

## Repolitiser l'action sociale

*Que doit être l'action sociale ? Et sur quels leviers s'appuyer pour qu'elle le devienne ? Bertrand Dubreuil, Roland Janvier, Johan Priou et Pierre Savignat mettent leurs compétences complémentaires en commun [\(1\)](#) pour proposer dans les colonnes des « ASH » un manifeste invitant à passer de l'indignation et de la résistance à l'action.*

« L'action sociale est sous tension ! Contraintes budgétaires croissantes, inflation législative et réglementaire, publics dont les besoins évoluent ou les difficultés s'accroissent, commande publique incertaine, parfois chaotique, désarroi des professionnels et des fonctionnaires dans l'exercice de leur mission... les signes d'inquiétude se multiplient, le climat se détériore en profondeur, un processus de délitement semble à l'œuvre. La plainte qui monte, les indignations qui s'expriment, les résistances qui s'ébauchent, ne débouchent pas – en tout cas pas encore – sur un mouvement social d'envergure.

Nous voulons ici prendre position, énoncer des éléments d'analyse, contribuer à éclairer les enjeux, à renouveler l'action sociale comme engagement dans la construction d'une société du vivre ensemble, d'égalité et de justice.

Le "néolibéralisme" s'impose aujourd'hui comme conception unique du monde et de ses processus socio-économiques et comme principe organisateur des politiques publiques. La France n'échappe pas à ce mouvement, qui se décline selon ses rapports de forces internes et le degré d'acceptabilité des populations. Une telle conception accorde un rôle central au marché pour assurer le bien-être individuel et social, sans autre préoccupation éthique ou de justice sociale. Les vertus mythiques de la libre concurrence deviennent la référence pour l'action sociale. Celle-ci se réduit à un rôle supplétif du marché dans une fonction essentiellement réparatrice. Cette concurrence passera à la fois par une baisse des normes de fonctionnement (services d'aide à domicile, accueil de la petite enfance) et un accroissement de la solvabilisation directe des usagers-clients, *via* au mieux des financements socialisés, voire des assurances privées. En découlent des critères canoniques en matière de gestion, de qualité, de performance, de transparence.

Le "modèle social" français est cependant profondément ancré dans l'opinion publique et l'existence de chacun, d'où la difficulté de prendre des mesures trop radicales. Le rêve d'une régulation marchande par une approche client qui réduirait les coûts n'offre pas les conditions de solvabilisation des personnes ni la rentabilité suffisante pour attirer significativement des capitaux. Et si les tentatives de limiter les acquis sociaux sont récurrentes, globalement le système résiste.

D'un côté, la volonté d'alléger l'impôt et donc de réduire les dépenses se traduit en matière d'action sociale par des mesures de plus en plus contingentées, des exigences procédurales de plus en plus rigides, voire par l'asphyxie de certaines activités. De l'autre, les dépenses d'action sociale continuent de croître globalement plus que le PIB [\(2\)](#), des droits nouveaux sont ouverts (scolarisation des jeunes

handicapés, accessibilité des lieux publics, droit au logement), de nouvelles questions sociales bénéficient de programmes d'actions (autisme, Alzheimer).

Il faut donc prendre en compte les tensions qui impactent le champ de l'action sociale. Si la vision néolibérale pèse sur les politiques publiques aujourd'hui développées, celles-ci reflètent aussi les contradictions qui travaillent la société, notamment les problèmes découlant de la situation socio-économique (chômage, pauvreté, exclusion) ou de tendances de long terme (dépendance des personnes âgées, développement de pathologies chroniques).

### **Au cœur des fractures.**

L'action sociale est à la fois un ensemble de réponses à des questions sociales et un révélateur de dysfonctionnements sociétaux. Il ne s'agit plus aujourd'hui de phénomènes à la marge concernant des publics dits inadaptés.

Les politiques de scolarisation, d'emploi, de logement, n'endiguent pas la massification de l'inégalité sociale et de l'exclusion. Elles se révèlent impuissantes à répondre aux nouvelles problématiques telles que la dépendance des personnes âgées, l'augmentation des situations de handicap ou la crise urbaine.

Observateurs en première ligne, les professionnels de l'action sociale éprouvent ces fractures avec une sensibilité exacerbée, développant des réflexes de défense, de plainte ou de résistance, mêlant sentiment d'impuissance et de révolte. On observe dans certains cas un décrochage entre logique d'action professionnelle et logique gestionnaire. Alors que les acteurs au contact du public sont confrontés à des réalités complexes et soumis à des prescriptions contradictoires, certains managements reprennent les discours en vogue sur la concurrence et la performance, réduisent le processus d'amélioration de la qualité à des logiques procédurales et étroitement normatives. Là où des directions et des équipes d'encadrement se mobilisent pour traduire en pratiques les avancées légales, leurs efforts sont entravés par une inflation réglementaire, des annonces politiques sans lendemain, des injonctions irréalistes, des soupçons démobilisateurs.

De leur côté, les gestionnaires non lucratifs d'établissements et de services semblent entravés dans leur capacité de négociation devant les contraintes imposées par les pouvoirs publics (dotation inférieure à l'inflation, contrat de performance, procédure d'appel à projet, etc.). L'action militante des bénévoles dirigeants est percutée par l'encadrement normatif et budgétaire. La technicisation et l'instrumentalisation des associations risquent d'occulter le rôle essentiel de la société civile dans la construction des liens indispensables à la cohésion sociale.

Devant des orientations parfois destructrices de solidarités, le mouvement associatif serait-il frappé d'asthénie ? Serait-il en voie de se résoudre à une logique concurrentielle de simple prestataire de service ? Les questions sociétales ne concernent pourtant pas seulement l'Etat et le marché, le politique et l'économique, mais aussi la société civile à travers ses initiatives associatives, mutualistes ou coopératives, qui mobilisent les citoyens à partir de leurs préoccupations quotidiennes.

Quant aux administrations, elles subissent les conséquences de politiques qui les transforment souvent en simples relais, purs exécutants. Leurs moyens se réduisent, les soumettant à des impératifs de résultats immédiats et les dépossédant des latitudes de négociation dont elles disposaient auparavant pour réguler les échanges sociaux sur les territoires.

Et les usagers dans ce contexte ? La proclamation de leur centralité et de leur citoyenneté apparaît parfois comme un alibi quand, en même temps, les moyens déployés ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par le législateur.

Les débats récurrents sur l'accessibilité de la cité, notamment pour les personnes handicapées, sur la scolarisation des enfants handicapés ou encore le report depuis cinq ans de la réforme annoncée pour les personnes âgées dépendantes en sont quelques illustrations. Sans parler des déconstructions engagées en matière de justice des mineurs, de l'hébergement d'urgence ou d'accueil des demandeurs d'asile.

L'existence d'une personne ne peut être définie à partir de son utilité économique mais de sa capacité à exercer pleinement ses droits et ses responsabilités, à participer à la vie sociale, ainsi que le soutient l'économiste Amartya Sen. La relation de service et l'interaction entre des sujets considérés avec leurs ressources et leurs fragilités sont au fondement de l'action sociale et ne peuvent être soumises à des prestations étroitement normées. Cette approche est antinomique avec les dispositifs visant à financer les structures en fonction de résultats standardisés, soutenus par une logique de performance. La compétition, génératrice de ciblage des publics, crée l'injustice. Là où la dimension qualitative de l'évaluation prend en compte la parole des acteurs, la dimension quantitative et normée de la performance ignore la complexité multifactorielle des situations humaines au profit de résultats formels.

#### L'utilité sociale au centre du projet

L'action sociale concerne l'existence de personnes et relève du vécu, du bien-être et de la liberté, non de la rentabilité. Son efficacité relève de l'utilité sociale. La performance répond à un dessein de maîtrise technocratique sans latitude, à un double processus de rationalisation et de marchandisation, générateur d'inégalités sociales, classification normative des personnes qui conduit à la relégation et l'exclusion d'une partie d'entre elles en fonction de leurs capacités, leur éloignement de l'emploi, leurs ressources ou leur degré de handicap.

La performance ne vise pas l'utilité sociale mais le coût financier le plus marginal possible. Elle repose sur la prévalence de la solvabilité individuelle : chacun doit se prendre en charge, la protection contre les risques de la vie est de la responsabilité des individus, la protection sociale ne s'exerce que de manière subsidiaire.

Le code de l'action sociale et des familles indique au contraire que l'action sociale relève de l'utilité sociale et de l'intérêt général, autrement dit du bien commun, ce que nous partageons et qui nous lie.

Penser l'utilité sociale, c'est penser des politiques qui socialisent les risques de la vie, apportent des réponses équitables aux besoins des usagers que nous sommes tous, soutiennent des finalités collectives, un projet de solidarité.

Penser l'utilité sociale, c'est considérer les dépenses sociales comme des investissements en matière de santé, d'éducation, d'emploi, de climat social, de consommation, d'amortisseur des crises économiques.

Penser l'utilité sociale, c'est écarter une approche guidée par la seule performance financière de court terme au profit d'une approche de long terme mesurant les bénéfices sociaux et économiques pour l'ensemble de la collectivité. C'est la condition pour que la prévention soit intégrée comme une priorité de nos politiques sociales.

Penser l'utilité sociale, c'est considérer l'action sociale non pas simplement dans son rôle palliatif des dysfonctionnements sociaux, mais aussi promotionnel d'accès aux droits et de participation à la vie

sociale, de compensation des inégalités de l'existence, de couverture de ses risques, et donc de cohésion sociale.

Penser l'utilité sociale, c'est reconnaître la contribution indispensable de l'action sociale à une démocratie et une économie dynamiques, au service du bien-être de toute la population.

Soutenir une critique sans concession sur la politique d'action sociale actuelle exige de prendre en compte les tensions qui impactent le champ de l'action sociale et donc les politiques publiques, et d'énoncer aussi des affirmations positives sur ce qu'elle doit être.

**Une action sociale refondée sur la solidarité.** L'action sociale relève de la solidarité, incompatible avec la recherche d'un profit financier. Tout comme les règles sociales s'imposent à nous pour vivre ensemble, la solidarité est un bien collectif au fondement de la société. La compensation des inégalités d'existence et la protection contre ses risques relèvent d'une action socialisée et non marchandisée. Aucun autre système n'a autant fait ses preuves pour favoriser une égalité de traitement de l'ensemble des situations de vulnérabilité. Lorsque l'Etat transfère aux départements la gestion de segments de l'action sociale, une péréquation financière doit compenser les inégalités territoriales. Et les outils d'évaluation des besoins de compensation, d'éligibilité aux prestations comme leurs montants doivent être définis selon des règles communes. La vocation de la couverture des risques sociaux est de garantir la mise en œuvre de réponses adaptées aux besoins des personnes quels que soient leur âge, leurs ressources ou l'origine de leurs difficultés. Ainsi, la couverture de la dépendance doit relever d'un système socialisé et non de niveaux et de qualité de prestations différenciées selon les ressources des uns et des autres. Refusons une action sociale pour les pauvres ! Quelle société voulons-nous ? *"Une société de semblables"*, dit Robert Castel <sup>(3)</sup>, une société de semblables qui construirait ensemble du bien commun. Une société de solidarité, qui assure l'égalité des droits sociaux, l'équité dans la répartition des ressources et l'accès de tous aux bénéfices de l'existence.

**Une action sociale ouverte à la pluralité.** Les recommandations de bonne pratique sont aujourd'hui développées sous forme de repères proposés et non de références injonctives. Il existe donc un écart entre le niveau politique de l'intention normalisatrice et le niveau de la mise en œuvre, relativement consensuelle et participative. L'usage des recommandations par les professionnels fait émerger des dimensions imprévues par les concepteurs politiques, tout en respectant le cadre législatif. On assiste à un phénomène de *traduction* de l'attente technocratique, traduction qui prend le législateur au mot de ses vertueuses déclarations d'intention. L'injonction normative n'est donc pas parvenue à formater les pratiques et nous faisons l'hypothèse qu'il reste possible de la subvertir. A l'encontre de la performance, l'évaluation peut contribuer à maintenir cette ouverture si elle repose sur le croisement des points de vue des usagers, des partenaires, des professionnels, des gestionnaires, des directions, exprimant les intérêts des uns et des autres, divergents, convergents, complémentaires, contradictoires, et donc invitant à une vision plurielle.

**Une action sociale mobilisant un "savoir-faire ensemble".** La mission conférée aux professionnels oriente le sens de leur action, mais elle les charge conjointement d'apprécier sous quelle condition la commande sociale sert le développement de la personne, son autonomie, son existence, l'accès à ses droits, son libre arbitre. La technicité des professionnels de l'action sociale est cet espace de médiation qui articule la commande publique et la demande des usagers en une dimension clinique, c'est-à-dire *en situation pour une personne*. Le "savoir sur l'autre" cède la place à un "savoir partagé", le "faire pour" devient un "faire ensemble". Tout en considérant que la personne vit dans

une société avec ses exigences, le professionnel prend son point de vue, dans la spécificité de sa difficulté, problématique ou handicap. Le professionnalisme en action sociale relève du savoir-faire : par delà toute théorie des sciences humaines, une approche de la singularité de la personne sur le mode de la coaction.

**Une action sociale co-construite avec les usagers-citoyens.** La solidarité suppose la notion d'usager – celui qui fait usage d'un droit – et non celle de client, qui, lui, suppose une rétribution au prestataire induisant par l'inégalité de ressources une inégalité de prestation. L'usager de l'action sociale est aujourd'hui reconnu comme fondé en droit pour déterminer les modalités de son accompagnement. Le corpus de référence des professionnels de l'action sociale se fonde sur les sciences humaines. Celles-ci ne relèvent pas d'un rapport de cause à effet et donc d'une mesure quantitative de résultats mais d'un rapport d'interaction entre des sujets qui, quelle que soit l'importance des contraintes qui conditionnent leur comportement, se caractérisent par une dimension fondamentale de liberté. Toute méthodologie professionnelle repose sur le fait que l'usager est le sujet de l'action et non l'objet d'une transformation. La personne accompagnée doit donc toujours être le sujet des objectifs poursuivis, les professionnels lui offrant l'opportunité de moyens destinés à soutenir cet objectif.

**Une action sociale immergée dans la vie démocratique.** Si dés-institutionnaliser consiste à condamner l'existence des formes institutionnelles constituées parce qu'elles seraient des obstacles à une logique de services perçue comme l'alpha et l'oméga de tout échange social, alors nous nous y opposons. Les établissements sociaux et médico-sociaux sont des lieux du vivre ensemble, de la solidarité collective, d'articulation de l'individuel et du collectif, du privé et du public. Ils assument la conflictualité que cela implique pour prendre en compte les points de vue et les choix de vie de chacun. Si par contre dés-institutionnaliser signifie penser les institutions non comme des lieux clos, totalisants mais comme des espaces démocratiques en interaction avec leur environnement, en immersion sociale, alors il faut la soutenir et affirmer qu'elle est déjà engagée par nombre d'acteurs au travers de formes d'accueil séquentiel, de dispositifs en réseau, de logements accompagnés, de scolarité partagée...

Soutenir une critique sans concession sur la politique d'action sociale actuelle et des affirmations positives sur ce qu'elle doit être exige aussi de penser les actions possibles.

**Développer un esprit de responsabilité,** qui justifie l'utilité sociale des actions, rend compte de la réalisation des missions au regard des moyens alloués, démontre la qualité des actions dans le respect des usagers et la promotion de leurs compétences, valide le savoir-faire des professionnels.

**Reconnaître aux usagers la validité de leur point de vue** relatif à leur situation individuelle, mais aussi l'intérêt de leur participation collective à la définition des réponses aux besoins et de résolution des problèmes structurels. La représentation des usagers ne peut être un alibi. Elle associe les personnes directement concernées, sans les instrumentaliser. Elle favorise l'organisation d'une expression collective, y compris dans son éventuelle dimension conflictuelle, liée à la pluralité des intérêts.

**Investir les territoires** comme lieux stratégiques au plan des institutions, des modes de coopération, des pratiques professionnelles et de leur reconnaissance des pratiques de ceux qui y vivent et y font société. C'est la dimension locale qui permet de ré-encastrier l'action sociale dans le champ global des politiques publiques en matière de développement économique et social. L'inscription dans les

logiques de développement soutenable et durable, les dynamiques de l'économie sociale et solidaire y participent.

**Exercer la fonction tribunitienne**, en ce qu'elle participe à la cohésion sociale. S'appuyant sur son expérience de gestionnaire de dispositifs et sa connaissance des territoires et des populations qu'il accompagne, le tiers-secteur est l'artisan d'un plaidoyer qui contribue à définir l'intérêt collectif, assure la médiatisation des attentes des usagers. L'ensemble de ses acteurs doit prendre conscience de ses forces potentielles pour promouvoir des solutions alternatives et non seulement palliatives.

**Construire un positionnement politique**, au-delà des raisonnements binaires, assumant la controverse idéologique, soutenant des perspectives alternatives en termes de solidarité et d'utilité sociale. Contre la pensée unique, développer des espaces de confrontation entre citoyens, professionnels et usagers de l'action sociale, qui restaurent la force constructive de la délibération démocratique, réinvestissent les notions de qualité, personnalisation, intégration.

**Œuvrer à la transformation sociale**, au-delà de l'impasse des postures défensives, voire corporatistes, ou des postures de résignation, voire de compromission, en acceptant la complexité et l'incomplétude de toute action. Il nous faut développer une pensée stratégique ni opposante, ni démissionnaire, saisir les potentialités des situations, investir les instances tant locales que nationales, tant professionnelles que citoyennes.

**Agir collectivement**, ne pas s'en tenir à un positionnement individuel, généreux mais peu opératoire car isolé, encore moins à la posture de victime. Tout investissement collectif suppose une analyse des rapports de force. Nous considérons qu'il n'y a pas d'intention globale et de démarche systématique conçue par quelques décideurs, mais plutôt des rapports de domination qui exigent de dénoncer les conditions de l'injustice sociale et de construire le mouvement social.

La perspective que nous essayons ici d'ouvrir ne se fonde pas sur le rejet du monde contemporain, le refus de ses mutations, la diabolisation des changements impulsés par les pouvoirs publics. La résistance et l'indignation, pour salutaires qu'elles soient, ne font pas sens par elles-mêmes. Première étape d'une prise de conscience, elles doivent passer à l'action. Celle-ci exige lucidité devant les rapports de domination, engagement collectif, analyse stratégique pour saisir les opportunités susceptibles d'ouvrir le mouvement social.

Les acteurs sociaux que nous sommes tous doivent renouveler un projet d'action sociale en l'inscrivant dans une perspective politique globale, des choix de société. »

#### Notes

(1) Bertrand Dubreuil, docteur en sociologie, dirige un organisme de formation et de conseil ; Roland Janvier, docteur en sciences de l'information et de la communication, est directeur général d'une association ; Johan Priou est docteur en économie et chercheur associé au Centre d'économie de la Sorbonne de l'université Paris 1-Panthéon-Sorbonne ; Pierre Savignat est directeur d'hôpital et maître de conférences associé à l'université Grenoble-2.

(2) En 2011, le budget global de l'action sociale augmentera de plus de 3 % pour une croissance du PIB inférieure à 2 %.

(3) Au sens d'égaux (Séminaire Cedias, Les politiques sociales, séance de mars 2011, « Demain, quelle politique sociale de solidarité ? »).