

CNAHES, le 12 octobre 2022, au Musée social

Esquisse d'une histoire politique d'un demi-siècle de travail social

Michel Chauvière

Directeur de recherche émérite au CNRS

CERSA, université Paris 2

À mon avis, le manque d'attractivité du travail social aujourd'hui n'est qu'un symptôme, voire un syndrome, et c'est là un syndrome inquiétant, je dirais même pathétique. Car c'est toute la situation actuelle, prise dans sa globalité, qui s'est dégradée. En témoignent les différents titres de la revue *Esprit* consacrées au travail social depuis les années 1970 :

1972 : *Pourquoi le travail social ?*, republié en 1984 avec en titre la mention additionnelle « Normalisation et contrôle social », puis republié en avec le titre originel : le travail social entre dans la lumière, le sujet devient politique ;

1998, *À quoi sert le travail social ?*, une curieuse interrogation qui contient la réponse : à pas grand-chose, peut-être même à rien ;

2022, il y a quelques jours seulement, avec ce titre étonnant '*Il était une fois le travail social*, un véritable enterrement. *Requiescat in pace*.

Heureusement, d'autres titres significatifs ont été publiés très récemment. Par exemple : *Que veut le travail social ?*, dans un numéro de la Revue française de service social, en 2022 ; ou encore *Où va le travail social ? Contrôle, activation et émancipation*, ouvrage collectif sous la direction de Manuel Boucher, publié par Champ social éditions, également en 2022. J'ajoute la supplication de Jean-François Gomez : *Délivrez-vous du management ! Monde d'avant et monde d'après dans les métiers de l'humain*, Éditions Libre et solidaire, encore en 2022, etc.

Comment l'expliquer ? Je pense que le manque d'attractivité, la désaffection, le désamour vis-à-vis des métiers du travail social est lié à un faisceau de raisons, internes ou endogènes mais aussi externes ou exogènes, qui aujourd'hui font confluence, dans les représentations sociales du champ et dans les actes (à commencer par Parcours sup qui formalise les métiers à l'excès).

Examinons d'abord une explication endogène souvent utilisée. Le déficit d'attractivité des métiers du social serait explicable par certaines caractéristiques supposées de la culture des jeunes générations, à savoir la perte de sens du travail, à quoi il faudrait ajouter le recul de la

distinction entre public et privé, entre non-lucratif et lucratif (les youtubers font de l'agent en partant de rien et ce modèle perfore chez les followers), mais aussi l'éco-anxiété qui fait passer les préoccupations sociales au deuxième rang derrière le réchauffement climatique, sans oublier les effets psychologiques durables de la pandémie.

Tout cela est sans doute un peu vrai mais encore insuffisant et difficile à prouver. D'autant que la perte de sens du travail, c'est-à-dire d'utilité pour soi et pour les autres, serait un phénomène plus général qui toucherait tous les métiers (Coutrot et Pérez, *Libé* 22 septembre). Il n'est donc pas spécifique aux seuls métiers de l'humain, comme l'est le travail social. C'est une autre limite à ce type d'explication.

D'où mes questions, comment en est-on arrivés-là dans le secteur social salarié et professionnel, proprement dit ? Comment comprendre rétrospectivement ce qui s'est passé ?

Je vous propose ici d'aborder ce qui fait un peu défaut dans de nombreux travaux, CNAHES y compris, à savoir **l'histoire politique du travail social** et plus particulièrement l'histoire des mutations de sa soutenabilité par les autorités publiques. Mon hypothèse est qu'il faudrait essayer de comprendre un processus engagé très tôt mais lent à se manifester de délégitimation et de désarmement progressifs des professionnels de métier, en même temps que de liquidation de la politique d'action sociale globale des années 1970 qui les légitimait. On en connaît les multiples conséquences : par exemple, la colonisation/absorption du médico-social par la santé surtout depuis la loi HPST (2008) et, pour tous les domaines concernés, l'imposition d'une logique de dispositifs, au cas par cas, soumis à la concurrence, régulé par des agences se substituant aux administrations déconcentrées DDASS et DRASS, etc. Ce qui segmente toutes les interventions et n'est plus couvert par aucune doctrine globale sur le fond, hormis le culte de la gestion économique. Autrement dit, nous traverserions un moment d'effondrement systémique voulu, continu et très bien orchestré centralement.

Pour avancer dans cette direction, il faut à mon avis trois conditions : d'abord se référer à une période nécessairement plus longue que celle des toutes dernières années qu'ici tout un chacun connaît bien, en l'espèce prendre au moins les cinquante dernières années (soit un demi-siècle donc). De plus, il faut aborder l'histoire politique du travail social inséparablement de celle de l'action sociale – comme on le fait d'ailleurs dans l'affichage du CNAHES - , et aborder ces sujets non plus en creux mais en substance, non plus en s'excusant presque d'exister mais en valorisant, tout au contraire, le génie propre du travail social spécialisé et salarié. J'ajoute que je crois indispensable de se méfier et même de déconstruire la catégorie plus large, inventée

très récemment, de l'intervention sociale, simplement parce qu'elle oublie que le social était devenu un travail spécifique. Enfin, il faut garder en mémoire la promesse inaugurale du travail social, autrement dit la promesse signifiée par son existence même, d'être l'un des bras séculiers irremplaçables de l'État social protecteur et redistributif (dit encore État providence), hors marché. Comme l'école, la santé publique ou la justice le sont dans leurs domaines immatériels respectifs. En d'autres termes, je dirais que la protection sociale est aussi un bien commun, un droit de base, essentiel à la vie, comme le sont, outre les trois que je viens de citer, au plan matériel cette fois l'eau, le gaz, l'électricité et même Internet. Mais hélas on a laissé le marché s'emparer de tous ces acquis précieux, qui font société, pour les réifier en marchandises, on l'a même délibérément décidé et aidé, avec les résultats désastreux que l'on connaît aujourd'hui. Ce qui vaut notamment pour le travail social professionnel.

M'étant beaucoup engagé dans des travaux socio-historiques et parce que notre cadre de réflexion est également socio-historique, je crois qu'il faut tout d'abord réexaminer ce qui s'est passé en France durant les années 1970. Ces années qui constituent le dernier et seul petit âge d'or du travail social, sont ici susceptibles de servir de référence. Les années 1970 se caractérisaient en effet par un bel alignement des planètes : une doctrine publique de la solidarité en actes, comme dans l'article 1 de la loi en faveur des personnes handicapées, beaucoup d'engagement social chez les intervenants militants autant que chez les salariés, des moyens en progression significative, des recrutements dans les différents métiers, des formations plus nombreuses... Pour les éducateurs par exemple, après le diplôme d'État de 1967 et la convention collective de 1966, les années 1970 ont vu se consolider les identités de métier, elles ont davantage été reconnues et respectées. Les actions d'adaptation ayant conduit à un certificat national de qualification, équivalent du diplôme d'État, illustrent encore cette situation. Parallèlement, les centres de formation, à dominante associative, bénéficiaient d'une forte délégation et de financements publics pérennes, pendant qu'un paritarisme employeurs/salariés marquait la formation permanente après 1971 (loi Delors). Le point d'orgue ce fut évidemment la première et dernière apparition en France d'un secrétariat d'État à l'action sociale, avec René Lenoir, pendant que Bernard Lory publiait *Politique d'action sociale*. Nicole Questiaux, ministre d'État de la solidarité nationale en 1981-82, est peut-être la dernière du genre. Son « adresse aux travailleurs sociaux » de 1982 rappelle, entre autres, la part et la place qui reviennent aux professionnels. Après elle, on ne parlera plus jamais de ce sujet avant 2015, soit 33 ans. Entre les deux dates ce sera un long tunnel. J'ajoute que cette

période fut encore remarquable par toutes sortes de publications. Après le numéro d'*Esprit* de 1972, le travail social était devenu une question publique abondamment analysée, commentée, controversée. C'était bon signe.

Les années 80 et suivantes sont mieux connues : l'acte I de la décentralisation a curieusement procédé par blocs de compétences, notamment pour le social (1982,1986), avant que l'acte II (2003) ne requalifie les départements comme « chef de file de l'action sociale ». Ce qui dépouillait encore plus la DAS pourtant devenue DGAS, et révélait qu'elle était désormais sans doctrine globale opposable pour l'action sociale couplée au travail social et, de ce fait, politiquement affaiblie. En même temps, toujours en 2003, on a aussi confié la politique de formation professionnelle à la responsabilité économique des régions, qui d'ailleurs ne le demandaient pas.

Il faut continuer d'analyser les coûteuses contradictions de cette décentralisation, particulièrement pour tout le social en actes professionnels. À quoi la gauche arrivée au pouvoir depuis peu, voulait-elle répondre par la décentralisation de l'action sociale ? Que valent les arguments comme la proximité ou la promesse de démocratie locale ? Pourquoi le département, pour l'ASE par exemple ? Choix purement idéologique ou vraie vision solidariste ?

Quoi qu'il en fût, une partie des compétences sociales s'est alors trouvée rapidement et autoritairement transférée aux départements sans que ne soit jamais abordée la question du travail social des professionnels. En réalité, un ver était entré dans le fruit. Après le recours à moult consultants pour structurer les pouvoirs départementaux, le plus souvent incompetents en matière sociale, les résultats furent vite et visiblement décevants. Pas seulement parce que les moyens promis par l'État n'étaient pas toujours fournis. En réalité, les départements, de toutes les couleurs politiques, se sont surtout transformés en entreprises donneur d'ordre, face à des employeurs devenus des opérateurs « pour le compte de », soumis aux appels d'offres et à la loi de la concurrence, pendant que les métiers du social ont commencé à régresser au statut peu enviable de ressource humaine avec DRH, c'est-à-dire de main-d'œuvre.

La politique des métiers, déjà empêchée par la dispersion territoriale, a payé le prix fort pour ce déplacement de légitimité au bénéfice des départements et des employeurs/opérateurs. Les symptômes en sont connus : les déconventionnements notamment de la prévention spécialisée, les procès en inefficacité, la dénonciation des maltraitances, la démarche qualité, en 1994, etc. C'est dans ce contexte qu'est aussi apparue en 1998 la seconde livraison de la revue *Esprit* titrant malheureusement « À quoi sert le travail social ? ».

Çà et là on s'est bien posé des questions, mais sans grand effet sur le nouveau cours des affaires sociales. Ainsi, on a fondé le CNAHES pour sauver les archives porteuses de sens, on s'est interrogé sur les « mutations » du travail social (Chopart), sur la meilleure façon de défendre les qualifications contre l'ingénierie des compétences (Chauvière, Tronche), etc. Plus tard, en 2003, un collectif de professionnels, de formateurs et d'intellectuels a même organisé 789, *les états généraux du social*, pratiquement sans impact.

C'était pourtant le moment de nouveaux chantiers : l'insertion par l'économie, le RMI, la politique de la ville, etc., mais les nouveaux pilotes ne s'appuyaient guère sur les métiers historiques, quand ils ne les critiquaient pas et cherchaient parfois à les déborder. Ces innovations importantes ne changèrent pas davantage la trajectoire récessive de l'État social et ne suscitèrent aucun gain de professionnalisation, tout au contraire. Pendant le même temps, le vieux projet de 5^e risque dépendance qui courrait depuis les années 1970 n'aboutissait toujours pas et, au contraire, on laissa s'installer le marché de la *Silver Economy* au profit des « vieux dépendants » dont on exploitera la solvabilité, au contraire des valeurs de solidarité nationale. Cela donnera ORPEA ou KORIAN et bien d'autres qui souvent nourrissent leurs actionnaires avant leurs salariés et surtout leurs clients. On connaît la suite...

On peut discuter ce tableau. Il n'en reste pas moins que les organisations du travail social sont alors, dans leur ensemble, restées politiquement aphones, ne sachant pas très bien comprendre, c'est-à-dire mettre des mots sur ce qui se tramait et agir collectivement. Que, de leur côté, les établissements de formation professionnelle se sont montrés incapables de sortir de leur organisation quasi-féodale et de penser les enjeux et l'avenir du travail social spécialisé et salarié dans les nouvelles conditions imposées, très économiques, très politiques et en voie de « désocialisation du social ».

Les années 2000 et 2010 ont correspondu principalement à la mise en application progressive du nouveau modèle économique applicable aux allocations de moyens publics, consacré en 2000 par la Loi organique sur les lois de finances (LOLF). Paradoxalement, cette loi, qui était un instrument d'origine centrale, jacobin et parlementaire, était aussi à l'inverse de l'esprit affichée de la décentralisation, révélant au passage que peut-être notre décentralisation n'était qu'une déconcentration maquillée ! La mise en œuvre visait particulièrement le secteur social réputé coûteux mais aussi désormais fortement décentralisé, c'est-à-dire déconcentré. Concrètement, la stratégie du « chef de file » départemental a ainsi été soumise à quelques tangages. À progressé également une indifférenciation des statuts juridiques : publics, associatifs ou lucratifs, tous étant désormais considérés comme des entreprises du *Social*

Business. Ce que la loi Hamon en 2014 qualifiera même d'entreprises sociales (un oxymore ?). Enfin, on concocta dès 2002-2 le dit droit des usagers, presque de l'usager-roi, lequel introduisait un second grand renversement de légitimité pour les professionnels. L'usager sait ce qui est bon pour lui, mieux que le professionnel.

Plus tard, toujours *top-down*, par souci de rationalisation des investissements publics et pour aller vers une vraie politique générale de l'offre, comme s'il s'agissait d'un marché, on réforma par voie réglementaire les modes de financements des uns et des autres. On imposa, par exemple, des contrats pluri annuels d'objectifs et de moyen - CPOM, qui étaient en réalité de faux contrats, puis on entreprit de fermer des établissements (avec des fusions-absorptions, la désinstitutionnalisation, la platformisation des prestations et des services, etc.) également à des fins de meilleure gestion et de résultats soi-disant plus efficaces et plus transparents. Toujours sans considérer les professionnels, pour ce qu'ils réalisent concrètement, utilement et en pleine responsabilité sur le terrain.

Un léger sursaut en leur faveur et pour les formations apparut bien en 2015 (états généraux du travail social, rapport Bourguignon...), mais cette séquence n'introduisit aucun redressement significatif dans la dévalorisation des métiers. Elle accentuait plutôt la réification des actes et le contrôle du travail, sans se soucier de son organisation en nombre et en qualification. Dans ces conditions, l'adéquation compétences/emplois devint alors la seule doctrine régionale applicable pour la formation, on dira aussi employabilité.

Comment interpréter ces évolutions ? Qu'est-ce se joue, visiblement et invisiblement ? Rappelons d'abord que, sous pression libérale externe, parfois relayée par l'Europe, nous assistons depuis une quarantaine d'années à l'implantation lente mais continue d'une nouvelle philosophie de l'État social. S'il était anciennement vecteur et garant d'un égal accès des citoyens aux droits universels (1945, 1989...), l'État dit social d'aujourd'hui s'applique de plus en plus à cibler et techniciser les opérations, en économisant les moyens matériels et humains, avec notamment une « réingénierie » du travail social comme s'il s'agissait d'un investissement et non d'une redistribution solidaire, démocratique et couplée à une exigence cognitive. Toujours pour limiter les coûts, il demande aussi une participation aux usagers bénéficiaires, voire des contreparties comme pour le RSA, mieux encore leur responsabilisation, leur résilience, avec bien souvent un emballage pseudo vertueux. C'est ce qu'on appelle dorénavant l'État social actif. La stratégie est nouvelle, mais d'une très grande ambiguïté, étant davantage appuyée sur les opérateurs de projets performants et bien managés que sur le génie clinique des métiers de terrain.

Le néolibéralisme des années 1930 aux USA impacta France quarante ans plus tard. Cette vision du monde, fortement relayée par *Les Nouveaux Économistes*, se cantonna d'abord à la sphère universitaire, puis s'immita dans le cadre des politiques publiques à la fin de la décennie. En France, l'universitaire Raymond Barre fut l'un des leurs, « meilleur économiste de France », disait le président VGE, qui en fit même son premier ministre après Jacques Chirac. Et l'une de ses actions oubliées fut de mettre fin au secrétariat d'État à l'action sociale de René Lenoir !

Ce fut alors le début du tournant de la rigueur, impliquant une baisse systémique des dépenses publiques et une politique de privatisation, de flexibilité de l'emploi et de promotion de la concurrence, comme principe libéral d'autorégulation. C'est ce qu'on retrouvera dans le *New Public Management*, boosté par la LOLF, qui non seulement gomme les différences entre la gestion publique et privée associative, mais fait aussi des usagers du service public ou assimilés des consommateurs dont les choix ne seraient guidés que par l'efficacité des moyens alloués, la qualité garantie des prestations et la satisfaction finale des clients qu'ils sont devenus. Dans ces conditions, l'évaluation, s'est vite imposée comme l'instrument sociotechnique principal, avec une double peine pour le social, interne et externe. Un vrai mantra, qui pourtant tournait le dos aux critères d'utilité sociale et surtout d'adéquation clinique aux besoins, quoi qu'il en coûte, mais par solidarité socialisée.

Se répandait ainsi une pensée hyper-calculatrice : au niveau des politiques budgétaires, au niveau gestionnaire, et dans le secteur médico-social tout particulièrement ; après avoir généralisé les appels d'offres, la mise en concurrence, remplacé les DDASS et les DRASS par des agences à l'anglo-saxonne, on en arriva logiquement à la tarification rebasée sur les résultats (CPOM, PMSI, T2A, SERAFIN-PH...).

Pour nourrir la machinerie informatique qui se généralisait et le marché mondial qui la portait, les opérateurs comme les directeurs furent alors contraints d'en passer par des budgets prévisionnels et des analyses de résultats excessivement normalisés, détaillés et chronophages au détriment de l'action concrète. Parallèlement, au niveau cognitif, on constata un abus de recommandations de bonnes pratiques, plus normatives qu'on le prétendait (par exemple, en matière d'autisme), ce qui tuaient les pratiques cliniques et les espoirs d'un travail inventif et critique. Quand la clinique, qui entretient sciemment une incertitude cultivée, féconde et nécessaire sur ce qu'est l'humain, est sommée de rendre des comptes quantitatifs de résultats, le plus souvent, elle ne sait le faire, encore moins et surtout si c'est sur ordre. Pareille gestion du travail empêchait évidemment les professionnels de terrain comme les formateurs du reste d'espérer participer effectivement à la conception des politiques publiques et de leur mise en

œuvre. Chacun sa place dans la nouvelle division du travail. C'est ce qu'on appellera plus tard l'inclusion. De toute évidence, le peu de démocratie sociale qui existait encore, n'est plus.

En d'autres termes, pour comprendre la situation actuelle, il convient donc d'essayer de comprendre comment s'est progressivement construit cette abusivement dite « rénovation » et plus précisément encore comment et pourquoi le domaine du « social en actes » s'est laissé envahir et instrumentalisé par le management, au risque de perdre sa singularité, son génie, par suite de différentes décisions politiques et productions normatives le plus souvent hors-champ et délétères.

C'est donc, à mes yeux, la succession de ces actions délibérément déconstructives, qui après s'être progressivement et finalement diffusées dans tous les domaines de pratique des travailleurs sociaux, qui est à l'origine de ce qui s'exprime aujourd'hui comme une perte de sens, c'est-à-dire une perte d'intérêt et une désaffection pour de telles carrières professionnelles, pourtant riches en enjeux et en responsabilités mais devenues pauvres en reconnaissance et en légitimité. Désarmées et lâchées par les autorités publiques, pour faire court. Beaucoup pensent qu'ils ont mieux à faire et à gagner, au niveau des revenus, que de se fourvoyer dans un travail social où toute trace d'autonomie relative des métiers est en train de disparaître, entraînant l'imagination, l'innovation et l'engagement dans les métiers de l'humain, auxquels appartient ce travail social.

Tous ces éléments, qui détruisent les métiers, ont fini par se savoir plus largement, par infuser, dans tout le corps social. Ils sont aujourd'hui bien intégrés de façon tout à fait anhistorique et acritique par les nouvelles générations. Ceci explique sans doute une partie significative de cela.

Éléments bibliographiques

Samuel Boussion, « Quand les éducateurs spécialisés accèdent au statut : genèse de la convention collective nationale de 1966. (1947-1966) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2010/1 n° 3, pages 73 à 87 (Comité d'histoire de la sécurité sociale)

Michel Chauvière, Didier Tronche, *Qualifier le travail social. Dynamique professionnelle et qualité de service*, Paris, Dunod, 2002, 144 pages, 22 auteurs

Michel Chauvière *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, coll. Alternatives sociales, (1^{re} édition, 2007) 2010.

Michel Chauvière, Dominique Depenne, Martine Trapon, *Dialogue sur le génie du travail social*, ESF Éditeur, 2018.

Michel Chauvière, *L'Intelligence sociale en danger. Chemins de résistance et propositions*, Paris, La découverte, coll. « Cahiers libres », 2011.

Jean-Noël Chopart, *Les Mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.

Jean-François Gomez : *Délivrez nous du management. Monde d'avant et monde d'après dans les métiers de l'humain*. Paris, Libre et Solidaire, 2022