

Trop de gestion tue le social

Essai sur une discrete chalandisation

Coordonne par Michel CHAUVIERE

Editions La Decouverte (Alternatives sociales), Paris 2007

presente par **François FAUCHEUX**, ancien directeur du CREAL de Bourgogne

Avec ce titre engage, Michel CHAUVIERE annonce une analyse de la domination de la gestion qui empeche un veritable travail social, et derriere ce qu'il appelle *une discrete chalandisation*, un refus du liberalisme dans le social.

Michel CHAUVIERE est bien connu dans le secteur social ; sociologue, il est chercheur au CNRS ; ses travaux portent sur les politiques sociales et familiales, et sur les formations sociales, avec souvent une analyse des evolutions depuis la fin de la deuxieme guerre mondiale. L'un de ses premiers livres annoncait, deja, par son titre, la polemique : *Enfance inadaptee, l'heritage de Vichy* (Editions ouvrieres, Economie et Humanisme, Paris 1980). Ses livres, directions de livres et articles sont tres nombreux. Et l'un des interets de ce dernier essai est de reprendre une partie de ses travaux et de tenter une approche plus politique.

Dans une premiere partie, Michel CHAUVIERE montre que les services aux personnes constituent depuis une dizaine d'annees un secteur en developpement considerable. Et c'est la que le secteur prive a but lucratif est tente de venir concurrencer les organismes publics ou les associations qui traditionnellement assuraient ces prestations. Parallelement l'evaluation de la qualite de ces services, mais aussi de tout le secteur social, vient ajouter de la pression sur les professionnels.

Une seconde partie explique comment la reference au domicile (maintenir la personne chez elle plutot que l'envoyer en institution), et l'accent mis sur les droits des usagers, ont modifie toutes les references legislatives et reglementaires et les pratiques professionnelles de ces dix dernieres annees.

Enfin deux autres themes sont analyses par Michel CHAUVIERE : la decentralisation ou comment le transfert des competences sociales, de l'Etat vers les Conseils Generaux a bouleverse l'organisation et l'esprit du social ; et la formation des travailleurs sociaux, affaiblie et desorganisee par son transfert aux regions.

C'est donc a un vaste tour d'horizon que se livre Michel CHAUVIERE. Il est effectivement interessant de decrypter quels mouvements de fond s'organisent derriere les modifications legislatives ou reglementaires.

L'hypothese generale de l'essai c'est que derriere le maintien apparent du pacte social, base sur la solidarite, se profile un etat d'esprit ou les reponses aux problemes sociaux sont analysees non pas au regard de leurs finalites, mais en fonction d'imperatifs de gestion, et sont considerees comme des marchandises ordinaires, a traiter comme telles sur un marche liberal. Les dirigeants politiques et leurs services mettent alors sur le meme plan les associations qui ont assure pendant longtemps avec les services publics la prise en charge de ces questions, et les entreprises qui se lanceraient sur ce marche.

L'une des premieres portes d'entree dans cette nouvelle logique qu'analyse Michel CHAUVIERE est le developpement des services aux personnes, notamment celles qui sont agees ou handicapees : « *des acteurs lucratifs arrivent avec armes et bagages* » (p.25), la ou une certaine complicité existait entre l'Etat et les associations pour se partager les roles. L'arrivee de societes a but lucratif est effectivement un phenomene actuel, qu'il faudrait quantifier pour mieux l'appréhender et peut-etre le relativiser. Mais en meme temps, il faut rappeler que pour beaucoup de fonctionnaires, les associations qui ont mis en place ces services faisaient partie du prive, et empietaient sur ce que la fonction publique aurait pu faire, si d'autres choix politiques avaient ete faits. La « tertiarisation du social » et son ouverture aux entreprises sont peut-etre le prolongement de la logique qui a ete imposee : lorsque CHAUVIERE note un « *laisser-faire, quand ce n'est pas de la bienveillance, des autorites de controle* », a l'endroit des acteurs lucratifs, on peut se demander s'il n'y a pas la un retour contre ces choix anterieurs et eventuellement contre les pretentions actuelles de certains acteurs associatifs.

Le social consiste le plus souvent en une relation entre un professionnel et une personne qui exprime un besoin particulier ou qui est en difficulte. Il y a une dimension clinique qui echappe a toute standardisation et qui fait la richesse du travail social ou educatif. Cette dimension du travail, estime Michel CHAUVIERE, est mise a mal par le deferlement d'un esprit *business* dans le social. Cela proviendrait de ce que l'Etat a transfere au Conseil General sa competence en matiere sociale ; de ce que l'Europe imposerait ses normes, notamment en matiere de liberalisation des services, au sens le plus large, imposant une mise en concurrence entre les prestataires potentiels ; la maniere de calculer et de financer les prestations signifierait l'abandon de la solidarite ; de meme, le developpement des contrats entre la personne aidee et les organismes sociaux, insinuerait la marchandisation du social ; il y a aussi le fait que dans certains cas l'usager des services peut etre l'employeur direct de son prestataire. Cela existe depuis longtemps dans le secteur des personnes agees, mais peut devenir problematique lorsque la pathologie vient inflechir la demande aupres du salarie. On peut comprendre qu'une telle quantite de modifications a tous les niveaux transforme les relations entre le professionnel et la personne aidee. Mais ramener tout cela au business est trop simplificateur, et n'aide pas a analyser chaque facteur en profondeur.

Qui ne serait pas d'accord pour exiger des prestations de qualite. Mais l'usage d'une demarche qualite dans le secteur social devient pour CHAUVIERE fetichiste ou tyrannique. La loi prévoit depuis 2002 des procedures d'evaluation, et des normes. Celles-ci se mettent tres lentement en place. Mais la, la critique s'emballe : plutot que d'analyser rigoureusement cette question, de degager les contradictions qu'elle introduit, de rechercher les pistes qui semblent les plus porteuses pour une evolution du travail social, CHAUVIERE denonce tout en bloc, comme si une autre evaluation qu'il appelle pourtant de ses vœux n'etait pas possible dans le cadre defini. Pourtant, beaucoup de professionnels tentent de realiser autre chose qu'une nouvelle norme ISO. J'aurais aime que ces tentatives soient evoquees et meme etudiees pour faire avancer la question. Pour une majorite de professionnels, l'amelioration de l'aide, de l'accompagnement, du soin reste une preoccupation constante, et l'evaluation ne leur fait pas peur ; ils s'en servent pour analyser leur pratique.

Michel CHAUVIERE poursuit son analyse des nouvelles dispositions legislatives ou reglementaires ou des themes dominants de ces dix ou quinze dernieres annees.

Le domicile constitue un theme fort actuellement : maintien a domicile des personnes agees, services a domicile... Michel CHAUVIERE en fin sociologue degage la quelques pistes qui demandent a etre approfondies.

Les lois qui affirment l'accès pour tous aux droits fondamentaux (droit a l'éducation, a la sante, au logement, a la culture...) sont nombreuses. La encore Michel CHAUVIERE analyse finement quelques composantes des problemes. Il souligne notamment la contradiction de base entre droit commun et droits specifiques (p.107) : souvent, pour rendre effectif l'accès aux droits, il faut commencer par discriminer ceux qui sont dans le besoin : personnes handicapees, personnes sans revenu, sans logement, sans formation... (Toutes les politiques sociales des Trente glorieuses ou s'exprimait la solidarite nationale, ont commence par categoriser les populations dont on s'occupait –personnes agees, handicapees, delinquantes...– et par construire des structures specifiques, loin de la preoccupation de l'insertion sociale en milieu ordinaire, qui ne viendra qu'apres : d'une maniere generale, on ne peut pas idealiser une periode sans preciser l'angle d'etude). Apres l'analyse de l'apport, des limites et des contradictions des lois sur l'accès aux droits fondamentaux, la conclusion apparait presque decalée : cela renforce l'individualisme, et conduit a la chalandisation ; c'est trop reducteur.

Apres les politiques qui privilegient le maintien a domicile, apres les lois qui rappellent les droits fondamentaux de toute personne, Michel CHAUVIERE analyse dans la loi du 2 janvier 2002 ce qui concerne l'usager : c'est pour lui le troisieme facteur de l'individualisation. Il montre bien la complexite du probleme, et les contradictions dont il est porteur. Pour les professionnels, il a fallu toute une reflexion sur les pratiques pour integrer ce qui a pu apparaitre comme un nouveau paradigme. Et globalement, je pense qu'au-dela de certaines derives, exagerations, ou meme incomprehensions des textes, une reflexion en profondeur a ete engagee qui constitue une reelle amelioration. Mais pour CHAUVIERE, cela n'est qu'un leurre rhetorique (p.135). La encore la charge est trop unilaterale et brutale.

La troisieme partie du livre aborde deux autres questions : la decentralisation, qui ouvre pour Michel CHAUVIERE une voie royale a la liberalisation de tout le social ; et la formation des professionnels sociaux, qui est a la fois victime des changements et par la, promesse pour les nouveaux marchands.

Michel CHAUVIERE est contre la decentralisation des politiques sociales, telle qu'elle s'est effectuee en France depuis les annees 80. De nombreuses remarques ou pistes de reflexion qu'il introduit sont interessantes. Les risques de clientelisme existent. Certains presidents de Conseils Generaux, ou de regions peuvent vouloir se comporter comme des chefs d'entreprise, et regenter leur personnel. Souvent, il y a doublage des politiques, l'Etat se gardant un droit de regard, ou d'initiatives paralleles... Dans la mesure ou personnellement, je suis plutot favorable a la decentralisation et ou j'estime son resultat plutot benefique, j'aurais souhaite que les arguments du bilan, surtout quand il est juge negatif, soient reellement etayés. Ainsi, l'argument suivant lequel la decentralisation introduit des disparites de traitement doit cesser d'etre utilise si on n'apporte pas une reelle demonstration. A ce niveau, il faudrait de veritables etudes. En tout cas, l'Etat n'a jamais fait la preuve de sa capacite a traiter de maniere egalitaire les citoyens sur les differents territoires pour les politiques dont il a la charge ; l'exemple de l'inegalite devant la sante entre le Nord et le Midi est bien connu. Pour ce que je connais, les

Conseil Generaux ont en general reduit les disparites dont ils avaient herite avec la decentralisation. L'essentiel est par ailleurs de rappeler que les Conseils Generaux ne font pas la loi, mais sont charges d'appliquer localement ce qui a ete vote par le Parlement : le RMI, l'aide sociale a l'enfance, la politique en faveur des personnes handicapees ou agees...

Depuis trente ans, les professions sociales ont evolue, en meme temps que le champ social lui-meme se modifiait. Michel CHAUVIERE serait presque nostalgique : une definition de l'educateur de 1962 (p.176) devient la reference opposee a une definition de 2007, dont il ne precise pas l'origine, mais qu'il critique. Il tend par ailleurs a minimiser les divergences ou rivalites des employeurs associatifs et de leurs syndicats, face aux nouveaux, mais encore tres peu nombreux employeurs a but lucratif, ou face aux collectivites territoriales, employeurs des fonctionnaires territoriaux. Les formations ont toujours constitue un facteur determinant dans le social. Aussi le recent transfert de la responsabilite des formations sociales de l'Etat aux Conseils Regionaux merite une analyse que Michel CHAUVIERE mene brillamment, car c'est un domaine qu'il connait particulierement bien. Mais la encore le passe est idealise ; il regrette par exemple le quasi monopole des centres de formation labellises par le ministere, alors que maintenant, l'universite vient les concurrencer, et parfois des organismes lucratifs. Et au final, Michel CHAUVIERE reve de l'organisation en reseau des ecoles, du developpement de la recherche, du statut des formateurs..., themes recurrents depuis des dizaines d'annees.

L'essai de Michel CHAUVIERE nous propose donc un regard global sur l'evolution de cinquante annees de politiques sociales. Il est bien place pour effectuer cette analyse en profondeur. Mais il est dommage qu'il se soit laisse emporter par sa fougue, et que le titre comme certaines conclusions de chapitres apparaissent plus comme des slogans que comme un apport sociologique. Les Trente Glorieuses et la construction des politiques sociales de l'epoque semblent un socle de reference nostalgique ou la solidarite nationale se serait exprimee, tandis que maintenant, les lois ne pousseraient qu'a l'individualisme, qui n'entrainerait lui-meme que des rapports marchands.

Pour lire utilement le livre de Michel CHAUVIERE, il faut accepter de reflechir a partir de son hypothese de base, qui est interessante mais depasser certaines caricatures de raisonnement et de conclusions. Les professionnels ont besoin de la reflexion apportee par de tels livres parce qu'elle apporte une dimension critique aux cadres de leur pratique ; mais celle-ci n'est pas determinee seulement par une logique politico-administrative ; les professionnels s'appuient sur une deontologie professionnelle et une ethique personnelle.

D'ailleurs Michel CHAUVIERE, dans une sorte d'appel intitule *Resistances*, montre bien que les differents acteurs ne sont pas des marionnettes passives, et qu'ils peuvent s'approprier des marges de manoeuvre. Il propose aux usagers d'« exiger un service et des resultats a la hauteur des promesses » (p.205). Il invite au developpement d'un veritable professionnalisme, ou le travail social doit « *rester un travail clinique du sujet, de son environnement* ». Il ajoute : « *Le travail social a la mission, delicate mais tout en confiance, d'articuler les regles du droit commun et les cas singuliers, il a, comme d'autres et avec eux, l'obligation de faire connaitre et, le cas echeant, de denoncer les situations dans lesquelles ce lien n'est pas facilite ou est empeche par les autorites publiques ou par trop de normes* » (p.206). Cette ouverture finale de Michel CHAUVIERE a laquelle j'adhere totalement aurait gagne a alimenter de maniere contradictoire, chacun des chapitres du livre.