Document généré le 15 juil. 2025 20:42

International Review of Community Development
Revue internationale d'action communautaire

Où va l'action sociale ?
Where Is Social Intervention Headed?
¿Hacia adonde vá la acción social?

Elisabeth Maurel

Numéro 19 (59), printemps 1988

Repenser les solidarités étatiques

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1034242ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1034242ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)
2369-6400 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Maurel, E. (1988). Où va l'action sociale ? *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (19), 75–81. https://doi.org/10.7202/1034242ar

Résumé de l'article

Il est devenu banal de discourir sur la crise de « l'État providence », qui se développerait conjointement à la crise économique. Il n'est pourtant pas évident que l'on ait aujourd'hui des alternatives crédibles au système de protection sociale et d'action sociale développé depuis trente ans et dont il paraît difficile de se passer. Les influences du retour du libéralisme sur l'action sociale sont plus impressionnantes dans leur énoncé que dans leur réalité. Toutefois, les pratiques nouvelles induites par le développement du chômage et de la pauvreté (pratiques d'insertion économique et pratiques de minimum garanti) introduisent peu à peu un infléchissement assez substantiel dans l'action sociale, ses finalités, ses méthodes, ses références. Cet infléchissement n'est-il qu'un aménagement du « Welfare » ou est-il l'amorce d'un véritable virage néo-libéral ? Cela paraît encore, pour le moment, indécidable.

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1988

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Où va l'action sociale ?

E. Maurel

Depuis bientôt dix ans maintenant se sont multipliées les analyses les plus pertinentes, et aussi les plus redondantes, sur la crise du « Welfare State ». Mais par quoi le remplacer ? Quelle politique sociale pourrait se substituer à ce « monument fondé sur l'optimisme économique, la rationalité bureaucratique et l'équité sociale », selon les mots de Rudolph Klein ?

Le social de la croissance, celui que l'on a baptisé « État providence », était un élément de l'économie keynésienne que l'on mettait en oeuvre, lieu de la redistribution, lieu de régulation sociale et d'intégration, lieu de mise en cohérence des intérêts des différentes catégories sociales. S'il n'a pas toujours réussi à remplir toutes ces fonctions, à éviter toutes les crises, à instaurer une égalité sociale satisfaisante, il a cependant largement fonctionné pendant trente ans comme un lieu de compromis de type social-démocrate. La globalité des fonctions assumées par le secteur social ne pouvait que justifier l'extension massive de la place de l'État, devenu le maître d'oeuvre d'une politique sociale qui constituait l'une de ses grandes « fonctions collectives ». Malgré l'apparente séparation des champs entre l'économique et le social, il y avait de fait — chacun gérant son domaine — une très grande cohésion de leur fonctionnement réciproque.

Cette cohésion est heurtée de plein fouet par la crise économique, il est devenu banal de le dire. La crise augmente les besoins sociaux et réduit les ressources. Elle casse les articulations établies entre production et reproduction, travail et sécurité, marchand et non-marchand. Elle brise le compromis réalisé par l'État providence entre la dynamique du marché et les revendications collectives. Mais une politique de cette envergure crée des droits, des traces, des habitudes qui ont une inertie lourde et une légitimité forte.

Y a-t-il aujourd'hui un consensus politique, idéologique, éthique suffisamment fort pour susciter une alternative au Welfare State ? Cette alternative se situe-t-elle dans une perspective néo-libérale ? Il est trop tôt pour le dire, semble-t-il. Néanmoins, insensiblement, les dispositifs nouveaux d'intervention sociale, bricolés d'abord comme des « adjuvants » conjoncturels aux grandes politiques classiques, sont en train de modifier structurellement la politique du Welfare State dans ses finalités, ses logiques, ses systèmes, même si les changements en cours demeurent flous et incertains.

L'effondrement du Welfare State

Société duale et protection sociale à deux vitesses, tels semblent être les deux pôles classiquement cités pour caractériser la situation de dégradation de l'économie de croissance liée au « Welfare State ». La réalité semble plus complexe.

On peut observer à la fois un éclatement des formes de l'emploi et un éclatement des formes du chômage, avec le développement,

entre les deux, d'une série de situations intermédiaires, glissantes, dessinant des frontières floues entre emploi, activité, formation, chômage. Emploi périphérique, travail atypique, petits boulots, activités d'utilité sociale, emploi intermédiaire, emploi d'attente : le vocabulaire lui-même est flou et traduit le développement rapide, à côté des formes typiques de l'emploi, de formes particulières d'emploi dont la nature économique, sociale, juridique n'est pas encore donnée entièrement mais se construit peu à peu sous l'impulsion de procédures institutionnelles elles-mêmes éclatées et empiriques.

Quant à la protection sociale, elle évolue elle-même vers un système à plusieurs degrés de plus en plus éloigné de l'idéal prôné en 1945 dans le plan français de sécurité sociale. Ce système comprend, au niveau le plus bas, l'assistance individuelle, ultime filet de rattrapage, dont le rôle que l'on croyait devenu périphérique ne cesse de s'accroître aujourd'hui, puis le « revenu minimum garanti », qui ne s'inscrit pas encore dans un système de prestations légales, des prestations minimales catégorielles, inscrites dans un système légal (minimum vieillesse, aide aux parents isolés, allocation pour adulte handicapé...), des prestations proportionnelles au revenu, plafonnées toutefois, base du régime de protection sociale, et des prestations complémentaires, obligatoires ou facultatives, qui se développent et se privatisent.

Les effets de cette crise entraînent un éclatement de la politique sociale à différents niveaux : il y a crise de la protection sociale, crise des équipements et des services, crise du pilotage de la politique sociale.

Crise de la protection sociale

Deux phénomènes majeurs se font jour dans le système de protection sociale : la privatisation croissante du haut du système et la dérive assistancielle qui touche le bas du système.

Privatisation

La part des prestations complémentaires facultatives ne cesse de s'accroître. Quel en est l'enjeu ? Il est triple. Il consiste d'abord à introduire une logique privée et marchande dans la protection sociale. Mutuelles et assurances se disputent ce que le professeur Lyon-Caen, spécialiste du droit social, appelle le « marché de la prévoyance ». Des institutions bancaires commencent à entrer en jeu. Or, cette logique privée s'accompagne d'une sélection des risques et de la clientèle, et bien sûr et du principe de proportionnalité entre les risques et la cotisation. On perd donc de vue de plus en plus le principe de la redistribution.

Il consiste ensuite à constituer, à l'intérieur des entreprises, par le biais d'accords collectifs de prévoyance, un élément de gestion différenciée de la main-d'oeuvre, et cela d'autant plus que l'encadrement du salaire direct est plus rigoureux. Cette prévoyance complémentaire ne concerne alors que le salariat classique, et laisse de côté les emplois de type précaire et les emplois qui sont hors du rapport salarial.

Il consiste enfin à maintenir le régime de base de la sécurité sociale à un niveau assez bas. Plus s'accroît cette « sécurité sociale parallèle », plus risque de stagner le régime légal. On peut en arriver à la situation des USA où il apparaît, par exemple, que ce sont les catégories moyennes (ni prises en charge par l'aide publique, ni en mesure de payer des assurances privées) qui ont le plus de difficultés à accéder aux soins médicaux.

Les projets actuels en matière de retraite illustrent bien ce mouvement : le vote récent d'une loi sur le « Plan épargne retraite », créant un système d'épargne sur placements récupérée sous forme de capital à la retraite, se situe dans ces perspectives.

Dérive de l'assistance

La crise et l'évolution du chômage ont entraîné un développement des phénomènes de pauvreté : de nombreuses études — dont certaines ont été menées à l'échelle européenne — le montrent avec certitude même si les estimations statistiques demeurent très floues et si la définition du seuil de pauvreté est pratiquement inexistante. Ainsi, les estimations oscillent en France entre 300 000 et deux millions et demi de personnes.

Peut-on parler de « nouvelle pauvreté » ? Ce terme a suscité un débat plus politique et passionnel que scientifique. Il est sûr que la crise a provoqué une aggravation des conditions de vie des couches traditionnellement défavorisées. Il est sûr aussi qu'apparaissent des catégories nouvelles de personnes démunies, à cause du chômage de longue durée, de l'éclatement familial, de l'appauvrissement collectif de régions entières.

Face à cela, l'assistance, que l'on croyait reléguée à la périphérie de l'action sociale, explose. Les services sociaux et les organisations caritatives sont submergés de demandes de secours, les bu-

reaux d'aide sociale des communes voient leur nombre de dossiers augmenter sans cesse, les allocations publiques d'aide à l'enfance deviennent de véritables revenus de substitution, les impayés de loyers se multiplient et doivent faire l'objet de mesures spécifiques pour éviter les expulsions, les centres d'hébergement « récupèrent » la frange la plus enfoncée de cette population pauvre, l'errance s'accroît, la « clochardisation », tous les travailleurs sociaux en témoignent avec anxiété, touche des tranches d'âge de plus en plus jeunes. Depuis 1984, les gouvernements mettent en place chaque hiver un « plan de lutte contre la pauvreté » qui comporte un large volet assistanciel des plus traditionnels (distribution de surplus alimentaires, hébergement précaire dans des bâtiments publics, dans le métro, etc.).

On est très loin de pouvoir réaliser l'élimination de l'assistance, conçue comme une méthode d'action sociale archaïque, humiliante, déresponsabilisante, inefficace. Il est bien loin le temps où les travailleurs sociaux s'offraient le luxe de refuser d'être des machines à secours. Mais la pratique assistancielle se transforme profondément en s'affrontant à cette demande croissante.

Les politiques de secours se transforment : on assiste à une recherche de rationalisation dans la pratique du secours, celui-ci pouvant de moins en moins être distribué au coup par coup et sans prévision. Les aides financières de différentes institutions sont de plus en plus souvent coordonnées et mobilisées dans un dispositif pluri-institutionnel qui cherche à définir une certaine cohérence dans l'assistance.

Cette cohérence se traduit soit par la création de « fonds » interpartenariaux affectés à un besoin précis (fonds d'aide aux retards de loyers, fonds de solidarité locale, fonds d'action santé, fonds de solidarité logement, etc.), soit par la transformation d'une partie des fonds de secours en masses salariales destinées à financer des travaux d'utilité sociale et des chantiers locaux, ou à subventionner des entreprises accueillant des personnes en difficulté, soit enfin par la contractualisation de l'aide apportée : c'est la tendance que l'on voit se développer par exemple dans l'aide sociale à l'enfance, qui est au principe même des « PIL » (programmes d'insertion locale) ou des « CLR » (compléments locaux de ressources). L'aboutissement le plus développé de cette évolution est la mise en place, depuis dix-huit mois, avec l'aide de l'État, des expériences de « revenu minimum garanti » sous forme de CLR, sur lesquelles nous reviendrons.

L'enjeu de cette crise de la protection sociale, c'est actuellement la réarticulation des mécanismes d'assurance et des mécanismes de solidarité. La protection sociale est acculée à un choix entre les deux, choix que ni le récent rapport du « comité des sages » ni les États généraux tenus en octobre dernier n'ont voulu faire.

La plupart des prestations fonctionnent depuis 1945 comme une « assurance » assise sur des droits antérieurement acquis par le travail. Apparaît de plus en plus inéluctable le passage à une logique de « solidarité » assise sur des besoins constatés. Déjà les prestations familiales sont déconnectées de l'activité professionnelle, le minimum vieillesse relève de la solidarité, et le Ministre vient de rappeler dans la circulaire « Pauvreté-précarité » de l'hiver 1988 la nécessité d'assurer à tous l'accès aux soins, quelles que soient les conditions d'activité. Incontestablement on est amené à construire, morceaux par morceaux, au titre de la solidarité, un système de couverture minimale.

Mais sur quels critères ? Comment la sécurité sociale va-t-elle s'adapter à ce changement ? Qui récupérera « le reste », c'est-à-dire les nécessaires couvertures complémentaires au-delà de celles qui sont assurées par la solidarité ?

Crise des équipements et services

L'État providence, à côté des grandes redistributions monétaires, avait mis en place un réseau assez dense de services et d'équipements collectifs où la professionnalisation était très poussée. Ce réseau est l'objet actuellement de deux types d'injonctions : injonction de rigueur des coûts et de redéploiement, injonction de rentabilité et d'évaluation.

Rigueur des coûts et redéploiement

Depuis 1985, l'encadrement « économique » des services et équipements s'est fait encore plus rigoureux : un arrêté fixe chaque année un « taux directeur » d'évolution des dépenses sociales, ce taux devant permettre, à l'intérieur d'une enveloppe globale, une modulation entre services et établissements selon les besoins identifiés localement. De fait, la marge de manoeuvre est très étroite : l'adoption d'une technique financière nouvelle, le « budget global », renforce cette contrainte et la situation des services est actuellement tout à fait figée sur le plan financier.

Aucune innovation, aucune expérimentation, aucune amélioration du service ne peut être envisagée par la création de postes nouveaux. Il faut donc recourir à d'autres moyens.

— Soit redéployer les postes existants d'un service à l'autre : dans la situation française, où se côtoient services publics d'État, associations, services municipaux, etc., chacun défend son existence et sa légitimité et les redéploiements sont difficiles.

— Soit abandonner, au sein d'un service, certaines tâches pour d'autres, en fonction des besoins et d'objectifs nouveaux. Cela se fait timidement, mais on se heurte souvent à la rigidité des structures professionnelles des services, à un corps professionnel cloisonné en une bonne douzaine de professions sociales distinctes, dont l'exercice spécifique est vivement défendu par les syndicats. Et de plus l'apparition de nouveaux besoins ne supprime pas ceux auxquels le service faisait face jusque-là.

— Soit inventer de nouvelles formes de travail faisant davantage appel notamment au bénévolat, jusqu'ici assez mal admis par la plupart des services, mais qui se développe rapidement sur de nouvelles bases.

La tendance actuelle semble aller vers un certain blocage des équipements collectifs au profit d'allocations plutôt monétaires (type minimum garanti) ; on tend à redéfinir le rôle des équipements en termes « d'accompagnement social » et non plus à les considérer comme les prestataires de services particuliers.

Rentabilité et évaluation

C'est une vaste question que de définir ce qu'est la rentabilité du social. Néanmoins, chaque service est affronté aujourd'hui à ce problème et se voit contraint de justifier vis-à-vis des financeurs les dépenses engagées. Cette exigence se manifeste particulièrement pour les services et établissements qui ont fait en 1983 l'objet d'une importante décentralisation de l'État vers les collectivités locales. Les élus locaux sont désormais seuls responsables de l'engagement des dépenses dans de vastes secteurs sociaux, et leur logique devient de plus en plus une logique de moyens plutôt qu'une logique d'objectifs. Le social, par ailleurs, vient désormais, dans le cadre d'un budget local, en concurrence directe avec tous les autres types de dépenses, et doit justifier ses coûts.

On voit se multiplier actuellement dans les services deux types d'études : des études d'évaluation qui visent à apprécier l'efficacité du travail social accompli, sa conformité aux objectifs poursuivis, et des études de marketing et de gestion, que l'on mène pour tenter de « faire mieux » sans augmenter les coûts, donc pour améliorer la « productivité ». On introduit notamment dans le social des techniques empruntées aux entreprises : gestion des ressources humaines, comptabilité analytique, marketing et publicité...

Les exigences de rigueur et de rentabilité conduisent à gérer de plus en plus les services sociaux selon des principes inspirés du modèle de l'entreprise. Il n'y a d'ailleurs pas que des désavantages à cela : apprendre à fixer des objectifs, calculer des moyens, évaluer les résultats sont des exigences utiles pour faire progresser l'action sociale. Mais il est clair qu'aujourd'hui, au-delà d'une simple considération de réduction des coûts, c'est bien plus un changement de conception du service social qui se profile, avec un référentiel de type économiciste : dans tous les services on se pose la question d'une redéfinition des services marchands ou non marchands, de la solvabilité des usagers, de la commande du financeur, de la promotion du « produit » et de sa médiatisation. La contractualisation des relations financeur-technicien autour d'un projet est un modèle qui tend à se développer de plus en plus. Cette contractualisation de projets s'accompagne toujours d'une exigence d'évaluation. L'évaluation elle-même fait actuellement l'objet d'un véritable marché concurrentiel où s'affrontent bureaux d'études privés, organismes professionnels et universités.

Dans le même sens, la notion de marketing séduit de plus en plus. Quelques tentatives théoriques cherchent à la démarquer d'une simple notion de marketing commercial. Mais elle emprunte à cette dernière des notions essentielles bien qu'adaptées, telles que l'étude de clientèle, l'utilisation de supports publicitaires, l'étude des niveaux de satisfaction du « client payeur », l'étude de la concurrence sur le même champ d'action, etc.

Il apparaît donc que la notion de rentabilité peut prendre plusieurs sens dans le domaine social. Elle revêt ainsi un sens inspiré du secteur privé pour des activités de gestion : il y a d'ailleurs, pour cette partie des services sociaux susceptible d'être solvabilisée, un réel début de privatisation. Elle acquiert aussi un sens qu'il faut plutôt rapporter à une réflexion sur l'efficacité pour la majeure partie des « produits » du social. Efficacité, c'est-à-dire définition d'options fortes et d'objectifs clairs, élaboration de stratégies d'ensemble, adaptation des actions (recherche de l'évolutivité des produits, de la différenciation des réponses, de la flexibilité des moyens), réduction des coûts (par une meilleure gestion des ressources humaines, par une gestion comptable mieux adaptée et permettant des imputations claires, et par une meilleure performance du matériel), et intro-

duction des principes du « management » et de l'ingénierie sociale.

Crise du pilotage de la politique sociale

Face à ces remises en cause, le système de pilotage construit en 1945, puis en 1964, paraît inadapté. Il n'y a plus d'outils de pilotage global ni de coordination, et le système institutionnel est impuissant à définir de nouvelles rationalités. Le « social » lui échappe de toutes parts.

Le ministère des Affaires sociales ne contrôle qu'une faible partie des programmes d'action, ceux-ci étant confiés tantôt à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), tantôt à la Direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE), tantôt à la Formation professionnelle, tantôt aux collectivités locales. Dans les départements, les DDASS perdent leur autonomie fonctionnelle et les conseils généraux tendent à les banaliser au sein des autres services départementaux. Le Plan n'existe plus : aucun des programmes actuels d'insertion économique ou de lutte contre la pauvreté ne fait l'objet, comme c'était le cas des « programmes d'action prioritaire » des derniers plans, d'un engagement pluri-annuel de l'État. La préférence marquée pour la contractualisation des crédits s'oppose au développement d'une politique à moyen terme. Le monde médiatique, enfin, commence à interférer dans l'action sociale, échappant aux règles de coordination du secteur, aux concertations, aux schémas, aux commissions...

C'est la même évolution que celle qui est constatée dans le monde du travail, où la contractualisation locale est réputée assurer une meilleure régulation que celle qui est attendue de la réglementation ou de la planification. C'est l'idée même d'une politique publique comme cadre directeur des interventions des différents partenaires sociaux qui est en question.

Deux logiques se croisent actuellement dans le champ des politiques sociales, dont la cohérence, à terme, ou sur des objectifs ponctuels, n'est guère possible : une logique de développement social planifié, impliquant coordination, planification, transparence entre partenaires, et une logique économiciste, néo-libérale, impliquant des stratégies de concurrence entre partenaires.

En effet, indépendamment de la privatisation encore limitée, le risque de la logique contractuelle de projets, c'est de redévelopper des morceaux d'action sociale ponctuelle et sectorielle, sans mise en cohérence globale. Peut-on admettre qu'une politique ne soit que la somme d'initiatives ponctuelles ? Et sinon, qui fera la transaction générale entre tous ces projets ? Le discrédit dont souffre aujourd'hui tant l'État que l'idée même de planification et de politique globale pose question. La décentralisation implique le recours aux élus locaux pour tenir cette fonction.

Mais l'observation actuelle est peu encourageante : la planification locale, la coordination, sont peu développées, la suppression par le législateur de toute instance de concertation au niveau local est préoccupante.

Reste-t-il des chances au « social » ?

Contrainte par toutes ces mutations de repenser très fondamentalement ses objectifs, ses finalités et son mode d'organisation, l'action sociale connaît aujourd'hui un foisonnement d'expériences, de questionnements, de recherche de modèles nouveaux.

Mais, faute de temps ou faute de consensus, il est encore impossible de qualifier ces changements : chance de renouvellement et de progression ou risque de régression et d'éclatement, le travail social et l'action sociale tout entière présentent aujourd'hui un caractère marqué « d'indécidabilité », selon le mot du sociologue Yves Barel.

Trois directions s'imposent aujourd'hui à l'action sociale, qui comportent toutes trois leur part de chance et leur part d'illusion et de régression : la gestion de l'insertion économique (ou celle de la société duale), la gestion du minimum de survie (ou celle de la pauvreté) et la gestion « associée » (ou la gestion du social hors du social).

Gestion de l'insertion économique ou gestion de la société duale ?

Il se produit aujourd'hui, face à la crise de l'emploi, un important repositionnement des frontières entre politiques sociales et politiques de l'emploi, par le biais du développement de procédures spécifiques d'accès à l'emploi pour des catégories sociales en difficulté.

L'articulation entre politiques sociales et politiques de l'emploi peut se lire à plusieurs niveaux :

- articulation par rapport aux populations ciblées
- articulations institutionnelles les: lieux nouveaux d'ajustement entre partenaires sociaux et partenaires économiques pour une action commune
- articulation ou substitution, entre prestations sociales et prestations liées à l'insertion économique (exemples : CLR, PIL, rémunération des stages...). La frontière semble de plus en plus floue entre revenus primaires et revenus de transferts
- articulation entre prises en charge sociales et prises en charge dans des programmes d'insertion au cours de la trajectoire d'une même personne

• articulation dans les tâches professionnelles des travailleurs sociaux, entre un travail social de type classique (éducatif, soutien psycho-social, aide financière, accès aux droits sociaux) et un travail social reconverti vers l'insertion économique (accompagnement à l'insertion, démarchage d'emploi, gestion de prestations contractualisées, création et gestion d'associations intermédiaires, d'ateliers sociaux, de CAVA, etc.).

Tout se passe comme si le marché de l'emploi précaire ne pouvait plus fonctionner par lui-même et nécessitait l'introduction d'une « médiation sociale » entre l'offre et la demande de travail. D'où la multiplication de ces programmes d'accès aux emplois périphériques et aux petits boulots qui introduisent cette médiation. Déterminer l'embauche, négocier le contrat, définir de nouvelles activités, tous ces attributs classiques de la fonction d'employeur sont remplis, sur le marché périphérique, par des intermédiaires sociaux.

La politique sociale ne crée pas la société duale, comme le craignent les travailleurs sociaux, mais elle en régule le fonctionnement de plus en plus finement. Ce faisant, elle contribue puissamment à l'émergence d'un « nouveau rapport au travail », de plus en plus démarqué du rapport salarial classique. Les hommes politiques de tous bords se mettent à parler qui de « société de pleine activité » remplaçant la société de « plein emploi », qui « d'activité minimale », qui de « minimum d'insertion ». Revient sans cesse l'idée, en tout cas, de la nécessité de faire émerger des formes d'insertion sociale distinctes de l'emploi salarié.

Est-ce la flexibilité utile à l'économie qui se dessine là ? Ou est-ce plutôt la gestion socialisée d'un volume croissant d'activités expulsées hors de la production marchande ? La productivité incluant de moins en moins de travail, va-t-on vers une société moins salariale où vont se déconnecter les normes d'accès à l'emploi et les normes d'intégration sociale, où vont se déplacer les frontières de la production marchande et celles d'activités nouvelles non marchandes ?

Les agents de l'action sociale sont aux premières lignes de cette mutation. Il leur échoit en effet, dans l'ensemble des procédures inventées, des rôles nouveaux :

• désignation des catégories sociales devant occuper ce marché périphérique (en termes de stages, petits boulots, activités d'utilité sociale, etc.)

• accompagnement des bénéficiaires dans un itinéraire complexe, défini par une oscillation durable entre des séquences de chômage, de formation, d'activité ou d'inactivité

• médiation entre ces populations et les lieux d'accueil et d'insertion

• création de lieux d'insertion « ad hoc » si besoin est (entreprises intermédiaires, « ateliers sociaux », associations intermédiaires, etc.)

• définition et négociation personnalisées d'une insertion minimale, dans le cadre de la gestion de prestations contractualisées comme le complément local de ressources.

Autrement dit, il appartient aux agents sociaux d'inventer, au cas par cas, les formes nouvelles d'intégration et d'activité non salariale qui deviendront peut-être demain la norme d'accès à la société pour toute une frange de la population.

Gestion d'un minimum de survie ou gestion de la pauvreté ?

L'insertion par l'économique a des limites assez vites atteintes : épuisement, malgré toutes les mesures spéciales, des « gisements » d'emploi possibles, manque de capacité au travail de certaines personnes, limitation des crédits. Et les travailleurs sociaux ne peuvent guère échapper aujourd'hui à toute une autre dimension : la gestion de la pauvreté. Ils sont les « interlocuteurs obligés de la grande pauvreté », dit le récent rapport du Conseil économique et social. C'est une vieille fonction du travail social, pour laquelle il est urgent de faire preuve d'imagination et de créativité afin d'éviter de reproduire les formes les plus archaïques d'assistance.

La lutte contre la pauvreté, apparue marginalement dans un ensemble de circulaires en 1983, fait désormais chaque hiver l'objet d'un « plan » à caractère saisonnier comportant diverses mesures d'aide alimentaire, d'hébergement d'urgence, d'accès ou de maintien dans le logement et, depuis l'hiver 1986-1987, de garantie de ressources.

Ce « droit à la survie » qui émerge sous forme de revenu minimum garanti a fait l'objet en l'espace de deux ans d'un consensus politique remarquable. De solides objections venaient à la fois des horizons de droite et des horizons de gauche. D'un côté on parlait de risque de « prime à la paresse », de « désincitation au travail », de déresponsabilisation, de refus d'étendre encore la sphère des obli-

gations de l'État. De l'autre, on évoquait l'effondrement du droit au travail, l'acceptation de la société duale et de l'exclusion, le désengagement de l'État vis-à-vis de l'emploi, le risque de « monétariser » le problème complexe de la pauvreté... Ces réticences sont en train de s'effacer les unes après les autres. De bon ou mauvais gré, chacun se rallie à l'idée d'un minimum qui cristallise en lui-même toutes les problématiques actuelles de l'action sociale et dont l'évolution peut ainsi servir de « test ». À travers l'instauration du minimum se jouent en effet les problématiques de l'insertion économique par la médiation sociale, de la gestion interpartenariale, du nouveau « rapport au travail », de la réarticulation « assurance-solidarité » et de la gestion de projets et de l'évaluation.

Le seul point de clivage entre tous les protagonistes, celui qui fera basculer le minimum garanti du côté d'un réaménagement du Welfare ou du côté de la gestion néolibérale de la pauvreté, est la question de savoir si ce minimum doit ou non acquérir le statut d'une prestation légale identique sur tout le territoire français. La prochaine législature aura à se prononcer sur ce point.

Gestion « associée » du social

Il y a aujourd'hui une poussée de fond vers l'éclatement dans l'ensemble de la société des fonctions appropriées par l'État. Cela est manifeste dans le domaine social. Le social éclate hors du social. L'action sociale n'appartient plus aux seules institutions sociales ni à leurs professionnels. Elle explose dans les associations, dans les secteurs économiques, dans les médias, dans les réseaux informels. Il n'est certes pas question d'imaginer que cela pourrait supprimer l'action de l'État : les solidarités institutionnelles, longues, indirectes, demeurent parfaitement indispensables. Mais si elles assurent encore l'essentiel de la protection sociale, elles sont devenues impuissantes à produire du sens et à donner les éléments de ce nouveau contrat social devenu indispensable : les mouvements de la société civile se réapproprient cette fonction.

Le travail social est appelé à dépasser la mise en oeuvre des politiques sociales et son rôle de bras séculier de l'État pour devenir aussi l'accompagnateur des mouvements de la société civile. Il a aujourd'hui rendez-vous avec les partenaires économiques, avec le bénévolat associatif, avec la charité médiatique, avec le marketing publicitaire. Il doit être un relais pour des procédures incluant de plus en plus d'acteurs qui ne partagent pas tous — tant s'en faut — les principes de sa culture professionnelle. Il lui faut trouver de nouveaux espaces de négociation, de recherche, d'intervention dont les enjeux sont fondamentaux : régulation des priorités, bornes de l'intervention publique, formes de la médiation, frontières de la solidarité, signification du travail.

À l'évidence, ces enjeux sont trop importants pour être confisqués par des institutions sectorielles. Et c'est peut-être à ce point que l'on touche le plus clairement l'obsolescence de « l'État providence ». Celui-ci, à partir de ses fonctions « techniques » et de ses « produits » proprement sociaux, était réputé pouvoir créer les conditions d'un changement social : égalité des chances, droit d'expression et de participation, établissement d'un consensus social harmonieux, négociation des marges de la société.

Recentrée aujourd'hui sur la précarité, la pauvreté, l'urgence, l'action sociale devient plus instrumentale et plus limitée. Le « Welfare » n'est plus qu'un outil dont la portée et le sens se négocient dans des espaces réappropriés par le politique et par la société civile. Il n'a pas, ou pas encore, perdu pour autant son importance et l'on ne peut signer sa mort. La protection sociale réduite au minimum, la concurrence comme régulation suprême, la charité privée pour gérer les « perdants », ce modèle dur du néo-libéralisme social n'a pas encore renversé la forteresse. L'évolution me paraît, pour l'instant, indécidable.

Elisabeth Maurel
GREFOSS
Institut d'études politiques
Grenoble