

# Chapitre 17

## Les cadres et directeurs au cœur d'une mêlée normative

Michel Chauvière

Directeur de recherche au CNRS, CERSA, université Paris 2

Depuis maintenant un bon quart de siècle, dans tout le secteur social et médico-social, la division du travail connaît un fort développement. Ainsi, le groupe des cadres est-il désormais plus nettement différencié que dans le passé. Parmi eux, les directeurs ont gagné en visibilité mais aussi en responsabilité, y compris au plan pénal. Malgré de nombreux efforts pour mieux identifier, orienter, consolider, européaniser et sécuriser ces missions, notamment par la formation permanente et au travers de nombreux colloques et ouvrages spécialisés<sup>1</sup>, beaucoup de professionnels témoignent aujourd'hui de difficultés accrues à les exercer. Moins du fait, disent-ils, de la complexité des situations sociales et/ou individuelles à déchiffrer, à accompagner ou à prendre en charge que d'une excessive production de normes techniques et gestionnaires de toutes origines, entre principe de précaution et obligations de résultat, en passant par une forêt de référentiels, sans les freins ni les régulations ni les contre-pouvoirs qui leur sembleraient indispensables.

### Un cumul conjoncturel de tensions normatives

Dans les nouvelles conditions de travail qui leur sont imposées, cadres et directeurs semblent pris dans trois champs normatifs principaux. Ce sont autant de tensions, de conflits, voire de contradictions, qu'il leur faut gérer au quotidien, sans jamais oublier l'intérêt final des différentes personnes dont ils ont la charge, à savoir, d'une part, des professionnels salariés et, d'autre part, des bénéficiaires, dits aussi « usagers ».

D'abord, situation inédite pour tous, ils sont bon gré mal gré dans un moment caractérisé par l'hégémonie sans cesse renforcée de la raison gestionnaire. Le management en soi n'est pas en cause, s'il consiste simplement à rechercher les meilleures formes d'organisation et de répartition des tâches pour plus d'efficacité, d'efficience et moins de dépenses inutiles. Y compris quand ce modèle est transféré de l'entreprise privée ! Le problème vient surtout de l'excessive autonomie acquise par cet instrument dans l'action publique, des effets culturels induits par cette vision du monde, qu'avec Boltanski et Chapiello, on peut qualifier de

---

1. Ainsi, par exemple, Ladsous Jacques, *Diriger autrement*, Scarabée CEMEA, 1982 ; Lapauw Régis, *Les enjeux de la direction des institutions sociales*, Érès, 1983 ; et du même auteur, 10 ans après : *La pratique du management des entreprises sanitaires et sociales*, Privat, 1993 ; voir aussi plus près de nous : Dubreuil Bertrand et coll., *Le travail de directeur en établissement social et médico-social. Analyse de la pratique*, Dunod, 2004, etc. On pense aussi aux Actes des journées d'études de l'association des directeurs certifiés de l'École nationale de la santé publique, *Être européen et directeur*, les 2-3-4 juin 1993 à Bruxelles, sans oublier Lefèvre Patrick, *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*, Dunod, 1999 (avec une bonne bibliographie)... Il faudrait d'ailleurs un jour analyser l'évolution des problématiques dans toute cette littérature récente.

« nouvel esprit du capitalisme<sup>2</sup> », et de la non-prise en compte d'un certain nombre de conséquences sociales. Quand les injonctions contradictoires entraînent de trop nombreux effets pervers, on peut craindre en effet tant pour la qualité même du service dû aux personnes en difficultés que pour les professionnels et les relations humaines au travail (stress, fatigue...).

La domination du « managérialisme<sup>3</sup> » a une triple origine : politique, économique et idéologique. Les raisons économiques et idéologiques sont bien connues et abondamment commentées, notamment par les divers courants de l'altermondialisme. Voyons un aspect de la raison politique. Dans son dernier ouvrage, Vincent de Gaulejac s'intéresse à « la société malade de la gestion<sup>4</sup> ». En réalité, on pourrait se demander si c'est la société ou bien le politique qui est aujourd'hui le plus mal en point du fait de cette hégémonie. Ce succès historique est sans aucun doute l'aboutissement d'une stratégie de réduction de la raison politique (le fameux « moins d'État ») ourdie dans les milieux libéraux depuis de nombreuses années. Mais elle correspond aussi à l'abandon par bon nombre d'élites gouvernementales et leurs relais, de la réflexion sur l'avenir du secteur public et ses avatars, ainsi que sur la façon de moderniser l'action collective sans nécessairement concevoir toute unité de production comme une entreprise. Le recul du politique est aussi à la mesure de son propre renoncement.

Pour bon nombre d'acteurs, ni la culture, ni la santé, ni le social, ni l'éducation<sup>5</sup>, ni même la sécurité ne devraient être conçus comme des entreprises ordinaires, eu égard à la nature particulière de leur activité. Les biens collectifs de ce type impliqueraient d'autres modèles et d'autres recherches. Nous y sommes plus sensibles en France en raison de notre longue et riche expérience du service public protégé par l'État<sup>6</sup>, dont la philosophie est d'ailleurs étendue à l'ensemble des opérateurs faisant fonction de service public, y compris sous statut associatif. Du moins, était.

La découverte de la directive Bolkestein il y a quelques mois, en plein débat référendaire sur la Constitution européenne, a révélé aux septiques qu'il existe réellement une ligne de front aux limites du champ concurrentiel. Les services sociaux doivent intégrer les dits « services d'intérêt général », pour mieux préserver la spécificité de ce secteur, soutenait subtilement

---

2. Boltanski Luc, Chapiello Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999. Voir aussi Boltanski Luc, *Les Cadres, la formation d'un groupe social*, Éditions de Minuit, 1982.

3. Voir Reyre Gérard, *Du courage d'être manager. Conversations sur l'idéologie managériale et les pratiques réelle des managers*, Éditions Liaisons, 2004.

4. De Gaulejac Vincent, *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Le Seuil (Économie humaine), 2005. Voir aussi Fitoussi Jean-Paul, *La politique de l'impuissance*, éditions ARLEA, 2005.

5. En titrant à la Une : « Le business de la réussite scolaire », *Libération* du 27 avril 2005 montre comment les cours privés sont devenus une véritable entreprise, de la maternelle à la fac, creusant un peu plus la fracture scolaire. Dans le social, les personnes âgées et handicapées, les familles en quête de crèche offrent également une bonne solvabilité et tout un commerce spécialisé fait aujourd'hui l'assaut de la parentalité, de manière sans doute à moderniser la protection de l'enfance !

6. L'État pouvant être ici défini comme la seule instance disposant de la « compétence de ses compétences » (Michel Borgetto), ce qui fait toute la différence avec l'administration publique, forcément subalterne, *a fortiori* quand elle se démultiplie comme c'est le cas depuis la décentralisation.

Francis Lemor au nom du CES, dans les *ASH* du 21 janvier 2005<sup>7</sup>. Pourtant, « on ne sait toujours pas ce que recoupe le concept de service d'intérêt général », protestait à son tour Jean-Michel Bloch-Lainé dans la même revue le 15 avril dernier, tout en faisant la proposition d'un ensemble d'indices pour les sortir de la directive « services<sup>8</sup> », etc. Dans ce débat essentiel, qui ne fait que commencer, à propos de la définition matérielle et organique de la notion d'intérêt général, les enjeux sont nombreux. Il y a tout d'abord l'avenir de notre droit public, et spécialement des qualités du service public à la française (égalité, continuité, adaptabilité). Mais aussi les valeurs d'universalité dans de nombreux programmes mixtes public/privé associatif<sup>9</sup>. Et, sur un autre plan, la transparence des choix et le contrôle démocratique de l'activité de service, à tous les niveaux, si l'on veut continuer à les distinguer du mode concurrentiel. Mais le veut-on vraiment ?

Quelle que soit la solution finalement adoptée, les conditions de travail et de responsabilisation des cadres et des personnels vont évidemment s'en trouver bousculées. Et le processus est déjà bien engagé, notamment dans le secteur social, où les transformations associées à l'autonomie de l'idéologie gestionnaire sont nombreuses : le déclin de l'appareil politique central d'action sociale, autrement dit une verticalité pour l'action en capilotade et à l'étiage ; le miroitement d'une égale qualité politique et même éthique après la décentralisation du social, autrement dit, l'illusion d'une possible horizontalité alternative de l'action ; les nombreux effets pervers entraînés par le principe « qui paye décide », sans compter le recul de la raison politique, comme telle<sup>10</sup> ; sur le terrain, le gonflement des tâches gestionnaires parasites au détriment des tâches cliniques ou d'intervention, en face-à-face ; enfin, l'intériorisation par les acteurs de l'inéluctable nécessité de rendre toujours plus de comptes aux autorités et son double, l'esprit de responsabilité, ce que les anglo-saxons qualifient d'un seul mot : *accountability*. Et cela, bien que l'application de cette norme soit très sélective. Toute l'action publique n'est pas évaluée, ni évaluée selon les mêmes critères, beaucoup s'en faut<sup>11</sup>.

Ces nouvelles contradictions normatives pour l'action sociale institutionnalisée se manifestent dans les rapports de plus en plus fréquents des administrations publiques (d'État ou territoriales) et des opérateurs (encore majoritairement associatifs). Ce qui concerne au

---

7 Sarazin Isabelle, « Questions à Francis Lemor » (rapporteur de l'avis adopté au Conseil économique et social, le 19 janvier 2005 : « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur »), *ASH*, n° 1391, 21 janvier 2005.

8 Sarazin Isabelle, « Rencontre avec Jean-Michel Bloch-Lainé sur la directive Bolkenstein » (Président de l'UNIOPSS et membre du Conseil économique européen), *ASH*, n° 2403, 15 avril 2005.

9 Chauvière Michel, « Secteur social et médico-social et formes successives du partenariat public-privé en France », *Télescope, revue d'analyse comparée en administration publique*, ENAP, Montréal, vol 12, n°1, février 2005, pp. 53-64.

10 On se souvient qu'en 1982, Mme Nicole Questiaux, alors ministre d'État de la Solidarité nationale, avait démissionné en faisant savoir qu'elle ne voulait pas être le ministre des comptes ! Ce qui avait été très mal compris à l'époque.

11 Ainsi, comment évalue-t-on l'armée ? Ou bien, pourquoi n'évalue-t-on pas la productivité des mille et une réunions qui sont imposées aux acteurs, sous prétexte de partenariat, de concertation, de consultation ou même de « co-construction » et qu'ils jugent bien souvent inutiles ou purement formelles ? Il existe toujours une frontière entre évaluation imposée et non-évaluation de fait.

premier chef les cadres et les directeurs. Mais le style a changé. Il faut plus que jamais savoir se vendre, savoir emballer son projet et tirer le maximum de ses réseaux. Parfois d'ailleurs, ce qui s'échange formellement dans ces situations, devenues très communicationnelles, est presque plus important que les réalités de terrains ou les résultats réels attendus. La recherche du renforcement du contrôle des conditions de l'action publique déléguée, notamment depuis la loi du 2 janvier 2002 dans sa deuxième partie, tout comme la généralisation de la culture concurrentielle par appels d'offre, le montrent également. Derrière la main de velours de la « gouvernance », se développe en réalité une très forte reprise en mains par l'autorité publique. Et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mesure initiée par l'État central et lui seul (à savoir, par la direction du budget à Bercy), viendra dans peu de temps parachever cette « modernisation » de l'administration publique. Désormais, il y aura obligation de résultats pour tout le monde, et gageons que, par effet de cascade et parce que chacun voudra ouvrir le parapluie vis-à-vis de son supérieur immédiat, la nouvelle norme retombera vite sur les professionnels en bout de chaîne. Continuer de raisonner en termes qualitatifs ou cliniques, rester accrochés aux obligations de moyens sans promettre la lune, constituent aujourd'hui autant de fautes professionnelles contre la raison gestionnaire et le consumérisme du bien-être triomphants.

Les transformations de la « relation de service » sont très significatives de cette inflexion en cours de l'action publique. La notion de service était riche de sa triple définition comme nécessité éthique, matérialité et destination. Le service était fondé, réalisé et finalisé. Aujourd'hui, une offre « au service de » tend à ne plus être définie que par sa destination au lieu d'être également qualifiée par un contenu (et donc des connaissances) et des raisons globales (c'est-à-dire des choix éthiques et politiques). D'autant que l'on a généreusement promotionné les droits d'accès subjectifs (c'est-à-dire partant de la personne), en oubliant que tous les droits créances (ou « pouvoirs d'exiger »), quels qu'ils soient, nécessitent toujours des politiques d'offres plus généreuses encore. Le droit au logement ne loge pas<sup>12</sup> ! Mais, il est vrai que certains attendent cyniquement que se multiplient les recours devant les tribunaux pour commencer à bouger ! Quoi qu'il en soit, à tout besoin doit désormais correspondre une réponse (et réciproquement), en temps réel si possible, à condition bien sûr que l'analyse des besoins entre aussi dans le formalisme gestionnaire. On connaît l'ardeur des élus en matière de vérification des besoins et les recours qu'ils affectionnent à de nombreuses officines bien rémunérées pour ce faire ! Du service, devenu ainsi une chose ordinaire, autrement dit une marchandise<sup>13</sup>, se trouvent évacuées les idées de nécessité, de valeur éthique, d'implication professionnelle et de rapports sociaux avec toutes leurs conséquences politiques.

Ce tableau est en France conjoncturellement alourdi par le fait que simultanément les cadres, comme du reste l'ensemble des salariés de ce secteur, se trouvent confrontés tout à la fois à la problématique du territoire et à celle de l'utilisateur. Le second servant parfois d'argument final de la première, alors qu'en réalité le choix du territoire est avant tout stratégique. Les cadres

---

12 Voir *Informations sociales*, « L'Accès aux droits », n°120, décembre 2004 (articles de Borgetto, Chauvière, Lafore...)

13 Pour Marx, dans *Le Capital*, la marchandise est un objet extérieur à l'homme et c'est aussi la forme élémentaire de la richesse dans les sociétés capitalistes, ces « vastes accumulations de marchandises ». Il reprend et il développe longuement le double caractère de la marchandise, à savoir sa valeur d'usage ou utilité, et sa valeur d'échange ou valeur proprement dite. Développé dans Chauvière Michel, « Quand le marché hante le social ! », *Les Cahiers de l'Actif*, n° 254-255, juillet-août 1997 (Dossier : « La marchandisation du social »).

sont plus spécialement chargés de mettre en scène et en musique ces changements, d'où leur plus forte exposition à ces nouvelles normes d'organisation et de légitimation cumulées.

La territorialisation fait rupture avec l'idéologie républicaine unitaire, mais jusqu'à ce jour sans nous faire basculer dans une quelconque démocratie fédérale. La voie est originale mais étroite et, pour le meilleur et pour le pire, nous y voilà engagés depuis maintenant deux décennies. Une idée s'est rapidement imposée : notre pays serait désormais à concevoir comme un ensemble hétérogène de territoires, avec un affaiblissement normal du sentiment national (ce vieux patriotisme !). La construction européenne va également dans ce sens. C'est évidemment une nouvelle croyance sociétale. Rien de plus. Mais c'est une croyance qui devient progressivement un nouveau paradigme pour toute l'action sociale, avec des conséquences innombrables à court et moyen terme. La solidarité devient territoriale quand elle était nationale. Et le territoire sert surtout de nouvelle toise pour la mesure de l'efficacité de l'action collective. Avec la norme de proximité<sup>14</sup>, qui découle directement du principe de subsidiarité<sup>15</sup>, le « service rendu » doit se concevoir désormais « pour les gens », comme s'il n'en avait pas été ainsi bien avant, mais surtout là où ils sont, c'est-à-dire localement assignés à résidence et à identité, et autant que possible en temps réel. Exit la solidarité nationale organisée pour être égalitaire, vive le temps court du politique et vive la solidarité des proximités<sup>16</sup>, même si elle est inégalitaire d'un territoire à l'autre ! Enfin, cette position serait d'autant plus fondée que l'État providence agoniserait depuis un quart de siècle. Du moins s'en persuade-t-on, comme pour accélérer son recul...

En réalité, cette politique, au départ volontariste et consensuelle, n'a pas tout à fait tenu ses promesses. D'abord, la simplification administrative attendue de la territorialisation n'est pas au rendez-vous. Pire, aux financements croisés de l'ancienne configuration, s'est substitué un imbroglio de financements, de partenariats et de normes qui semble bien ne profiter qu'aux spécialistes de la complexité. Pas étonnant qu'ils prolifèrent ! La politisation/territorialisation du social n'offre en réalité aucun frein sérieux à l'hégémonie gestionnaire, secteur public et secteur privés confondus. Bien au contraire. Nombre d'élus, techniquement incompetents - ce qui est relativement normal -, s'en remettent plus volontiers aux experts de cette rationalité formelle qu'est la gestion qu'à des partenariats dynamiques, mais risqués, avec les acteurs de terrain. Les territoires, librement et soi-disant mieux administrés, ne feraient donc pas mieux

---

14 ISM-Corum, *La proximité, quels enjeux pour les services publics ?*, Lyon, Mario Bella éditions (textes de N. Murard, P. Valarié, Ph. Warin, M. Chauvière, etc.)

15 Principe de subsidiarité : Ce principe, qui remonte à Aristote, a été fixé par St Thomas d'Aquin. Pie XI l'a explicitement formulé dans son encyclique *Quadragesimo anno* (1931 - quarante ans après *Rerum novarum* de Léon XIII). Anti-républicain, ce principe concerne la dévolution de l'autorité dans la société. Il vaut comme agencement et équilibre savants entre autonomie et ordre social, entre liberté et régulation au nom du bien commun, entre non-ingérence et devoir d'ingérence de l'État, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la société idéale. Ces normes d'action publique permettent de valoriser l'action de terrain au plus près de l'initiative personnelle ou communautaire, de légitimer les corps intermédiaires comme les associations, les entreprises et la famille, de nourrir une critique de l'État en matière d'action sociale, renvoyé au rôle d'« aider ceux qui s'aident ». Concrètement, selon ce principe, entre deux niveaux de responsabilité et deux niveaux d'intervention possibles, la préférence du chrétien doit toujours aller à celui qui est le plus proche de la personne. Il en va de même par extension, pour la société civile contre les excès de l'intervention étatique (la « charité légale ») et dans la construction européenne depuis Maastricht, pour tout ce qui doit rester de compétence nationale.

16 Voir Lafore Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *RFAS*, n°4-2004.

que l'État et son administration déconcentrée. De plus, et c'est sans doute là l'échec principal de la décentralisation à la française, en dépit de cette grande réforme structurelle, la progression des ainsi nommées « exclusions » en tous genres est patente et, qui plus est, elle se manifeste avec force dans des domaines où la responsabilité des collectivités locales a été précisément renforcée : logement, équipement, insertion, etc. Comment croire qu'il n'y a là que concomitance malheureuse ?

Avec ce nouveau paradigme, malgré l'expérience singulière et riche que nous en avons depuis maintenant plus d'une trentaine d'années, la politique d'action sociale, comme telle<sup>17</sup>, est devenue l'impensée de la décentralisation (comme du reste de la construction européenne). À tout le moins, la nécessité d'une cohérence nationale de l'action publique dans ce domaine a singulièrement régressé<sup>18</sup>. Le développement social, si chèrement défendu dans quelques écrits<sup>19</sup>, n'est à cet égard qu'un ersatz. Si le développement est évidemment souhaitable, il ne peut-être que le résultat à moyen terme d'un faisceau de politiques publiques, à bon niveau territorial, confrontées aux rapports sociaux, et non une recette nouvelle que l'on pourrait commander à des intervenants spécialisés. À moins qu'en matière sociale, l'enjeu principal ne soit en réalité ailleurs, qu'il soit par exemple davantage corrélé aux choix économiques qu'aux choix territoriaux... Nous nous serions alors lourdement trompés de grille d'analyse et de cadre d'action !

La référence à l'usager et à ses droits n'est pas non plus exempte d'ambiguïtés. Plus de droits est de manière générale la marque d'une avancée démocratique. Mais on ne peut se satisfaire de ce raisonnement a priori. Outre la proximité douteuse du mot usager avec le mot usé (usagé), il faut aussi examiner les pratiques discursives qui accompagnent ces nouveaux droits dans les différents programmes de « modernisation » de l'action publique en cours : qu'il s'agisse des bénéficiaires de l'action sociale (janvier 2002), des habitants (février 2002), des malades (mars 2002), des personnes handicapées (février 2005), ou, un peu plus tôt, depuis 2000, des administrés dans leurs rapports avec l'administration. Dans tous ces exemples, la rhétorique de l'usager fonde une tentative de transfert de la légitimité de l'action de l'amont vers l'aval, ce qui change le type de pilotage des interventions mais aussi la signification de la norme juridique dans l'action publique.

Une telle législation est en effet largement inspirée par le droit des consommateurs. Si bien que le critère de l'usager supposément bafoué dans ses droits, prime désormais sur toute autre considération et notamment sur l'examen des conditions de l'exécution des contrats entre les différentes parties prenantes (décideurs, institutions et professions, usagers). C'est d'ailleurs la critique la plus sévère que l'on peut faire à la loi du 2 janvier 2002 : avoir inoculé un terrible poison, à savoir le doute systématique sur les prestataires de service, par décalque du soupçon consumériste sur les intentions supposées des producteurs et des commerçants de

---

17 L'action sociale n'a jamais bénéficié d'une définition officielle, ni même officieuse, même dans le code de l'action sociale et des familles de 2001 (refonte à droit constant du code de la famille et de l'aide sociale de 1965, sous un intitulé au demeurant contesté par certains juristes, comme Alphanhari, Borgetto ou Lafore).

18 C'est d'ailleurs ce que réclame la défenseure des enfants, Mme Claire Brisset, dans son dernier rapport au Président de la République (2005). Mais qui l'a prise au sérieux ? Pas les collectivités locales en tout cas !

19 Voir, par exemple, les travaux de Mondolfo Philip, *Conduire le développement social*, Dunod, 2005 (seconde édition)

biens matériels. Une pareille norme peut-elle, doit-elle s'appliquer dans le domaine des services sociaux ? Il semble que la protection sociale, si difficile à imposer aux siècles derniers, ne puisse guère être réduite à la simple consommation de services, à moins d'en changer complètement la signification. Même formellement accréditée, même pratiquant la démarche qualité, elle continue d'impliquer des questions difficiles d'intersubjectivité, de vie collective et de cohésion sociale, bref de liens et de normes entrelacés, qui toutes sont indéniablement d'une autre nature. Le résultat ne peut donc être interprété selon le seul contentement ou la satisfaction finale des usagers/clients, même si leur parole est légitime et doit être entendue, y compris chez les plus « aliénés » d'entre eux, autrement dit quel que soit le symptôme. Mais qui peut encore soutenir de tels propos et surtout les rendre recevables chez les nouveaux décideurs, convaincus par la rationalité managériale, au nom des usagers, suprême argument ?

En outre, la passion soudaine pour la cause des usagers, comme du reste pour celle des discriminés ou des victimes, est trop évidemment congruente avec le cours libéral, individualiste mais compassionnel de nos actuelles mobilisations collectives, notamment via la télévision, pour ne pas inquiéter les tenants d'une approche plus responsable, plus globale mais aussi plus professionnelle. En amont, elle signe trop évidemment un certain renoncement à des protections collectives socialisées et contributives, c'est-à-dire obligatoires, au profit de solidarités plus privées et donc plus aléatoires, qu'on voudrait compensables par la seule progression des droits subjectifs, jusqu'à des contentieux légitimes devant les tribunaux. En aval, elle tend également à déprofessionnaliser les approches, en déplaçant les exigences collectives sur le résultat final au détriment des conditions matérielles et cognitives de ce résultat, mais aussi en mettant en simple concurrence les résultats des professionnels avec ceux des non-professionnels, ce qui très logiquement dessert le principe de professionnalité.

Enfin, tout autant et peut-être plus encore que le professionnel, l'utilisateur réel est instrumentalisé, et lui aussi à des fins gestionnaires. Que ne fait-on pas dire ou endosser à ces usagers silencieux ou faiblement représentés ? L'utilisateur générique est ainsi devenu le critérium du contrôle de qualité, la source imaginaire de l'exigence de productivité des services et des « ressources humaines », quand il ne sert pas de trompe l'œil, de leurre dans des stratégies de changement nettement plus politiques. Il permet notamment de substituer progressivement une pragmatique des intérêts individuels (libre choix, contrat individuel, etc.) aux valeurs partagées du collectif et de l'intérêt général. Sans compter que la montée attendue des contentieux entre intervenants et usagers mécontents, en déplaçant la question sociale dans les prétoires, dédouane à peu de frais les pouvoirs publics et la responsabilité politique.

Dans la réalité, ces nouvelles représentations du contrat social, loin de se substituer aux anciennes, s'y additionnent, ajoutant encore aux incertitudes et aux angoisses des professionnels et de tout leur encadrement. L'excès d'injonctions normatives cadenas le travail social comme jamais et contribue sans aucun doute à la désespérance des acteurs de terrain. Comment les cadres pourraient-ils par leurs propres moyens contrer cette lourde tendance, quand eux-mêmes sont pris dans les rets ?

Enfin, la formation, qui constitue l'un des principales ressources de tout le système d'action sociale, connaît un fort tangage et de notables révisions. Les lieux de formation occupent normalement un espace dynamique entre institutions et organisation, ayant pour finalité de transmettre une culture professionnelle et de préparer l'impétrant aux meilleures approches de la question sociale et à des postures participatives. Mais évidemment, dans une société de plus en plus ouverte et ayant, qui plus est, renforcé de manière volontariste la politisation localiste

des questions sociales, ces activités-là ont tendance à changer de statut. Elles s'ouvrent à des enjeux nouveaux, plus « hard », et ne sont plus protégées par une sorte de bienveillance administrative comme dans le passé. La démarche scientifique continue d'être invoquée pour légitimer l'action, mais sa nécessaire neutralité axiologique n'est plus aussi nettement respectée, ni même évoquée, et, au plan imaginaire, c'est le management qui emporte cet idéal de rationalité, au nom de l'utilitarisme. Les institutions du savoir entrent à leur tour dans le marché des connaissances et des accès (Internet). Nous voilà dans un nouveau conflit de référentiels qui traverse tout à la fois les politiques de recrutement dans tous les établissements ou services et les programmes de formation permanente des salariés. Que faut-il désormais privilégier en l'espèce et quels sont d'ailleurs les choix offerts ?

Plus fondamentalement, deux principes fondateurs garants à des degrés différents de la qualité du service rendu sont en cause : le principe de professionnalité et le principe de qualification. Cette révision fait le lit à de nouvelles conceptions des savoir-faire et de leur valorisation. Les incontournables habiletés sont plus que jamais renvoyées à la personne (compétences), non pour constituer un capital d'expérience et de crédits validés par un corps professionnel (qualification), mais pour être mis à l'épreuve des dispositifs, de leur variabilité, de la proximité, de la « gouvernance », selon ce que les référentiels de bonnes pratiques édictent en l'espèce (exécution). L'accès aux métiers ou plus exactement à l'emploi social, est certes démultiplié. Mais cette extension réduit les formations classiques à ne plus constituer qu'une voie parmi d'autres, au même rang que la validation des acquis de l'expérience, les équivalences à l'appréciation de l'employeur ou l'apprentissage encore expérimental. Au nom du pragmatisme et de l'efficacité, la part créative, l'engagement relationnel et surtout la dimension clinique du travail social se voient ainsi déclassés ou, pire, renvoyés à la conviction quand ce n'est pas au supplément d'âme de chacun.

Théoriquement, la solution du service public de la formation a plus de qualités à faire valoir dans une telle situation de dérégulation lente. Une cohérence garantie par le haut protège toujours mieux les exigences et le pluralisme de la pensée en même temps qu'elle protège du désordre des passions (communautarisme, néo-féodalisme, localisme patrimonial, internetisme, etc.). Tout autre système moins tenu, risque de n'aboutir rapidement qu'à la mise en concurrence des idées, selon le modèle du marché, en d'autres termes au triomphe d'une pensée binaire au service de l'arbitrage entre intérêts particuliers, très secondairement cumulative. Déjà l'idéologie implicite à la territorialisation et au droit des usagers semble aller dans ce sens. Ces dérives tournent le dos au renforcement par la connaissance de l'intérêt général ou du bien commun, normes qui constituaient jusqu'ici l'horizon principal de tout le travail du social<sup>20</sup>.

Ce qui est en jeu n'est donc pas tant affaire de croyance que de formes. Si le travail social doit continuer d'être abordé sociologiquement comme une catégorie administrative controversée<sup>21</sup>, il faut néanmoins reconnaître que celle-ci s'est fortement institutionnalisée depuis des

---

20 Il y aurait d'ailleurs d'utiles comparaisons à faire entre le statut de la connaissance dans le mouvement « Sauvons la recherche » et le statut du « social que l'on travaille » dans la mobilisation 789 vers les états généraux du social (2004).

21 Chauvière Michel, *Travail social et action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Dunod, 2004



décennies<sup>22</sup>, pour des résultats globaux remarquables, bien que souvent invisibles. Il est donc normal que la référence identitaire au travail social continue d'être légitimement revendiquée par certains groupes d'acteurs, professionnels de terrains, cadres et depuis peu branches professionnelles concernées. Les questions contemporaines les plus urgentes sont donc celles-ci : Quel degré et quel type d'institutionnalisation voulons-nous désormais pour le « social en actes » ? Quel degré et quel type de professionnalisation sommes-nous prêts à soutenir et à financer ? Quels fondements voulons-nous donner aux pratiques qui en résultent : valeurs éthiques et scientifiques, effectivité autant qu'efficacité (ou efficacité) ? Comment refonder contrôles et évaluations, sans nécessairement ne s'autoriser que du point de vue de l'utilisateur abstrait promu par la loi ?

Aujourd'hui, à l'heure de son transfert par voie législative aux régions - qui d'ailleurs ne demandaient rien de tel – mais sans mode d'emploi, l'ensemble du dispositif intégré de formation est exposé au triptyque référentiels-compétences-emplois. D'où une agitation fébrile mais un peu désordonnée depuis quelques mois. Le plus grand risque est que cette orientation mal préparée dénivelle l'axe d'organisation de tout le travail social, d'une conception appuyée sur le niveau III (bac plus 2) aux niveaux IV et V (avec ou sans le bac)<sup>23</sup>. Les niveaux V et IV correspondent, il est vrai, au plus grand nombre d'emplois durables que ce secteur peut proposer, s'agissant notamment des personnes âgées et handicapées. Mais est-ce une base acceptable pour une politique de qualification d'ensemble ? Le risque n'est-il pas qu'à l'avenir, le travail du social pourrait ne plus nécessiter que deux types principaux d'emplois : des emplois en nombre limités d'ingénierie, largement ouverts aux concurrences entre filières internes et externes (DSTS, CAFDES, CAFERUIS contre DESS, nouveaux masters et écoles de management) et des contingents d'exécutants, pépinières d'emploi social au niveau des territoires, accessibles par les diverses voies de recrutement validées à ce jour ?

Les déséquilibres normatifs inhérents à ce domaine sont enfin accentués par les effets mécaniques d'un dernier facteur. Il s'agit de l'ouverture délibérée des voies d'accès aux fonctions de cadre. Si, aujourd'hui encore, un grand nombre de cadres a été travailleur social et a accédé à ces fonctions par la voie promotionnelle, ceux-ci opèrent néanmoins dans un nombre de cas toujours plus élevé, aux côtés et parfois en concurrence avec d'autres professionnels de haut niveau, recrutés à l'extérieur du champ, sur la base d'une compétence principale en gestion des organisations. La prolifération des agences de conseil et autres entreprises d'audit ou d'évaluation, légitimement à la recherche de nouveaux créneaux juteux d'intervention dans le domaine de la rationalisation des organisations et/ou des procédures, va également dans ce sens. Ce développement profite enfin de l'aubaine économique que constitue, à cet égard, la loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale.

---

22 Le social existe comme un espace/temps politique depuis qu'on l'a séparé du religieux, de l'économique, du scolaire, etc. et que, par toutes sortes de moyens, on s'évertue à le faire fonctionner, à le consolider, à y croire. Ce qui attesté historiquement depuis le milieu du XIXe siècle (au moins). C'est ainsi que sont apparues des institutions, des professions, mais aussi des procédures plus ou moins spécialisées, plus ou moins professionnalisées (bénévolat, volontariat, mécénat) et, au final, des pratiques.

23 Autrement dit, l'acquis historique des niveaux III, considérés comme l'axe porteur de l'ensemble des qualifications indispensables à l'exercice responsable d'une profession sociale - ce qui permettait également de penser les formations supérieures (cadres, formateurs, directeurs, recherche,...) mais aussi les niveaux inférieurs, IV et V-, risque fort d'être progressivement remis en cause au profit d'une lecture des qualifications à partir des niveaux V et en remontant par paliers vers les niveaux plus élevés.

## Trois directions pour espérer inverser la tendance

Dans ces conditions, dont le cumul ajoute à la difficulté, comment agir collectivement pour que demain, la gestion ne devienne pas l'horizon indépassable du travail social ?

Il faut d'abord mobiliser l'histoire, pour y trouver quelques bonnes raisons d'évaluer les nouveaux enjeux institutionnels. L'expérience historique du champ social est riche de nombreuses réponses éprouvées à toutes sortes de problèmes sociaux. On pense d'abord à la question ancienne du rôle de l'État dans la socialisation de la protection, sans lequel il n'y aurait que vaine bienfaisance privée<sup>24</sup>. On pense également à la valorisation des acteurs organisés extérieurs à l'État, qu'ils soient des « porteurs de cause », des professions ou de simples cercles de sociabilité. On pense enfin aux modalités de leurs relations, qu'il s'agisse de la division du travail patiemment développée au fil des ans, des missions déléguées sous contrôle, d'une tradition de coopération anticipant les partenariats contemporains<sup>25</sup>, etc. Le travail social est riche de son histoire. C'est là une source de légitimité tout à fait opposable.

Mais il faut aussi impérativement se poser quelques questions difficiles : pourquoi aujourd'hui une telle hégémonie de la seule raison gestionnaire et comment ce renversement a-t-il pu se réaliser en un tout petit quart de siècle, tout à la fois, contre la raison d'État et contre la forme de démocratie sociale jusque là dominante ? À ces interrogations, la réponse ne peut être que double. Parce que l'offensive néo-libérale est rude, sans aucun doute, parce qu'elle a été conduite avec succès, tant au plan international, européen qu'en interne et parce qu'elle a de nombreux relais, parfois à leur insu. Mais aussi parce que la défense des acquis et des valeurs est devenue plus faible et que cette longue expérience du « social en actes » n'a pas été assez théorisée, ni suffisamment incorporée à la vie démocratique dans notre pays, dans sa forme républicaine. Hier encore, la marginalité relative du travail social ainsi que sa tendance à l'autorégulation responsable faisaient sa protection. Aujourd'hui, ce sont au contraire des éléments à charge dans son procès.

Dans le même esprit, on doit également examiner les différentes alternatives institutionnelles existantes. Considérant a priori que la voie libérale pure, c'est-à-dire la privatisation marchande généralisée, n'est guère recevable en l'espèce, eu égard à ses propres limites, aux exclusions qu'elle nourrit et aux risques trop élevés qu'elle entraîne de dénaturation de la relation d'aide ou socio-éducative, il ne reste alors pour le secteur social, que deux voies principales. D'une part, un nouvel associationnisme, modernisé, valant revanche de la société civile et espoir d'une refondation de la démocratie, adossé à l'économie dite « sociale et solidaire », jusqu'aux limites de l'entreprise. D'autre part, un nouvel institutionnalisme, plus holiste que localiste ou subsidiariste, plus intégratif que fondamentalement contractualiste, cherchant à renouveler la question de l'État et de ses multiples relais en matière d'action publique, y compris quand « son organisation est décentralisée » (selon les termes mêmes de la Constitution).

Ce type d'alternative, néo-associationnisme ou néo-institutionnalisme, concerne très directement les directeurs. Ne sont-ils pas quotidiennement confrontés à des flux de messages

---

24 Castel Robert, *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Seuil, 2003 (La république des idées).

25 Chauvière Michel, *op.cit.*, 2005

émanant des autorités administratives, des élus, des experts et de différents groupes de citoyens qui empruntent à l'une ou à l'autre de ces voies, dans un certain désordre ?

Entre le modèle du service public et celui de l'entreprise privée, entre missions déléguées par l'État et régime contractuel libéral, la recherche d'une troisième voie n'est pas une nouveauté. De nombreux auteurs ont depuis longtemps dégagé les principales caractéristiques du courant de l'économie sociale (et/ou solidaire), tel qu'il s'est imposé dès le XIX<sup>e</sup> siècle, et noté ses apories<sup>26</sup>. Cette façon de faire continue d'ailleurs de connaître un fort développement dans le secteur social, qu'il s'agisse de l'humanitaire ou de l'urgence, des établissements et services de la branche sociale et médico-sociale, de ceux de l'aide à domicile ou encore de l'animation socioculturelle. Ses origines sont connues : soit chrétiennes sociales (surtout catholiques et aujourd'hui encore assez majoritairement), soit sociales-démocrates (ou encore radicales au début du siècle, mais avec une plus faible postérité), soit encore laïques (dans l'orbite de l'Éducation nationale, mais ce courant est resté minoritaire).

Vu cet héritage, une question est pendante : depuis quand, pourquoi et comment le monde associatif d'action sociale, fortement légitimé en France par et pour l'action publique, s'est-il laissé séduire par le modèle de l'entreprise ? Depuis quand ? Depuis le tournant néo-libéral et la double révolution économique et culturelle qu'il a entraîné. Pourquoi ? Parce que cédant devant le principe d'ouverture au marché de tous les domaines d'activité, l'État est en train de se désengager progressivement, sans d'ailleurs qu'il soit réaliste de penser qu'il pourrait se retirer totalement de ces domaines. Comment ? Par un travail cognitif à large effet culturel et social. Dans notre secteur, les CAFDES, pilotés depuis l'École nationale de santé publique à Rennes, ont maintenant produit plus d'une génération de cadres fêrus de management et d'analyse systémique. L'idée d'entreprise sociale, à base associative, est désormais largement accréditée. Comment l'interpréter ? Est-ce là une inéluctable transformation à laquelle il est prudent de se soumettre pour ne pas disparaître ? Où n'est-ce qu'un moment qu'il faut replacer dans une histoire de plus longue durée ?

Au demeurant, les associations d'action sociale peuvent-elles être regardées comme des entreprises ? Non, sans aucun doute, car trop de caractéristiques majeures les en séparent. Il n'y a pas de propriété des moyens de production, pas de risques économiques non plus, pas ou peu de vrais clients solvables et, par conséquent, pas de possibles plus-values financières, pas de « gouvernance » autonome non plus, etc. Mais cette comparaison a des limites, ne serait-ce que parce qu'il existe un secteur intermédiaire, dit précisément d'économie sociale<sup>27</sup>.

En réalité, le secteur associatif d'action sociale a bien d'autres propriétés à faire valoir et on doit se demander pourquoi et comment elles ont été en partie oubliées ces dernières années, du moins minimisées. Ainsi, malgré une réelle instrumentalisation par les pouvoirs publics et une forte soumission aux normes administratives, malgré un mode de financement quasi exclusivement public, le secteur associatif a su préserver des marges d'interpellation, d'initiative et de régulation assez exceptionnelles. La loi libérale de 1901 relative aux associations autorise les acteurs organisés dans tous ces domaines, et le consensus est aujourd'hui encore très large pour préserver cette ouverture, malgré diverses tentatives de

---

26 Par exemple André Gueslin, Michel Dreyfus.

27 Voir en contrepoint : Draperi Jean-François, *L'entreprise sociale en France, entre économie sociale et action sociale*, RECMA, n° 288, 2003.

régulation renforcée. Pareille liberté associative n'est évidemment pas sans inquiéter de manière récurrente les mêmes pouvoirs publics, et aujourd'hui très logiquement les collectivités locales.

Et pourtant ! Il faut tout de même rappeler que cette solution fait aussi faire des économies aux finances publiques. En effet, dans la vie associative une bonne partie de frais de management, au sens large, ne sont pas apparents. La comptabilité analytique ne connaît pas la totalité des frais de siège, ni ne dédommage les administrateurs bénévoles, ni n'intègre le sens des responsabilités, les heures supplémentaires, les heures et les frais de transports, le militantisme de nombreux salariés, notamment des cadres, qu'il s'agisse de participer à la vie locale, d'innover en matière d'insertion de d'accès à la culture, de faire face à des urgences ou plus prosaïquement de compenser les effets de l'individualisation du temps de travail. Tout cela est bel et bien gratuit, invisible et, en cas de nécessité éthique, renvoyé aux seules qualités morales des personnes.

En outre, lorsqu'elle gère des établissements, services et dispositifs d'action, on pourrait même penser qu'à sa manière, la vie associative incarne, sinon un idéal, du moins une extension remarquable du « service public », réalisant notamment une forme de responsabilité citoyenne dont manquent précisément les organes administratifs. N'est-ce pas d'ailleurs pourquoi un nombre significatif de hauts fonctionnaires soutient et accompagne depuis longtemps le déploiement associatif, notamment dans le champ de l'action sociale ? On l'interprète généralement de manière personnalisée, en insistant sur les qualités personnelles de ces hauts fonctionnaires vertueux<sup>28</sup>, alors qu'il faudrait également le comprendre comme une propriété de l'action publique elle-même, un élément de sa nouvelle économie politique à l'épreuve de la sécularisation et des compromis historiques qu'ont nécessité le déploiement des politiques sociales, spécialement avec les anciens pouvoirs (avec les pouvoirs religieux mais aussi avec le pouvoir économique). Au-delà des justifications éthiques ou humanitaires que ces hauts fonctionnaires donnent généralement à leur action associative privée, se réalise en fait quelque chose d'essentiel concernant la forme et l'extension de la citoyenneté politique. Quand l'action est ainsi partagée, y compris avec les anti-étatistes d'hier (notamment dans les milieux catholiques sociaux), c'est toute la démocratie qui se voit réaménagée et vivifiée dans le cadre de l'expérience républicaine.

Osons une hypothèse. C'est peut-être cela que la décentralisation a voulu réduire, en renforçant comme jamais la démocratie politique dans le domaine de l'action sociale. Et le rapprochement des usagers comme de leurs besoins (comme si on les avait ignorés avant !), bref la proximité, n'en seraient alors que le masque. Cette orientation marque en tout cas un autre cours et même une autre philosophie de l'action publique et de nombreuses nouvelles contradictions. Les plus critiques y décèlent, on le sait, le risque d'une forme de néo-féodalisme.

Derrière le consensus, il est également nécessaire de retrouver la place de chacun dans la division du travail (social), autrement dit dans l'action publique au concret. Dans quel cadre ces professionnels du « social en actes » opèrent-ils ? Où s'insère l'exercice de la direction d'un établissement ou d'un service social ou médico-social ? Une rapide décomposition de

---

28 Le dernier exemple a été fourni par le quotidien *Libération* durant le mois d'avril dernier, consacrant une page entière à Martin Hirsch, haut fonctionnaire, devenu secrétaire général de Emmaüs, et partenaire privilégié des collectivités locales, dont il connaît le langage.

l'action collective est ici nécessaire. S'agissant de « faire société » - et nous français, sommes particulièrement sensibles à ce type d'enjeu, par passion républicaine – l'analyse permet de dégager quatre processus généralement enchâssés.

En adoptant une présentation de haut en bas (mais l'inverse serait tout aussi fondé), se repèrent tout d'abord des politiques publiques, nationales ou territoriales, globales ou sectorielles, etc. Elles servent à finaliser, faire exister, stabiliser et évaluer diverses conditions de l'action collective (objectifs, normes juridiques, choix techniques, moyens financiers, moyens humains, etc.). Dans les domaines de la protection, de l'aide et de l'action sociales, l'État exerce une responsabilité exclusive au stade de l'engagement et du contrôle des politiques publiques. Il garde également la plus large part dans leur financement, malgré le renforcement des moyens européens et des mécénats humanitaires (individuels ou d'entreprise). À ce niveau, les décideurs politiques et leurs relais administratifs sont donc attendus comme des stratèges, plutôt que comme des gestionnaires.

S'agissant de la mise en œuvre, la situation est différente. Depuis longtemps, dans le secteur social, la mixité du public et du privé associatif s'est imposée, par conviction, par pragmatisme autant que par défaut. L'administration gère directement divers services publics (PJJ, ASE, etc.) et, ces dernières années, la décentralisation a objectivement démultiplié le nombre des employeurs publics. Mais pour le reste, l'action relève encore majoritairement du secteur privé associatif, sur fonds publics il est vrai. Sans oublier que, depuis peu, le secteur privé lucratif prétend également avoir le droit d'y faire des affaires (sociales), en pariant sur l'existence de niches de solvabilité. Pour toutes ces raisons, en matière sociale, les pouvoirs publics n'ont donc pas d'exclusivité absolue, ni dans l'identification des problèmes, ni dans la réalisation finale des solutions, ni même dans l'évaluation des actions entreprises. Cependant, même si personne ne détient le monopole de l'intérêt général, l'État conserve chez nous un rôle à nul autre pareil. Nos systèmes de solidarités restent tous d'essence nationale.

Ce premier plan constitue la condition principale de possibilité de tous les autres, conformément à notre conception intégrée de l'action publique. Par tradition, mais aussi par nécessité, cette impulsion est inséparable de l'existence d'institutions, en nombre limité. Plus souvent publiques que privées, elles assurent sécurité et pérennité aux solutions trouvées et à leurs conditions de fonctionnement. Elles sont des facteurs d'ordre, de cohésion et de développement durable. Parmi elles, on trouve les collectivités locales, comme telles et bon nombre de services publics administratifs, mais aussi des institutions dédiées à la connaissance, à la représentation des intérêts des différents groupes d'acteurs, à certains financements socialisés (Sécurité sociale), à la (co)gestion et à la régulation des dispositifs ou encore au conseil (parfois, ce conseil est dit supérieur<sup>29</sup>), etc.

L'organisation progressive du travail a fait également naître et s'imposer des fonctions et des normes de plus en plus différenciées, avec des conséquences culturelles importantes. La hiérarchie fonctionnelle des postes de travail, censée, dans ce domaine comme ailleurs, assurer la meilleure productivité, se double d'une coopération renforcée des agents, par conviction autant que par nécessité. Il faut notamment compter avec les professions organisées, les syndicats, les réseaux, les systèmes de formations et beaucoup de productions écrites porteuses d'une argumentation causale et/ou prescriptive. Ensemble, tous ces éléments,

---

<sup>29</sup> Voir *Vie sociale*, « Trente ans de Conseil supérieur du travail social », 2005, à paraître.

naturellement en tension et forcément placés sous la haute surveillance des pouvoirs publics, créent le cadre indispensable aux pratiques sociales et surtout à la continuité du service dû aux usagers ; ils conditionnent l'adaptabilité et la créativité des professionnels, mais ils concernent également leur sécurité juridique et identitaire. Les cadres et directeurs en sont plus particulièrement comptables.

Enfin, il faut identifier le niveau des pratiques, en d'autres termes la question du résultat final. Elles sont portées par des acteurs le plus souvent situés dans des institutions et très fréquemment professionnalisés. Mais il existe aussi des *freelances* et quantité de bénévoles. À travers elles, se juge l'effectivité des politiques publiques, tant pour le décideur et commanditaire, en amont, que pour le bénéficiaire, en aval. Dans ce secteur tout particulièrement, vu les souffrances psychiques et sociales qu'il leur faut gérer, les pratiques des intervenants se chargent parfois de lourds enjeux existentiels. Pareille situation devient alors source d'exigences, certes légitimes, mais bien souvent disproportionnées eu égard aux ressources limitées des agents. Pour le dire autrement, les contradictions objectives sont trop élevées pour être supportés par les seuls praticiens. C'est pourquoi, les pratiques ne peuvent être évaluées qu'en actes référés à un contexte institutionnel (projets et organisation), matériel (moyens) et historique (processus).

Les quatre plans ainsi identifiés ne sont pas toujours aussi nettement différenciés. Certains peuvent être confondus, d'autres scotomisés. Ainsi, ne voulant connaître que des résultats et ne mobiliser pour cela que des compétences individuelles substituables, certains décideurs (élus politiques ou opérateurs par délégation) minimisent-ils la longue durée des institutions et l'appartenance des praticiens salariés à des groupes professionnels reconnus<sup>30</sup>. En outre, les trois niveaux : institutions, organisation et pratiques, rétroagissent en permanence sur le niveau du politique. Ce retour, forcément perturbateur, porte notamment sur la transparence des orientations et des décisions et sur l'interprétation des résultats<sup>31</sup>. Enfin, tous ces niveaux sont producteurs de normes éthiques, juridiques, sociales et/ou techniques, etc. qui s'additionnent tout en se concurrençant souvent. On peut trouver là une raison possible à la sur-normativité contemporaine qui désespère tellement les acteurs sociaux.

Dans ce modèle général de description des activités de travail social organisé dans l'action publique générale<sup>32</sup>, les professionnels concernés – en l'espèce les cadres et spécialement les directeurs – occupent une position tout à la fois conservatoire et stratégique, à l'articulation des différents plans de la mise en œuvre (institutions et organisation), de manière à faciliter les pratiques de terrain, la qualité et la continuité de l'offre, sachant que le sens politique de tout cet engagement reste souvent en surplomb. De tels lieux sont logiquement exposés tant aux revendications des acteurs et des groupes d'acteurs, qu'ils soient en interne ou en externe, en amont ou en aval, qu'à la conjoncture. Ils sont donc placés au cœur même de la mêlée normative.

---

30 Il y a d'ailleurs dans cette façon de faire, beaucoup plus développée ces dernières années qu'autrefois, un processus de séparation du travailleur et du résultat de son travail qui n'est pas sans évoquer ce que Marx écrivait à propos du passage de l'artisanat ou de l'agriculture à l'usine.

31 C'est pourquoi d'ailleurs, en toute logique, une évaluation réellement démocratique devrait également impliquer le politique.

32 Ce modèle est plus amplement développé dans Chauvière Michel, *op.cit.*, 2004.

Enfin, il importe de renforcer les capacités d'argumentation de tous les professionnels, cadres et non-cadres. Pour mieux peser sur les nouvelles conditions du pacte social, intervenir sur les conditions de la synergie des acteurs, toutes pratiques langagières qui impliquent une prise de risque, il faut absolument maîtriser la compétence rhétorique et spécialement savoir argumenter.

Selon les approches classiques, la rhétorique peut être délibérative, démonstrative ou judiciaire. Dans le genre délibératif, on conseille et on déconseille ce qui, pour l'action publique, s'inscrit dans le possible et/ou l'impossible, l'utile et/ou l'inutile, l'opportun et/ou l'inopportun, l'agréable et/ou le désagréable, bref il s'agit de ce qui est faisable mais aussi de ce qui dépend des acteurs, le temps considéré étant toujours celui de l'avenir. Dans le genre démonstratif, l'enjeu est davantage le bien ou le mal, concernant une personne ou une situation, il permet d'argumenter moralement pour défendre certains intérêts légitimes. Le judiciaire enfin concerne le vrai ou le faux, le défenseur et l'accusateur, contradictoirement, sachant que la cause peut prendre des formes diverses (habitude, passion, calcul...) et que tous les arguments peuvent être renversés. Conseil, qualification ou procès, cette distinction ne manque pas de sens pour le secteur social.

Dans la configuration antérieure, l'art argumentatif était simple et les règles étaient partagées et respectées par les parties. Dans le jeu à trois, en effet, associant l'administration d'État, les associations et les professions, les symétries intérieur-extérieur indispensables dans les transactions – par exemple entre comptes d'opérations et comptes d'agents, entre comptes d'emplois et comptes de ressources – étaient largement communes. Aujourd'hui, dans un jeu à la fois plus ouvert et impliquant de plus nombreux partenaires : Europe ; État-nation désormais soumis à la norme loi organique relative aux lois de finances ; collectivités locales ; associations et autres opérateurs ; professionnels de terrain mais aussi experts, conseillers et divers professionnels de la régulation ; usagers dotés de droits, etc., la construction de ces symétries indispensables n'est plus aussi sûre. D'autant que nous sommes également dans un contexte de dématérialisation relative des documents administratifs. En réalité, personne ne voit plus très clairement par quels chemins aller vers une montée générale en cohérence. Sauf à s'en remettre magiquement et parfois aveuglément ou bien à Bruxelles ou bien inversement à l'expertise présumée des usagers. Mais on sent bien que ce ne sont là que des solutions insatisfaisantes.

Où peut-on se former utilement à cette nouvelle compétence argumentative, d'autant plus nécessaire que la démocratie délibérative s'impose avec la décentralisation et la démultiplication des scènes publiques ? Deux voies sont en compétition, aujourd'hui comme hier : la voie du militantisme de terrain, qu'il soit d'éducation populaire ou humanitaire, de conviction ou consumériste, et la voie de la formation par les sciences humaines, qu'elle passe par l'université ou des centres de formation plus spécialisés. C'est aux politiques de formation d'armer cette compétence et c'est pourquoi on ne saurait les abandonner aux seuls objectifs de l'emploi local (sans nier pour autant cet objectif). Les pouvoirs publics doivent également continuer d'apporter un soutien matériel et politique aux organisations de la branche (organisations d'employeurs, de salariés, démocratiques et parfois paritaires), tant une culture professionnelle vivante et partagée reste l'une des meilleures garanties de la qualité de service du à ceux qui sont en grandes difficultés.

Pour mieux argumenter, il faut aussi retrouver et consolider les chemins joyeux de la connaissance et de la théorie. Tous les professionnels qui accèdent à des formations supérieures - ce qui implique le plus souvent pour eux la rédaction et la soutenance d'un

mémoire original -, savent le prix de cet investissement personnel difficile et la force que donne la réussite pour aller de l'avant et prendre de nouveaux risques argumentatifs, tant au plan des causalités qu'en matière de procédure, afin d'être plus audacieux dans l'action. Un exemple d'imputation causale discutable a été apporté tout récemment par le rapport du député UMP Bénisti, qui établit un lien de causalité entre bilinguisme, échec scolaire et délinquance juvénile. Comment contre-argumenter ? Comment s'organiser collectivement pour le faire avec pertinence et efficacité ? La question concerne en première ligne tous les travailleurs sociaux et les cadres plus encore. Un second exemple concerne la procédure : faut-il faire le départ entre « partenariat coopératif » et « partenariat concurrentiel » et si oui, comment l'établir ? Le premier paraît porté par le courant néo-démocratique (mobilisation, mutualisation) pendant que le second semble, au contraire, emprunter de plus en plus au néo-libéralisme (gouvernance, contrôle, résultats). En outre, dans le rapport des forces actuel, la première approche semble parfois servir de faire valoir à la seconde. C'est pourquoi la nécessité d'argumenter à bon escient s'impose plus que jamais à tous les professionnels.

Mais cela implique des centres de formation, des enseignants et des processus de transmission respectés, car rien de tel ne peut facilement s'improviser ni simplement se négocier par équivalence. Et pour cela, il faut aussi que l'on accepte que toute formation instituée doit garder une position d'externalité par rapport aux terrains de pratique (ce qui n'exclut pas l'alternance, mais une alternance avant tout pédagogique et non pas des « sites dits qualifiants » !) et préserver une part d'intempestivité, surtout en période de crise, quand tout le monde est plus ou moins dans le brouillard... L'histoire, le travail comparatif, la sociologie critique du droit fournissent des points d'appuis importants dans ce sens. Dans cela aussi, les cadres et directeurs sont engagés en première ligne.

## Conclusion

La voie est devenue plus étroite entre rationalité en valeur ou de conviction et rationalité managériale, spécialement quant il s'agit de diriger un établissement social ou médico-social. Le prix concret actuellement payé pour le nouvel hégémonisme gestionnaire, c'est l'affaiblissement de la cohérence interne de l'offre professionnelle-institutionnelle. Qu'on s'en tienne à son aspect formel, c'est-à-dire aux classements et nomenclatures, ou qu'on s'intéresse principalement aux valeurs qu'elle engage (ou convictions pour l'analyse et pour l'action), le secteur social est aujourd'hui en panne. Les « produits » et la culture internes ne permettent plus qu'une opposabilité toute relative, alors même que les fronts sont devenus plus nombreux que jamais<sup>33</sup>. Tant parce la question sociale s'alourdit et que ses formes à traiter se démultiplient, que parce que nous avons introduit nous-mêmes, à l'envi, beaucoup de complexité dans nos réponses organisées. Cela, pour des raisons en grande partie idéologiques, tenant au « moins d'État », au pluralisme démocratique (ce qui n'est pas contestable, mais tout dépend de la mise en œuvre) et surtout à la valorisation de la concurrence et des processus d'ajustement (ou « gouvernance »), en guise de gouvernement des hommes et des choses.

---

33 En 2004, la mobilisation pour des états généraux du social a identifié 12 fronts principaux dans ses *Cahiers de doléances et de propositions*. Disponibles sur le site [www.789etatsgenerauxdusocial.com](http://www.789etatsgenerauxdusocial.com) et via OASIS, le site du travail social.



Il est encore temps de prendre au sérieux la question des conditions normatives de l'agir collectif, en général, et celle de la place des professionnels et des professions dans ce processus, en particulier, sans les confondre. D'abord, en forgeant avec d'autres partenaires, un nouveau pacte social, par delà les contingences infra ou supra-territoriales et plus politiquement une nouvelle politique d'action sociale. Ce qui ne peut manifestement pas se suffire d'une conception marchande des territoires ou abstraite des usagers. Mais aussi en resituant correctement les différents acteurs dans la division du travail et tout spécialement les cadres de direction, ni managers d'entreprise que des nécessités gestionnaires lourdes devraient éloigner du terrain, ni simples chefs d'équipe ou leaders charismatiques, sans suffisante différenciation des rôles. Tout cela ne peut se réaliser qu'à partir d'une compréhension historique renouvelée de ce qui est réellement en jeu dans les situations douloureuses que connaissent trop de nos concitoyens, et dans les face-à-face parfois désespérés que nous avons créés entre des intervenants spécialisés et ces mêmes citoyens en grandes difficultés.

Plus précisément, pour que l'horizon gestionnaire du travail social reste « dépassable », deux voies seraient à renforcer prioritairement : la voie d'un nouvel institutionnalisme, permettant de situer les établissements et les services sociaux, avec leurs cadres et leurs salariés, dans une chaîne d'intelligibilité socio-politique, encore et toujours garantie par l'État régulateur<sup>34</sup>, en contrepoids d'une représentation devenue beaucoup trop « entrepreneuriale » des enjeux ; et la voie d'un renforcement argumentatif, autorisant les acteurs à retrouver une place respectée et une force d'opposabilité, au cœur des modes d'action, des dispositifs et autres machineries contemporaines, de manière à ce que l'ensemble de ce secteur - décideurs, professionnels et institutions, usagers - progresse en cohérence. Pour l'une et l'autre de ces mobilisations, l'institution et le respect d'une formation spécifique, différenciée et de qualité pour tous les acteurs restent parmi les conditions sine qua non.

En somme, face à ce déplacement des professionnalités vers la gestion et la procéduralisation, la réponse collective ne peut-être que dans la refondation des professionnalités sociales indispensables. Il faut pour cela partir des cœurs de métier, mais concevoir une architecture d'ensemble beaucoup plus resserrée, c'est-à-dire sélective, et la consolider en droit. Après tout, la fourniture d'un service matériel ordinaire à certaines personnes ou à certains groupes en difficulté ne relève pas *ipso facto* du travail social. Ramener le secteur social à sa seule fonction économique en termes d'emplois au plan local, ce que semblent développer les collectivités locales et, avec elles, certaines institutions du secteur social, n'est en réalité bon ni pour la dynamique de l'emploi, car c'est un signe de vieillissement et d'appauvrissement considérable du corps social tout entier, ni pour le travail social, qui procède d'autres enjeux et d'autres ambitions. C'est donc toute la question des légitimités et des alliances qui se pose et les directeurs sont bien au cœur de cette mêlée normative. C'est l'audace ou l'enlisement<sup>35</sup>.

---

34 Chevallier Jacques « L'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, n°111, 2004.

35 Emprunt au titre d'un ouvrage d'Alain Lipietz (Fayard, 1984)