle réglementation a généré un découpage des temps de travail en une multiplicité de séquences horaires selon la nature des tâches. La souplesse qui entourait la singularité des situations d'accueil et d'accompagnement des usagers s'est affaiblie. En conséquence, si la libération du temps de travail fut appréciée sur le plan privé, elle a laissé perplexe sur le plan professionnel. Une logique taylorienne est installée ici et là, au détriment d'un véritable « contrat social » portant sur un engagement salarial qui articule l'organisation horaire à la finalité des projets proposés aux usagers. L'aménagement du temps de travail devait être l'occasion d'en changer le sens et le contenu. En d'autres termes, la recomposition du travail se donnait pour objectif de le rendre qualifiant et lui conférer davantage de valeur. Or, l'ARTT a introduit un changement de paradigme organisationnel à partir duquel s'est jouée une nouvelle scène d'échange symbolique : quel degré d'engagement pour quel nouveau type de contrat de travail ? Pour autant, il s'avère difficile de porter une appréciation globale sur les effets de cette loi dans ce champ professionnel aussi hétérogène dans ses secteurs d'activité.

Un autre objectif fut assigné aux partenaires sociaux signataires de l'accord de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale à but non lucratif d'avril 1999, à savoir: le maintien du niveau des prestations rendues aux usagers dans un souci d'amélioration de la qualité. Cette volonté se rattache au mouvement législatif continu qui, depuis les années soixante-dix, participe à l'institutionnalisation de l'usager comme moteur de l'action politique. Ce « moment de l'usager », comme l'appellent certains auteurs, a été particulièrement marqué par une série de textes apparus dans les années deux mille. La loi de janvier 2002⁶⁴ rénovant l'action sociale et médico-sociale

⁶² Loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.

⁶³ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

⁶⁴ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

consacre une section « des droits des usagers du secteur social et médico-social » en mettant l'accent sur les attentes de la personne. D'objet de soins et d'attention, la personne devient le sujet de sa « prise en charge ». La première loi de juin 1975 insistait sur la planification et le contrôle des institutions. La seconde loi de la même année instaure l'allocation aux adultes handicapés permettant à ces derniers de retrouver un statut social et une autonomie perdus. La loi de février 2005⁶⁵ pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, quant à elle, introduit un droit à compensation, afin de garantir l'accès à l'exercice de la citoyenneté. Ainsi, la place de la personne est de plus en plus affirmée et garantie par le droit dans les structures sociales et médico-sociales⁶⁶. La loi du 2 janvier 2002 accentue le processus. Elle ouvre le secteur à l'ère des rapports contractuels de portée juridique. Dès lors, le droit contractuel devient le fondement de la relation entre l'usager et l'établissement ou service. On passe ainsi d'une logique d'accompagnement à une logique de prestation de service, reposant sur une judiciarisation des relations. Ouverture du secteur social et médico-social à la logique du marché par le choix des prestations ou véritable promotion de la citoyenneté ? Cette question témoigne des réactions suscitées par cette loi. D'un côté, dans sa partie relative aux droits des usagers, elle est comprise comme l'affirmation d'une intention tout à fait honorable.

Certes, ces droits ne sont pas apparus avec cette loi, mais celle-ci a le mérite de les rassembler dans un unique cadre en leur donnant une plus grande lisibilité et cohérence. Cette consécration peut alors être perçue comme un juste rééquilibrage, un partage équitable des droits et la possibilité, pour les usagers, de se faire entendre. De l'autre, comme le souligne Laurent Barbe⁶⁷, ce recours à l'usager est considéré comme une façon d'impulser une stratégie de transformation des modes de travail assez éloignée d'un modèle traditionnel de prise en charge, car elle fait de l'usager un participant à la définition et à la mise en œuvre du projet dont l'établissement ou le service est coresponsable. Certains n'ont pas manqué d'y lire le risque qui ferait de l'usager le responsable de sa situation et l'unique agent de sa propre transformation. Dès lors, il convient de relativiser la portée démocratique de cette loi.

La rhétorique des droits des usagers est venue masquer le renforcement du contrôle sur les prestations sociales et médico-sociales. La politique d'assistance ayant quitté le champ de la lutte contre les inégalités, y répond désormais une vision exclusivement économique. La loi de janvier 2002 n'y échappe pas. Elle s'avère, en définitive, d'une portée bien plus conséquente pour le secteur social et médico-social en raison de la prégnance de la politique du New public management. Deux lois vont asseoir, dans les années deux mille, cette politique de « rénovation » de l'État.

⁶⁵ Loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁶⁶ Jean-Marc Lhuillier, *Le droit des usagers dans les établissements et les services sociaux et médico-sociaux*, éd. Presses de l'EHESP, 2004, rééd. 2009.

⁶⁷ Laurent Barbe, *Une autre place pour l'usager ? Intervenir dans le secteur social et médico-social*, éd. La découverte, Paris, 2006.

L'instauration, en 2001, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁶⁸ affirme la culture du résultat en compatibilité avec les normes européennes qui aboutissent, en décembre 2006, à la transposition en droit interne de la directive européenne qui facilite la liberté d'établissement des prestations de services entre les États membres, en éliminant les obstacles administratifs et juridiques à leur développement, et en les encadrant par la logique des appels à projet. La loi de 2005 de programmation pour la cohésion sociale (dite loi Borloo)⁶⁹ aura préparé le terrain par la bascule de l'usager vers le client, en créant un marché de l'aide à la personne. En 2006, l'application de la loi de révision générale des politiques publiques (RGPP), datant de 2001, et succédant à une série d'initiales visant à réformer l'État, réorganise le mode de fonctionnement des ministères, dans l'objectif de réduire les dépenses publiques. Le financement des ministères est désormais organisé par niveaux de mission avec des indicateurs et des outils d'évaluation précis.

Cette démarche renoue ainsi avec les années soixante durant lesquelles une politique de rationalisation des choix budgétaires s'est amorcée, avec l'apparition des formes managériales dans le service public et l'introduction des notions d'« objectif » et d'« évaluation ». Le système des enveloppes limitatives de crédits pour les financements État et sécurité sociale témoigne ainsi du passage d'une logique de besoins à une logique de moyens. Dans ces textes récents, une vision idéologique de l'État, œuvrant au transfert d'une logique d'entreprise vers l'administration, s'impose progressivement, au détriment d'une certaine idée républicaine du service public. Certains comme Dordot et Laval n'hésitent pas à penser que l'État est devenu l'un des principaux agents de l'idéologie néolibérale.

La logique d'efficacité qui s'incarne dans la modernisation de l'État au moyen de la transformation de ses normes d'action se traduit par un encadrement accru des associations sociales et médico-sociales. Désormais, ces dernières sont soumises à diverses procédures de contrôle (budget, qualité...). Elles font également l'objet d'une politique de régulation par l'adoption de schémas d'organisation et de plans, d'enveloppes limitatives de crédits, de planification par les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, et d'incitation, dans le cadre des Groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS), à la mutualisation d'activités et de moyens entre différentes associations dont on voudrait diminuer le nombre au nom de l'efficacité. Cette politique de régulation s'incarne également dans la logique de concurrence. Malgré les propos rassurants des administrations, la procédure d'appel à projet introduit bien une « mise en concurrence ». Elle opère un passage au « référentiel de marché » dans le secteur social et médico-social. Elle affecte, selon diverses modalités, les relations entre associations, et instaure d'ores et déjà, non seulement une approche normative au détriment de l'innovation et de l'expérimentation, mais organise une dérégulation des activités de solidarité. L'ouverture à la concurrence s'est également manifestée par

⁶⁸ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

⁶⁹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (et Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.

l'arrivée d'entreprises ou de groupes privés à but lucratif qui voient l'association comme une entrave aux libertés économiques, une atteinte au principe de concurrence.

Plus récemment, la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires du 21 juillet 2009 (Loi HPST)⁷⁰, en créant les Agences régionales de santé (ARS) compétentes notamment dans le champ médico-social, opère une « nouvelle donne » en matière de planification. Elle renforce considérablement le contrôle des associations placées désormais sous l'autorité directe des agences. Le transfert des activités médico-sociales aux ARS acte d'une nécessaire articulation avec le sanitaire en raison, comme le souligne Pascal Thébault⁷¹, de l'évolution du concept du handicap qui a conduit « à réformer les outils d'analyse et d'orientation des personnes et les dispositifs eux-mêmes ». Toutefois, bien plus qu'une articulation, ce rapprochement traduit un retour à la planification du secteur médico-social par le sanitaire selon les logiques hospitalières inaugurées par les ordonnances « Juppé ». Dans ce transfert du secteur médico-social vers le sanitaire, on peut y lire, dans le prolongement de la réflexion de Karine Stebler-Watier⁷², une volonté de le soustraire d'un social qui, en raison de son caractère « nébuleux », de ses publics « volatils », et ses dispositifs « désarticulés », rend difficilement transposable les concepts de la santé. Le social serait considéré, comme le rappelle l'auteure, « un objet impossible ».

Conclusion

Les questions qui se sont posées au travail social, comme la recherche permanente de ses formes de légitimité, au cours de ces différentes périodes, gardent de profondes résonances dans les réalités et les débats qui l'entourent aujourd'hui. On ne peut comprendre le travail social qu'en le situant dans le contexte économique, politique et idéologique où il a pris forme et où il évolue. Comme l'attestent les différentes contributions à l'ouvrage collectif dirigé par Jacques Ion, *Le Travail social en débat (s)*⁷³, il est constamment « travaillé » dans ses orientations, ses définitions et ses références multiples, par ces différents facteurs. Dans une certaine mesure, c'est ce qui le rend si intéressant et si dynamique. Toutefois, depuis les années soixante-dix, le travail social fait l'objet d'une politique accentuée de « cadrage » et de normalisation. Cette politique s'est progressivement déclinée par un programme de restructuration dont le but de produire de réels effets d'homogénéisation et de

⁷⁰ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux Territoires.

⁷¹ Pascal Thébault, « Planifier le social ? », in Alain Jourdain, Pierre-Henri Brechat (dir.), *La Nouvelle Planification sanitaire et sociale*, éd. Presses de l'École des Hautes Études en Santé Publique, 2008.

⁷² Karine Stebler-Watier, « La Planification du médico-social au bénéfice des personnes en situation de handicap », in Alain Jourdain, Pierre-Henri Brechat (dir.), *La Nouvelle Planification sanitaire et sociale*, éd. Presses de l'École des Hautes Études en Santé Publique, 2008.

⁷³ Jacques Ion (dir.), *Le Travail social en débat(s)*, éd. La Découverte, Paris, 2005.

normalisation sur ses institutions, ses activités, ses pratiques et ses modalités de gestion, considérées encore trop hétérogènes, tant dans leurs configurations que dans leurs conceptions.

Renforcé notamment par les lois de décentralisation, ce nouveau pilotage de l'action sociale s'est, en partie, consolidé autour de ce que Bernard Eme⁷⁴ nomme la « gouvernance territoriale » : d'un côté des politiques sociales territoriales définies par les collectivités locales ; de l'autre des politiques sociales territorialisées qui relèvent l'État. Cette nouvelle réalité administrative et juridique, censée produire de la simplicité et de la cohérence, place les associations sociales et médico-sociales face à de multiples interlocuteurs qui sectorisent leurs actions de manière plus complexe. Dans cette répartition des compétences, l'État garde, plus que jamais, son rôle de pouvoir central en fixant les grandes priorités, les modalités de coordinations entre acteurs et, dans certains cas, le financement sous formes d'enveloppes régionales limitatives. Il demeure ainsi un producteur de normes nationales qui considère les institutions sociales et médico-sociales sous le seul aspect de leurs activités. Neutralisées et réduites à leur simple fonctionnalité, les associations de solidarité sont ainsi ignorées dans leur dimension politique. Elles sont dorénavant pensées comme des corps intermédiaires, limitées dans un rôle de courroie de transmission des actions de l'État. Cette conception, toujours plus technocratique des pouvoirs publics, aboutit à l'instrumentalisation du secteur associatif, et entraîne l'effacement de ce qui est communément appelée la gouvernance associative au détriment de la dirigeance. Il en résulte, selon Joseph Haeringer⁷⁵, « une différenciation institutionnelle » qui affecte, de plus en plus, les relations entre les différents acteurs associatifs : usagers, salariés, dirigeants et administrateurs. Pour cet auteur, cette différenciation n'est pas sans conséquence dans le rapport des associations à leur fonctionnement interne, mais aussi à leur environnement. Cette insertion accrue du travail social dans un cadre politique et juridique fragilise plus que jamais son identité et son rôle historique. Elle met en tension les associations qui le composent, en les condamnant à n'exister que dans le sillage du libéralisme économique ou dans celui de l'État et des collectivités locales. Joseph Haeringer en conclut que les associations de solidarité sont donc contraintes d'œuvrer à un travail de relégitimisation.

Comment réaffirmer leur légitimité dans une période marquée par la fragmentation et l'incertitude qui nourrissent le sentiment de n'être plus en capacité d'agir solidairement sur la société ? Cette interrogation soumet le secteur associatif appartenant au travail social à la nécessité de clarifier la place et le rôle qu'il entend tenir dans la société. Le travail social ne se réduit pas à un prolongement de la gestion administrative des prestations sociales et médico-sociales. Il ne tire pas sa légitimité d'un investissement dans les activités économiques en vue de résoudre le chômage des personnes les plus éloignées de l'emploi, ni de son mimétisme de la geste managériale convoquant, sur fonds publics, les référentiels marchands supposés être les garants de l'efficacité et de la performance organisationnelle.

⁷⁴ Bernard Eme et al, Protection de l'enfance. D'un champ d'incertitude à un champ de controverses, éd. L'Harmattan, Paris, 2009.

⁷⁵ Joseph Haeringer (dir), *La Démocratie : un enjeu pour les associations d'action sociale*, éd. Désclée de Brouwer, Paris, 2008.

La spécificité du travail social réside dans un attachement à une politique visant la reconnaissance d'un droit d'assistance garanti par l'État pour assurer la dignité et l'autonomie des populations concernées. Pour Colette Bec⁷⁶, l'intervention assistantielle, faisant obligation à l'État et aux collectivités d'aider les personnes dans le besoin sans aucune contrepartie de leur part, est fondamentalement politique. La légitimité du travail social s'inscrit dans la réaffirmation de cette politique assistantielle qui, par sa fonction de redistribution et de protection, produit de la solidarité nationale en répondant à une conception intégrative de la citoyenneté. La singularité du travail social est de penser l'assistance comme un instrument démocratique de cohésion sociale par la force de sa participation à l'idéal républicain de la justice sociale. D'où l'importance pour les associations sociales et médico-sociales, en appui des initiatives locales et nationales, d'œuvrer à la démocratisation de leur fonctionnement et au renforcement de leur autonomie par une mise à distance critique des politiques et des institutions publiques. Cette question de la légitimité renvoie, selon Robert Lafore⁷⁷, à la nécessité d'identifier « les potentialités novatrices » des associations afin de développer leur capacité de tisser le politique, l'économique et le social, et de construire un mode de fonctionnement en rupture avec les modèles institués. L'enjeu est moins le devenir du travail social que celui de la démocratie.

⁷⁶ Colette Bec, *op. cit.*

⁷⁷ Robert Lafore (dir), *Faire société, les associations de solidarité par temps de crise*, éd. Dunod, Paris, 2010.