

L'action sociale à l'épreuve de l'hypergestion

Propositions pour le développement d'une sociologie critique

Michel CHAUVIÈRE
Directeur de recherche au CNRS
CERSA, université Paris 2
mchauviere@noos.fr

Dans le secteur de l'action sociale, les phénomènes d'instrumentalisation par le pouvoir politique progressent, la légitimité du dispositif historique est en berne et l'organisation générale plus délitée que jamais, ce qui met en question différentes spécificités historiques attestées et une longue expérience du « social en actes ». La nouvelle question sociale (chômage de masse, exclusions, désaffiliations, mais aussi discriminations et souffrances psychiques, risques de désintégration sociale...) et, plus encore, les modes d'administration aujourd'hui dominants (inflation législative et réglementaire, *new public management*, conversion des esprits aux logiques de l'entreprise et des régulations financières de l'action publique...) expose le travail social à un aggiornamento sans précédent. La nouvelle donne l'oblige notamment à devoir s'adapter à une norme gestionnaire non seulement totalement extérieure à lui mais surtout soutenue par de nombreux relais au point d'être incorporée par de nombreux acteurs et de devenir de plus en plus envahissante ; elle lui prescrit en outre de rendre toujours davantage de comptes à des autorités plus ou moins légitimes à ses yeux, parfois très incompétentes au plan technique, et à se soumettre à des comparaisons abstraites de coûts et de résultats, comme s'il s'agissait d'un marché de services. Mais cette domination montre tout de même de fortes contradictions.

Il est donc parfaitement justifié et même urgent de développer une sociologie critique de la gestion, et cela tout spécialement dans le secteur social au moment où celui-ci est confronté, à son tour, au tournant utilitariste contemporain¹. De surcroît, il faut aussi s'intéresser aux effets sociaux observables de l'hypergestion dans ce secteur singulier et tenter de se rapprocher des situations que connaissent d'autres domaines de mise en œuvre de l'action publique.

1. Interroger les rapports entre modernisation, question sociale et professionnalisation

Première série de questions de recherche : dans les conditions économique et politiques actuelles, pourquoi faudrait-il impérativement « moderniser » les services de l'action sociale, quels discours sont tenus et par qui, pour en justifier la nécessité ?

On entend dire que ce serait pour mieux « résorber la question sociale ». Voilà en réalité une déclaration réformiste trop commune pour être crue, qu'elle soit portée par le politique ou

¹ C'est ce que j'ai tenté dans : Michel CHAUVIÈRE, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris La Découverte, 2007, coll. Alternatives sociales.

même parée d'éthique. On ne peut donc pas s'en tenir à cette doxa. À l'heure du libéralisme et de l'économie de marché triomphants, dont la responsabilité ne peut pas être tenue pour négligeable dans ce qu'il est convenu d'appeler « la nouvelle question sociale » sous ses différentes formes (inégalités, précarité de masse, exclusions, illégalismes, mais aussi dénigrement de l'État, recul du service public, valorisation de la compassion, responsabilisation individuelle, etc.), il faut surtout essayer de comprendre comment cette domination managériale a été possible en si peu de temps, comment les nouveaux fondamentaux de l'action publique ont lentement déclassé les anciens, notamment ceux du pacte de 1945 en matière sociale, et, partant, quelles sont les nouvelles conditions de possibilité et de légitimité des pratiques du « social en actes ».

Les travaux historiques montrent que jusqu'ici, sans l'étayage d'une autorité légitime, non réduite à l'élu local et à ses électeurs plus ou moins clients, et sans le secours d'un professionnalisme organisé, à ne pas confondre avec le corporatisme, la citoyenneté de cœur ou de participation, même activée par les médias après les Églises, ne suffit pas. Il a fallu du droit, des institutions et des pratiques reconnues. Cela est particulièrement net dans le secteur social, quelle que soit la cause prise en exemple : jeunesse délinquante, handicap, dépendance, insertion, etc.

Or, ces conditions instituant ne semblent plus réunies. Avec la complicité des autorités publiques, le sens de l'action vire à la consommation de services et aux droits créances sans limites, parfois dits « opposables » (un vrai pléonasme) ; ils sont relayés par des stratégies de communication diversifiées, au risque de la « démagogie médiatique ». La nouvelle doctrine de l'action publique laisse également entendre que les dysfonctionnements constatables (elle voit notamment des « maltraitances » partout) ne tiendraient qu'à l'archaïsme du système de protection sociale, aide et action sociale d'un côté et Sécurité sociale de l'autre. Cela n'est pourtant soutenu par aucune enquête sérieuse, même si on peut s'interroger sur la question du gouvernement du social². Globalement, celui-ci a été et reste plutôt performant, ne serait-ce qu'à constater quelques-uns de ses résultats tangibles. Bon an mal, la paix sociale a été maintenue dans notre pays depuis la fin de la guerre 39-45 et la prise en charge tout comme la prise en compte des exclus a progressé durant toutes ces années de social administré. En outre, la majorité des services d'action sociale, publics et privés, ont été innovants dans leurs domaines respectifs et les professionnels, dans leur ensemble, ne correspondent pas aux caricatures qui en sont faites (irresponsables, maltraitants, rétifs à toute évaluation, etc.). Pour ne prendre qu'un seul exemple : une réunion de synthèse est généralement un moment de haute valeur ajoutée professionnelle. L'évaluation interne et les démarches qualité ne font pas mieux.

C'est pourquoi, il faut aussi évoquer la dimension politique de cette situation. Et tout spécialement les choix préférentiels du dernier quart de siècle d'accompagner la nouvelle économie mondialisée par un réformisme vassal, colmatant les fuites l'une après l'autre, sans plan d'ensemble ni perspective mobilisatrice autre que l'hypothétique retour de la croissance. Ainsi que le choix de n'assumer qu'à minima les conséquences dévastatrices et inégalitaires des choix économiques pour les populations les plus exposées, les plus vulnérables. Deux mesures seulement font quelque peu exception dans ce tableau des « trente piteuses » : le RMI et la CMU, du moins à leurs débuts, quand leur philosophie était encore solidariste et universaliste !

L'histoire montre également qu'il y a toujours une part d'investissement, donc de pari sur l'avenir, dans toute dépense sociale, rendant l'évaluation des résultats certes fondée mais

² Voir Michel BORGETTO & Michel CHAUVIÈRE (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Paris, Dalloz, 2008, 284 pages (17 contributions autour de cette unique question dans le domaine de l'aide et de l'action sociale - première partie - et dans celui de la Sécurité sociale - seconde partie).

toujours discutable. C'est aussi cela la démocratie. Malheureusement, aujourd'hui, un trop modeste débat concerne le pilotage politique de l'*action sociale/travail social* (central ou territorial, non-lucratif ou marchand ?) et un plus modeste débat encore vise les conditions de la professionnalisation des agents et des structures. Au contraire, le déclin des moyens historiques d'action publique en l'espèce est clairement annoncé, notamment dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). La direction générale de l'action sociale (DGAS), qui symbolisait ce secteur depuis plus de trois décennies, n'est plus que l'ombre d'elle-même. Elle ne pilote plus, elle n'indique plus aucune direction, elle ne communique plus sur aucun enjeu sociétal. Quand elle n'est pas aux abonnés absents, pour cause de décentralisation, elle se contente de gérer avec une autorité d'autant plus despotique qu'elle devient résiduelle, le réseau démultiplié et sans limites précises des acteurs et des opérateurs du social. Ce n'est plus un secret que la DGAS, elle-même, et ses services extérieurs sont appelés à disparaître au profit de quelques agences encore en gestation (agence régionale de santé et agence de cohésion sociale, en sus d'une agence d'évaluation déjà créée : l'ANESMS). Quant à la professionnalisation, elle tourne de plus en plus souvent le dos au projet social et à la qualité des recrutements, pour se confondre avec l'emploi ; c'est remarquable depuis la promotion des dits « services à la personne » (Borloo, 2003) qui signent la mort du travail social de droit commun au profit du gré à gré. En regard de cette évolution, les forces professionnelles deviennent, elles aussi, de plus en plus faibles et trop souvent confuses quant à leurs fondamentaux. Cet étonnant recul parfois consenti de la culture sociale constitue aussi un objet d'études.

2. Analyser en détail l'inflation législative et réglementaire, ses modes de justification et ses instruments

L'inflation normative de ces dernières années est d'abord en soi un problème, car elle dévalorise totalement le rôle de la loi au profit d'une vision règlementariste, contractuelle à court terme (gouvernance), et largement anti-institutionnelle, sous pression permanente des normes financières.

Face à cette situation de délitement et d'asphyxie, comment aborder les différentes lois du tournant du siècle ? Dans la loi 2002-2, dite de rénovation, comment comprendre l'abondante communication politique qui l'a accompagnée sur le retour de l'utilisateur au cœur des dispositifs, comme s'il ne l'avait jamais été ? Comment interpréter le choix de tableer sur la qualité des prestations en négligeant celle des projets et le niveau de qualification des professionnels ? Peut-on considérer qu'elle a, malgré tout, tenté de remédier à un certain nombre de dérives courantes dans le secteur médico-social, comme l'« enfermement dans l'assistance » (sic !)³, la maltraitance ou encore le manque de transparence des acteurs agissant sur fonds publics ? La thèse a ses défenseurs mais aussi ses pourfendeurs. Bientôt sept ans après, il devient urgent de faire le point sur tous ces aspects. D'autant que de nombreux autres textes sont intervenus entre-temps (handicaps, cohésion sociale, tutelle, protection de l'enfance, prévention de la délinquance...) pas toujours cohérents avec les discours profus de la loi de rénovation, dans un contexte politico-économique de plus en plus ostensiblement défavorable à tout effort social collectif et administré selon les principaux républicains et ayant fait le choix de satisfaire tout à la fois des clientèles d'électeurs et des opérateurs lucratifs.

³ Cet argument de plus en plus courant trahit une méconnaissance historique des fondements de l'assistance publique et une confusion entre l'assistance comme « droit de tirage » sur la collectivité et « devoir sacré de la nation » et la bienfaisance ou la compassion pour autrui en difficulté, comme attitude personnelle, à forte connotation morale.

Cependant, s'il faut continuer d'examiner finement les justifications apportées par les décideurs à tous ces textes, un à un et ensemble, on ne peut aucunement oublier ou neutraliser en l'occurrence la variable partisane. La loi 2002-2 n'a-t-elle pas été portée par la gauche pour être mise en œuvre par la droite ? En outre, et transversalement cette fois, il conviendrait également d'évaluer ce qu'il en est de la réalité des impératifs dits financiers. Comment s'est construite la norme de l'inéluctable réduction de la dépense publique ? Comment se diffuse-t-elle, jusqu'à devenir naturalisée, en tout cas banale ? Quelle place occupe à cet égard le secteur social : des investissements peu rentables, des agents improductifs ou un maillon faible plus facile à réformer que d'autres ? La maîtrise des coûts est sans doute une nécessité permanente mais jusque là, elle n'avait jamais été considérée comme suffisante en matière sociale. Il faut donc chercher ailleurs, notamment du côté des raisons idéologiques, s'agissant des conceptions du « faire société », mais aussi du rôle du droit, des institutions et des professions organisées. Incidemment, ces analyses permettraient également de mieux expliquer ce que ces régulations doivent aux rapports de forces et au lobbying qu'exercent les nombreux groupes de pression et pourquoi elles n'ont visiblement pas la même rigueur dans tous les secteurs d'activité. Au final, il ne faut pas laisser ces questions aux seuls économistes ou spécialistes du *new public management* mais en faire des fortes questions d'histoire sociale et de sociologie politique.

Les cas de maltraitance en direction de certaines personnes âgées ou handicapées ou les affaires d'exploitation sexuelle d'enfants par leurs propres parents et amis, au demeurant peu nombreux, ont été clairement montés en épingle pour accélérer et justifier la modernisation hyper gestionnaire. Comment l'interpréter ? Ne peut-on pas faire ici l'hypothèse que le déferlement médiatique sur des faits certes graves mais rares, a pu aussi servir à d'autres fins, par exemple délégitimer en bloc les pratiques des institutions et des intervenants sociaux dispendieux (justice des mineurs, internats, mais aussi assistants sociaux ou éducateurs de la protection de l'enfance ou de rue...). Il faut donc soumettre tous ces autres éléments argumentatifs et les nouvelles pratiques communicationnelles qu'ils autorisent, à la même critique serrée et, une fois encore, comparer le social à d'autres terrains.

Enfin, il faudrait analyser les innovations techniques caractéristiques de l'hypergestion et évaluer les impacts induits dans les pratiques quotidiennes des acteurs concernés. Sous cet angle, vu sa surface et ses nombreux plis et recoins, le secteur social et médico-social est aujourd'hui un domaine particulièrement juteux pour mener à bien de telles observations. On peut notamment être particulièrement attentif à la batterie d'outils légitimés par la loi 2002-2 : du projet individuel au contrat de séjour, de l'évaluation interne à l'évaluation externe, de la démarche qualité aux bonnes pratiques, etc. On sait en outre que la manœuvre est désormais en grande partie piloté depuis l'ANESMS qui diffuse *urbi et orbi* des « recommandations de bonnes pratiques », tout en étant juge et partie, c'est-à-dire sans avoir les caractéristiques d'une administration indépendante et sans être elle-même soumise à une quelconque validation scientifique.

Il faut également déconstruire le nouveau discours de la qualité. Longtemps, la qualité, qui reste une donnée tout à fait relative et souvent subjective, a été attachée à la qualité des organisations et des professionnels, plutôt qu'à celle des procédures et des impacts ; longtemps, on s'est à juste titre refusé de prendre trop au sérieux le degré de satisfaction manifesté par les usagers/clients ; aujourd'hui les voilà érigés en juge final, en principe de vérité des pratiques. Du moins en théorie, car c'est plus souvent un outil rhétorique pour ceux qui détiennent le pouvoir d'exiger (élus, hauts fonctionnaires, gestionnaires en chef...) qu'une réalité portée et revendiquées par les usagers eux-mêmes.

Au demeurant, la qualité est aujourd'hui clairement détachée de la pratique, traitée en

soi, comme le sont déjà l'hygiène et la sécurité, avec ses spécialistes, ses financements et son marché externe (tout comme l'évaluation, du reste). Or, les notions de prestations et de relations de service n'ont guère de sens dans les domaines avant tout relationnels, soumis à l'incertitude des interactions. Du moins le sens et la conduite de la relation ne peuvent s'épuiser dans ces catégories essentiellement gestionnaires. Ce n'est pas parce qu'elles sont devenues l'outil principal de la bonne gestion qu'elles doivent devenir l'outil principal de la relation. Dira-t-on d'un instituteur qu'il ne produit qu'une prestation scolaire pour l'enfant ou sa famille ? La relation de service n'est heureusement pas l'ordinaire de ces métiers portés par des projets plus ambitieux d'interventions légitimes (accès aux droits, instruction, éducation, insertion, participation, etc.). Voilà pourquoi le paradigme consumériste constitue, aux yeux de beaucoup, le principal danger cognitif en matière de services sociaux, médico-sociaux et socio-éducatifs.

Nous disposons heureusement des mots et de répertoires plus riches et plus humains pour parler de ces échanges singuliers, y compris et surtout quand ils posent des problèmes aux professionnels spécialisés. Ce qui est bien normal. Il existe en effet depuis des décennies une véritable culture politique et technique du « social en actes » qui, selon certains indices, serait en train d'être purement et simplement annihilée par la nouvelle configuration des intérêts et des pouvoirs dans tout le secteur social. En déniait les formes antérieures de savoirs et de responsabilité des professionnels, la culture managériale expose en réalité tout le social organisé au risque d'une sérieuse régression intellectuelle. Veut-on un exemple de défaite de la pensée : depuis longtemps, même sans abonder dans la psychanalyse doctrinale, nous savons la pertinence et l'utilité de l'analyse des phénomènes de transfert et de contre-transfert. Or, aujourd'hui ces concepts ouverts ont été discrètement remplacés par des notions binaires fermées comme la « maltraitance » *versus* la « bientraitance », aux connotations morales explicites. Cette contre-révolution conservatrice va hélas de pair avec les affaires Bénisti, les fichiers-base dans l'Éducation nationale ou encore le fichier *Edwige*. Elle est également congruente avec la lutte désormais engagée par nos gouvernants contre les sciences sociales en général, et au CNRS en particulier.

C'est donc l'identité même du « social en actes » et de la question sociale comme question collective, ouverte et politique, qui est ainsi niée ou rabaisée à quelques savoirs standardisables et à des « emplois de service à la personne », c'est-à-dire traitée de manière totalement réifiée, individualisée et au « moins coûtant » pour la collectivité pour une qualité garantie et durable (par enseignes interposées). Contre toute la culture clinique, c'est-à-dire contre le paradigme ontologique de la singularité et des « petits pas », le nouvel idéal est d'abord dans la responsabilité et dans solvabilité réelle ou aidée de la personne en demande parallèlement à l'organisation d'une nouvelle politique de l'offre. Il s'agit désormais de généraliser le commerce des ressources susceptibles d'aider chaque personne à trouver seule ou *coachée* la réponse la plus adéquate à ses besoins. Nous risquons ainsi d'avoir demain des plateformes de ressources partout, comme si le social n'était qu'une affaire de réponses individuelles toutes faites, gérées à distance comme un marché, avec des partenaires financiers multiples. Le terrain étant ainsi reformaté, l'obstacle des anciennes conceptions de la professionnalité étant levés (ce qui constitue un des rôles de l'État moderne dans la conception néolibérale du monde), les marchands peuvent arriver jusque dans le social. Et ils arrivent, partout où des créneaux s'ouvrent. Pourtant, les sciences sociales nous ont fait comprendre depuis longtemps que la notion de besoins n'est qu'une construction sociale, aussi contingente que controversée, et que le modèle binaire besoins/satisfaction est vite insuffisant non seulement en termes analytiques. L'humain et le lien social sont des domaines archi complexes. Mais le business ne s'embarrasse pas de telles considérations !

3. Aller vers une pensée libre mais responsable

Au final, on peut légitimement craindre que cette orientation n'apporte que des moins-values en termes de contenu de l'intervention, de savoir-faire ou d'éthique. Cependant, vu les contradictions qui s'accumulent, on peut aussi penser que tôt ou tard, le « financiarisation » des rapports sociaux et le formalisme, qui lui sert de cheval de Troie, montreront les limites de cette politique. Alors, les autorités redécouvriront peut-être, grâce à l'action de la société civile et de quelques pionniers, la nécessité de faire confiance aux individus et aux professions, quand ils sont porteurs de projets humanistes. Que de temps aurons-nous perdu à faire l'expérience du libéralisme dans des domaines où il n'a pas sa place ! Mais en attendant cela, la recherche scientifique a, dans l'instant même du déploiement de ces changements, des responsabilités spécifiques, des critères et des résultats à faire valoir.

Toute recherche scientifique doit d'abord avoir deux exigences complémentaires par rapport à de tels enjeux sociaux et à la façon de soutenir l'effort analytique. D'une part, il lui faut respecter les règles propres à cette activité singulière (« les règles de l'art » mais aussi le contrôle par les pairs), des règles qui, dans tous les cas, doivent rester irréductibles aux commandes publiques et aux régulations financières qui les concernent. D'autre part, il lui faut œuvrer sans répit au dialogue entre la science et la société, qu'elle soit civile ou politique.

S'agissant de ce dialogue, il faut encore considérer deux aspects : la société a des besoins de connaissance et pour y répondre, elle puise dans différentes sortes de ressources. Il vaut évidemment mieux qu'elle recherche plutôt les connaissances dont elle a besoin dans la science, de manière à mieux fonder les résultats et les arguments. Mais l'activité scientifique ne dispose en l'espèce d'aucun monopole et tant mieux. Il existe même une concurrence ancienne avec divers autres producteurs d'expertises. La science est notamment talonnée par les représentations et croyances collectives relayées par certains groupes habiles, autrefois l'Église et plus récemment les médias. Elle doit aussi contrer les experts fabriqués par le marché, souvent non scientifiques, c'est-à-dire incapables de réflexion épistémologique. Ceux-là pullulent avec l'extension du commerce à toutes choses, spécialement du côté de l'évaluation, qui n'est à cet égard que pratique normative et non librement analytique.

De manière générale, il ne suffit donc pas d'exprimer des besoins de connaissance, pour plus d'efficacité, même au service des usagers. Il faut encore s'entraîner à poser de bonnes questions aux chercheurs, en connaissance de cause. Or, les bonnes questions ne se construisent pas facilement, car elles doivent nécessairement dépasser le témoignage subjectif, l'utilité à terme ou la stratégie des organisations, pour se référer d'abord à l'état des connaissances, à ses angles morts, voire à ses apories avant de risquer de nouvelles questions. C'est parce qu'il reste des questions difficiles à comprendre et même à formuler, eu égard aux connaissances acquises, que la société civile peut faire part de ses préoccupations et offrir certains de ses terrains pour des observations, des investigations ou des enquêtes, en espérant que ce seront là des choix pertinents. Mais ce n'est jamais gagné d'avance. Aussi importe-t-il de ne pas enfermer les problématiques de recherche dans des catégories préconstruites de l'expérience ou de la pratique ordinaire des groupes sociaux. Leur légitimité n'est pas en cause, bien évidemment. Il s'agit seulement de préserver la totale liberté de construction problématique des questions de recherche, ce qui nécessite avant toute collaboration un travail théorique très personnel, à bonne distance des commandes, fussent-elles publiques.

Au final, sur l'ensemble de ces points, il faut redonner toute sa place à la controverse. Un secteur sans controverses est un secteur mort. Et nourrir la controverse, c'est aussi un des rôles sociaux de la recherche. Comme l'écrivait Michel Foucault, il s'agit par là de participer à « la formation d'une volonté politique. »