



**NOUVEAUX REFERENTIELS DE POLITIQUES PUBLIQUES :
QUELLES COMPETENCES POUR L'INTERVENTION SOCIALE DE DEMAIN ?**
1^{ères} ASSISES REGIONALES DE LA RECHERCHE EN INTERVENTION SOCIALE

**Décentralisation, réforme de l'État, SSIG...
Le social est-il encore social ?**

Michel CHAUVIERE
Directeur de recherche au CNRS
CERSA, université Paris 2

Les changements dans le mode de production capitaliste, le néolibéralisme conquérant¹, malgré ses contradictions intrinsèques mais cependant en bonne conformité avec la politique de l'Organisation mondiale du commerce depuis l'accord général sur le commerce des services (AGCS), et surtout la financiarisation des échanges mondiaux autant que locaux, sans régulations publiques efficaces et crédibles, ont entraîné des effets considérables et sans fin sur les rapports sociaux qui organisent notre vie quotidienne (travail, emploi, citoyenneté, protections, communications, espace privé,...).

Concrètement, ces changements se manifestent d'abord par une dégradation des conditions sociales de production tant au plan quantitatif que qualitatif, dégradation à laquelle est exposé un nombre de plus en plus important de personnes, des surnuméraires aux classes moyennes, sans oublier le précaire à vie et les travailleurs pauvres. Cette situation nouvelle impacte les modes de vie, réintroduisant les questions de pauvreté et de paupérisation de masse, qu'on croyait avoir éradiquées à ce niveau-là de développement de nos sociétés occidentales. Indirectement mais non moins lourdement, elle pèse aussi sur les conditions matérielles, financières et professionnelles des politiques de protection sociale, au sens le plus large (Sécurité sociale, mais aussi aide et action sociale). Certes, en volume, le social a progressé, y compris son financement en valeur absolue. Mais ces données cachent mal une sérieuse régression en substance et en valeur relative du social effectivement

¹ Voir Pierre DARDOT, Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

réalisé, eu égard aux besoins. Il faudrait tellement plus de solidarité obligatoire et en actes, c'est-à-dire en moyens de redistribution, en institutions publiques et/ou non-lucratives, et en salariés qualifiés.

Trois marqueurs de cette évolution seront examinés ici : en interne, la décentralisation et la réforme de l'État et en externe la question des SSIG.

1. En interne, la décentralisation et la réforme de l'État

Pour faire mieux avec moins, quand les besoins sont en croissance et que les convictions flanchent, la seule solution très largement adoptée durant les dernières décennies d'abord dans le monde anglo-saxon puis progressivement dans nos pays via la construction européenne, a été de changer le logiciel de l'action publique. C'est en ce sens que le néolibéralisme est aussi un ordolibéralisme qui implique non pas moins d'État mais un État toujours plus interventionniste et autrement.

Dans le secteur de l'action sociale, pris dans son sens historique le plus large, on assiste de ce fait à un double mouvement : décentralisation des mises en œuvre, d'une part, et recentralisation des contrôles, de l'autre.

En France, la première vague de décentralisation entre 1982 et 1986, sous gouvernement socialiste, a été un moment historique, mais pour quels résultats et avec quels effets réels sur le secteur social, très largement transféré à cette occasion ? Rappelons ici deux traits de cette grande réforme structurelle. D'une part, elle n'était pas faite pour le social mais le social lui allait bien, autrement dit le social était facilement transférable, au plan idéologique (vu l'argument de proximité et l'absence de monopoles professionnels) et au plan institutionnel (vu le grand éclatement des initiatives sur le terrain et la complexité des financements croisés). D'autre part, les transferts n'ont pas été accompagnés par l'administration publique. Il n'y a pas eu de mode d'emploi au plan doctrinal ; ainsi on a transféré l'Aide sociale à l'enfance (ASE), préalablement compétence d'État, aux départements seulement pour des raisons d'opportunité et sans anticiper sur les effets à terme. De même les exigences de professionnalité et donc de qualification n'ont guère été soutenues ; au contraire, on a assisté à une régionalisation des formations lors de l'acte II (2003) qui décline tendanciellement les professions sociales et produit surtout de l'emploi social de bas niveau de qualification. Certes, durant les premières années de la décentralisation, les autorités ont fait publiquement promesse de nouvelles transversalités au niveau territorial, voire d'une nouvelle approche globale, centrée sur l'individu, bref elles ont fait miroiter un « département providence », mais rapidement la régression s'est dévoilée au quotidien, surtout quand les moyens financiers promis avec les compétences ont commencé à manquer ! Les élus le disent eux-mêmes. Certains départements sont aujourd'hui économiquement sinistrés.

Un tsunami contractualiste s'en est suivi, accélérant la conception de toute l'action sociale comme un système de services sinon marchands du moins quasi-marchands, à tout le moins devant être gérés comme tels. Entre les autorités publiques et les opérateurs associatifs auxquels se sont joints les opérateurs lucratifs dans les secteurs les plus rentables, on a alors de plus en plus naturellement parlé prestations et résultats, donc business, sans oublier de consolider les réseaux affinitaires locaux, parfois au nom des usagers et le plus souvent en shuntant les professionnels. En outre, exposés à des problèmes

de financement et d'organisation, les nouveaux pouvoirs ont vite oublié de se soucier de doctrine, de stratégie concertée et pour cela de rencontrer les professionnels comme ils sont, avec l'intelligence collective dont ils sont capables. Les acteurs de terrain subissent cette situation d'abandon et de nouvelles contraintes, ils le déplorent souvent mais se découvrent aussi relativement impuissants à renverser l'ordre des choses. Le social est ainsi déshistoricisé, segmenté et surtout dévitalisé comme jamais²

L'action publique est également marquée par un renforcement sans précédent du contrôle administratif des conditions de la délégation³, ce qui, en France est patent depuis une loi du 2 janvier 2002 dite de « rénovation de l'action sociale et médico-sociale ». Cette loi renforce en effet les liens de subordination entre les opérateurs en concurrence les uns avec les autres et les administrations publiques, centrales et territoriales, qui conservent le monopole de la ressource financière. Elle oblige les établissements et services à mettre en œuvre toute une série de nouveaux instruments de « bonne gestion ». Parmi ces instruments, on voit apparaître des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), devenus rapidement obligatoires, et des Groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). En aval, à l'initiative des mêmes pouvoirs publics, se déploie de façon démesurée, eu égard aux vrais enjeux, une obligation légale d'évaluation, tout à la fois en interne et en externe, dont la mise en œuvre technique est confiée, une fois encore, par la seule administration, à des tiers habilités ; ce qui constitue une véritable aubaine pour les professionnels du « marché de l'intelligence », domaine hyper commercial aujourd'hui en pleine croissance. Conséquence encore : la conscience du social, qui avait fait l'assise de la professionnalisation des agents, est à la baisse, bornée par le réalisme économique, le pragmatisme politique et, pire, la fatalité de l'exclusion et du malheur.

Les GCSMS, que l'on qualifie pudiquement de coopération ou de mutualisation entre opérateurs associatifs, conduisent en réalité à une concentration progressive des moyens d'action. Les structures de petite taille sont condamnées à terme, sauf s'il s'agit d'expérimentation. De nouveaux holdings associatifs en nombre réduit sont en voie de constitution. On prévoit 3 000 à 4 000 unités à terme contre les 33 000 associations gestionnaires actuellement. Elles verront leurs sièges sociaux renforcés, avec beaucoup de grandes directions : direction des ressources financières, direction des ressources humaines, direction du développement, direction juridique, etc., loin des problèmes et des pratiques de terrain, comme s'il s'agissait désormais d'une véritable entreprise sociale, sans le capital ni les actionnaires, toutefois. Outre les économies d'échelle, ce montage a aussi une justification technique : être en meilleure position dans les négociations pluriannuelles avec les pouvoirs publics (CPOM) et offrir de meilleures « prestations » aux clients du social, ceux qu'on nomme encore usagers pour quelques temps. Double commerce en sorte, avec les pouvoirs publics qui achètent des prestations (marchés publics) et avec les usagers/clients qui ça et là commencent effectivement à participer au coût de la prestation (en matière d'accompagnement, par exemple).

Cette orientation fait courir un certain nombre de risques au secteur de l'action

² Michel CHAUVIERE, « Quel est le "social" de la décentralisation ? », *Informations sociales*, CNAF, n°162, 2010, pp.22-31

³ Le mot *délégation* est pris ici non dans son sens juridique précis, comme dans délégation de service public, mais dans un sens plus générique, s'agissant de toutes les situations liant un « principal » et un « agent ».

sociale. D'abord le risque que les plus puissants groupements ou de nouveaux aventuriers ne phagocytent les plus faibles. Puis le risque d'une réduction significative de l'offre de places en établissements spécialisés, par suite des arbitrages internes entre segments de marché, dans un contexte de concurrence et de ressources financières à la baisse, plus finalisées que jamais (exit l'approche globale) et soumises à évaluation permanente. Jusqu'au raisonnement économique suivant que d'aucuns commencent à tenir froidement : un enfant handicapé à domicile avec accompagnement de ses parents coûte moins cher qu'un enfant scolarisé avec une auxiliaire de vie scolaire, emploi précaire par définition, et de toutes les façons moins cher encore qu'un enfant accueilli dans un établissement spécialisé, type Institut-médico-éducatif (IME), forcément très professionnalisé ! Réduire la masse salariale (variable d'ajustement) et changer les représentations du social et de la nécessité d'avoir des professionnels, tels sont les objectifs principaux de la manœuvre. Il existe donc un troisième risque : l'élimination progressive des acteurs de terrain et de leurs références cliniques au profit des nouveaux ingénieurs sociaux, autrement dit un recul du contrôle par les travailleurs sociaux de leurs champs professionnels, c'est-à-dire de leurs savoir-faire et du devenir de leur instrument de travail. Au final, nous courons tout simplement le risque d'un déclin culturel et politique sans équivalent, aux plans de la créativité, de la culture sociale et plus largement du sens des pratiques. L'intelligence sociale collective est en danger⁴.

À ces manœuvres « modernisatrices », la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mesure initiée par le Parlement socialiste en 2000 mais mis en œuvre par la direction du budget, dans le cadre du gouvernement de droite après avril 2002, sert de faïtière et donne le style. Elle réduit en effet l'action publique en général à un algorithme gestionnaire composé de missions, de programmes et d'actions, et elle généralise l'obligation de résultats à tous les niveaux, vérifiables par les autorités et susceptibles d'être sanctionnés (avec l'introduction du mérite, par exemple). En application, la réforme générale des politiques publiques (RGPP) adoptée en 2007 transforme de fond en comble notre appareil institutionnel. Exit en 2009 la direction générale de l'action sociale (DGAS), exit également les directions départementales et régionales de l'action sanitaire et sociale (DDASS et DRASS). Cette « vieille » administration déconcentrée⁵ est maintenant remplacée par différentes agences stratégiques, plus facilement soumises à l'obligation de résultats. Parmi elles, les agences régionales de santé (ARS) ont absorbé le secteur médico-social dans le sanitaire et sont en train de généraliser un financement par l'activité réalisée et non plus par le projet, en s'appuyant sur la tarification à l'activité (T2A) et le temps actif mobilisable (TAM). De son côté, l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) produit des recommandations de « bonnes pratiques » et habilite les évaluateurs externes, pendant que l'Agence nationale de soutien à la performance (ANAP) prépare les esprits à entrer dans la problématique de la performance, ce qui fait grincer plus d'un professionnel. Comme on le voit, il y a une grande cohérence dans toutes ces « innovations » !

Au quotidien, pour les nombreux travailleurs des secteurs non soumis à la concurrence, spécialement dans le secteur social, au sens large, on s'appuie désormais très

⁴ Michel CHAUVIERE, *L'intelligence sociale en danger. Chemins de résistance et propositions*, Paris, La Découverte, 2011.

⁵ Les directions départementales datent de 1964 et les directions régionales de 1977, ce qui n'est pas si vieux. En réalité, il lui est surtout reproché d'avoir été trop proche des terrains et trop bienveillante à l'égard des acteurs.

largement et sans crainte philosophique sur des données non sociales, importées de l'entreprise : le produit, la qualité, la bienveillance, la satisfaction de l'utilisateur et l'évaluation, de plus en plus performative.

3. En externe, la question des SSIG

Les changements affectant le social sont également surdéterminés par le cours de la construction européenne, avec notamment la directive Services de 2006 qui transforme le statut et le développement des activités protégées par les valeurs de l'intérêt général et de la fonction publique, étendue aux délégataires, notamment aux associations, en autant de parts de marché à gagner, à perdre et à réguler.

Pour l'Union européenne, les services sociaux, qualifiés désormais de services sociaux d'intérêt général (SSIG) font partie des services dits d'intérêt économique général (SIEG). Et cet ensemble recouvre la quasi-totalité des services dits d'intérêt général (SIG) dont la condition impérative d'existence est un mandatement par une autorité publique aux fins d'exercer telle ou telle mission d'intérêt général. Dans ce sens, tous ces services sont identifiés comme des entreprises offrant des prestations sur un marché donné, sans qu'il soit nécessaire que le bénéficiaire paie directement le service rendu. Cet économisme effréné et extensif est d'ailleurs tout à fait conforme aux origines et à la vocation libérale de l'Union européenne, plus précisément aux théories et pratiques de l'ordolibéralisme (ou économie sociale de marché)⁶.

Elle a été officialisée dans le droit positif communautaire, notamment sous l'article 107 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) lequel interdit les aides d'État réputées fausser la concurrence, qui doit rester libre, ainsi que par différents textes dérivés et certains arrêts de la cour de justice européenne.

Pareille orientation dénature le social réalisé. Historiquement et par destination, les services sociaux ne sont en effet pas des services marchands et les règles fondatrices du jeu économique libéral ne s'appliquent pas, le social étant constitutionnellement fondé sur le pacte social⁷, la solidarité, l'égalité et l'universalité. Ces dispositions ne peuvent donc que modifier en substance tant leur statut, leurs missions que leur mise en œuvre. Conformément à aux valeurs qu'il incarne, le social réalisé reste à l'opposé de toute vente de produits ou de biens dits sociaux, générant des profits financiers à ses opérateurs habiles. Il ne vise pas une clientèle solvable, laissant les exclus au bénévolat caritatif ou télévisuel (Téléthon et autres).

C'est pourquoi de plus en plus de voix s'élèvent contre cette doxa européenne pour réclamer l'intégration des services sociaux relevant des services publics et du secteur associatif délégataire dans les services non économiques d'intérêt général⁸. Le corpus juridique européen recèle en effet d'autres dispositions permettant de (re)classer, si on le

⁶ Voir Joël HENRY, Michel CHAUVIERE, « Quel statut pour les services sociaux dans l'union européenne ? Arguments pour des services sociaux non économiques d'intérêt général », *Revue de droit sanitaire et social*, RDSS, n° 6-2011, pp. 1043-1058.

⁷ Voir article premier de la Constitution de 1958, reprenant les termes de 1946 : *La France est une république indivisible, laïque démocratique et sociale.*

⁸ MP₄-Champ social, L'Appel des Appels et d'autres encore...

voulait, les services sociaux dans les services non économiques d'intérêt général (SNEIG), autre catégorie juridiquement consacrée par le traité de Lisbonne (protocole n°26 sur les SIG) mais jusqu'à présent trop étroitement réservée à la scolarité obligatoire et aux services de sécurité sociale. Il en va pourtant de l'intérêt supérieur de la société à la cohérence et à la cohésion, et de l'intérêt des ayants droit à la qualité citoyenne et non marchande du service qui leur est du.

Conclusions

Le nouvel encadrement du « faire société » est devenu très clair, il faut tout à la fois responsabiliser au niveau individuel (autrement dit « ne compte que sur toi-même »), libéraliser au niveau des intermédiaires, devenus des opérateurs mis en concurrence les uns avec les autres, ce que le Medef français réclamait depuis 2002⁹, et sur-contrôler au niveau des pouvoirs publics, pour des raisons tant idéologiques que financières, en même temps qu'il faut réduire les services publics, en régie et associatifs et s'aider des fameux partenariats public privé (PPP). Mais ce n'est plus de privé associatif qu'il s'agit.

Plus insidieusement, une lente contamination des esprits et des comportements est à l'œuvre qui a déjà pénétré bien des domaines, consacrant l'expert, le manager et l'entrepreneur au lieu de s'appuyer sur l'intelligence sociale des gens de terrain, des créateurs et des citoyens organisés. La chalandisation, terme proposé en 2007¹⁰, est un concept générique qui intègre tous ces différents changements d'allure banalement technique et permet d'en comprendre la cohérence d'ensemble et l'impact sur la substance même de l'action sociale autant que dans son management. La chalandisation formate, à leur insu, les esprits, en modifiant progressivement les attitudes et les comportements individuels et collectifs. Elle prépare la possibilité de la marchandisation du social, mais n'est pas la marchandisation réalisée. Elle promeut ainsi, par exemple, le passage d'une privatisation associative adossée à l'État et partageant ses valeurs d'action publique (privatisation de type 1) à une privatisation lucrative, dans les segments les plus solvables et à une gestion quasi-marchande pour tout le reste (privatisation de type 2). Parallèlement, elle réduit l'idéal historique des professions à la seule gestion des compétences individuelles de leurs membres, etc.

Ce nouvel espace du social pose un sérieux problème pour le secteur dit de l'économie sociale et solidaire, pris entre deux loyautés : la loyauté au modèle social institué et aux valeurs de l'intérêt général (ou du bien commun), ce qui passe, en France, par l'État-nation républicain, et la loyauté aux terrains, aux besoins des hommes et des femmes, dans la compétition économique s'il le faut et, en tout cas, dans une légitimité partagée avec les pouvoirs publics.

⁹ Rapport Medef : *Concurrence : Marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu. Principe n° 3 : intégrer le secteur social dans le marché concurrentiel*- mai 2002.

¹⁰ Michel CHAUVIERE, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2010 (avec une préface inédite, première édition 2007).

Le Pôle Ressources régional "Recherche et Intervention sociale" est financé grâce aux concours de :



Le Pôle Ressources régional "Recherche et Intervention sociale" est conjointement porté par :



**COLLÈGE COOPÉRATIF
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

