

L'action sociale a-t-elle encore un avenir ?

Pierre Savignat

DUNOD

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements

d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour

les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du

droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).



© Dunod, Paris, 2012
ISBN 978-2-10-058049-1

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Avant-propos. Action sociale, social, protection sociale, de quoi parle-t-on ? V

Introduction. L'action sociale face aux défis du néolibéralisme 1

PREMIÈRE PARTIE

L'ACTION SOCIALE ENTRE TRANSFORMATIONS SOCIALES ET CRITIQUES NÉOLIBÉRALES

1. Action sociale, problèmes sociaux et société 9

2. Les politiques de protection et d'action sociales contestées 29

Conclusion. Les paradoxes de l'action sociale 45

DEUXIÈME PARTIE

L'ACTION SOCIALE, UN MODÈLE SOCIO-ÉCONOMIQUE INCERTAIN

3. L'action sociale au carrefour de plusieurs registres d'action 53

4. La marchandisation, une tentation forte, une réalité marginale 71

Conclusion. L'action sociale, des modes d'action qui résistent 85

TROISIÈME PARTIE

LE DÉPLOIEMENT DU *NEW PUBLIC MANAGEMENT* DANS LE CHAMP DE L'ACTION SOCIALE

5. De nouvelles règles du jeu pour l'action sociale	93
6. Le pilotage des politiques d'action sociale en quête de cohérence	123
<i>Conclusion. Action sociale, normes et normalisation</i>	141

QUATRIÈME PARTIE

REFONDER L'ACTION SOCIALE

7. Trois scénarios pour des futurs possibles	147
8. Quatre enjeux pour préparer l'avenir	171
<i>Conclusion. Construire l'avenir</i>	199
<i>Conclusion générale. L'action sociale, une question politique</i>	203
<i>Bibliographie</i>	209
<i>Table des matières</i>	211

Avant-propos

Action sociale, social, protection sociale, de quoi parle-t-on ?

MÊME SI LES DÉFINITIONS ne sont pas véritablement précises, même si le champ que recouvre chacune de ces notions peut varier significativement d'un auteur à l'autre, il n'est pas inutile de fixer, à grands traits, quelques repères.

Si l'on prend la notion de **social** dans une approche très extensive, elle désigne ce qui ne relève ni de l'économique, ni du politique, ni de la sphère privée. C'est alors une catégorie extrêmement large qui renvoie à de multiples facettes du fonctionnement d'une société et qui recouvre un ensemble disparate d'activités comme la sécurité sociale mais aussi l'école et la formation. Parfois l'on utilise le terme de social simplement pour désigner ce qui ne relève pas de l'économique ou comme raccourci pour désigner soit la protection sociale, soit les politiques sociales, soit les deux.

La **protection sociale** est une notion plus précise, du moins si on l'appréhende à travers le cadre de la comptabilité nationale.

Elle désigne alors des dispositifs visant à couvrir les personnes des conséquences de risques qualifiés de sociaux. Cela englobe principalement la sécurité sociale avec ses quatre branches (maladie, retraite, maternité, accident du travail), les organismes de protection complémentaire (mutuelles, prévoyances collectives, retraites complémentaires...), l'assurance chômage (UNEDIC), l'ensemble des aides sociales et les politiques d'action qui s'y attachent. D'un point de vue plus général, la **protection sociale** se distingue et complète les protections civiles (libertés fondamentales, sécurité des biens et des personnes...).

La notion de **risque social** concerne des situations pour lesquelles une couverture par la société, sous quelle que forme que ce soit, est reconnue comme légitime. Les conditions d'éligibilité et de couverture sont variables selon les risques concernés. La maladie, la maternité, la retraite, le chômage, la situation de pauvreté en sont des illustrations. Cela ne recouvre donc pas tous les risques encourus par les personnes, dont certains, soit de façon obligatoire (automobile, habitation...), soit de façon facultative (pratiques sportives, de loisirs...), relèvent de l'assurance privée.

Lorsque l'on parle de **politiques sociales** sans autre précision, cela désigne clairement des dispositifs qui relèvent de l'action publique, qu'elle les mette en place directement ou à travers des opérateurs privés, au premier rang desquels se trouvent les associations. Le pluriel est la forme la plus souvent employée tant les modalités d'action et les domaines sont nombreux et différents. En effet, cela peut recouvrir des dispositifs d'actions (politiques familiales, politiques de la ville, politiques en faveur des personnes handicapées...), les domaines de la protection sociale ou encore des modes de régulation (droit du travail par exemple). Le périmètre varie selon les auteurs et les ouvrages sur la question. En outre, si certains distinguent les politiques sociales et les politiques sanitaires, la plupart englobent les secondes dans les premières.

L'**action sociale** recouvre des politiques d'action mises en place au profit de publics définis (enfance, handicap, personnes âgées, exclusion...), à travers des modes d'accueil et d'accompagnement collectifs et des mesures individuelles, des aides sociales (allocation personnalisée autonomie, revenu de solidarité active, prestation de compensation du handicap...) à l'exclusion de celles qui relèvent des régimes d'assurances sociales (sécurité sociale, UNEDIC, prestations complémentaires...).

Son périmètre est d'abord celui défini par le Code de l'action sociale et des familles (CASF)¹. Pour autant, cela n'épuise pas totalement les domaines couverts par l'action sociale. Des questions comme le logement (évoqué partiellement dans le CASF), les diverses déclinaisons de la politique de la ville, l'emploi des publics en difficultés ou des personnes en situation de handicap, une partie des services à la personne en direction des publics fragiles, certaines aides individuelles, notamment, ne figurent pas dans ce code tout en relevant de l'action sociale.

Une approche exhaustive nous conduirait à appréhender des dispositions qui figurent dans d'autres codes (du travail, de l'urbanisme, du logement, de la sécurité sociale, de la santé publique...), à prendre en compte les interventions d'autres opérateurs qui développent des formes d'action sociale (caisses de sécurité sociale, caisses d'allocation familiales, mutuelles...) sans oublier celles des communes notamment à travers les centres communaux d'action sociale.

En outre, les politiques sociales, l'action sociale se retrouvent au carrefour des sphères économiques, privées et politiques. L'emploi et le chômage relèvent à la fois de l'économie et du social, ils impactent la sphère privée ne serait-ce qu'en jouant sur les ressources de la personne ou de la famille. L'on pourrait multiplier les exemples, qu'il s'agisse des politiques familiales, des personnes âgées ou en situation de handicap, des jeunes en danger, de la pauvreté...

— EN RÉSUMÉ —

Dans le cadre de nos propos, nous pouvons définir l'action sociale comme un ensemble de dispositifs qui visent principalement à pallier les effets de difficultés rencontrées par des personnes et/ou des groupes, pour accomplir, comme tout le monde, des actes de la vie quotidienne et/ou sociale, avec pour finalité, comme l'indique l'article L. 116-1 du CASF, de promouvoir « l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets ». Cela peut aussi concerner des territoires dits fragiles.



1. Le titre 1^{er} de ce code détermine les champs concernés : l'aide sociale, les politiques familiales, les personnes handicapées, les personnes âgées, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et les personnes immigrées ou issues de l'immigration. Néanmoins, les questions liées à l'immigration ne sont pas toujours prises en compte lorsque l'on parle d'action sociale, sauf à la marge.



Néanmoins, le but ici n'est pas de donner des définitions strictes et encore moins définitives de ces différentes notions. Il s'agit surtout d'alerter le lecteur sur la polysémie des termes et sur la complexité à préciser les contours du « social » comme de l'action sociale ainsi qu'à lui permettre de mieux se repérer dans les différentes utilisations qu'il en sera fait dans cet ouvrage.

Nous privilégierons une approche large de l'**action sociale**, c'est-à-dire en allant au-delà des strictes frontières du CASF. De même, lorsque sera utilisée la notion de **travail social**, c'est à un vaste panel de modes d'intervention, de compétences, de métiers et de fonctions qu'il sera fait référence. L'ouvrage porte pour l'essentiel sur l'action sociale au sens large. Pour autant, dès lors qu'elles permettent d'éclairer le propos principal, quelques incursions pourront être faites vers le domaine de la protection sociale ou vers celui des politiques sociales, tels qu'ils ont été définis plus haut.

Introduction

L'action sociale face aux défis du néolibéralisme

LES ANNÉES 2010 et 2011 resteront sans doute dans l'histoire de l'action sociale comme celles d'un tournant majeur. Des contraintes budgétaires accentuées, une coupure entre le social et le médico-social, à travers la création des agences régionales de santé (ARS), la mise en place des appels à projet dépossédant largement les acteurs sociaux de leurs compétences en matière d'initiative, en sont quelques marqueurs forts. Cela s'inscrit dans un contexte de profusion de textes législatifs et réglementaires et de renforcement d'exigences en termes de résultats mesurables.

Ceci accroît significativement les tensions auxquelles sont soumis les différents acteurs et qui pèsent lourdement sur les conditions de mise en œuvre du travail social. Mais ces tensions ne relèvent pas que de la conjoncture. Ces contraintes pourront s'accroître ou au contraire, se desserrer, en tout ou partie. Mais cette simple approche n'est pas de nature à rendre compte de ce qui est réellement en jeu ni à apporter des réponses durables à une situation structurelle pour le moins incertaine.

Ainsi, au-delà des situations et des décisions qui génèrent de nombreuses difficultés, il apparaît nécessaire de dépasser la seule mise en lumière des effets pour essayer de mieux comprendre les logiques en jeu et ainsi contribuer au positionnement de chacun des acteurs.

IDÉOLOGIE NÉOLIBÉRALE ET NÉOLIBÉRALISME EN MARCHÉ

Le néolibéralisme est d'abord une idéologie (c'est-à-dire un système de représentations et de valeurs) avant d'être à proprement parler une doctrine se déclinant en un ensemble de mesures cohérentes.

Il s'est progressivement imposé, à partir des années 80, comme pensée dominante à l'échelle planétaire. La mondialisation accélérée des échanges de biens et services, un système financier internationalisé et de plus en plus prégnant, une action publique contestée, la transformation du rôle des États, le développement de modes de communication qui s'affranchissent des frontières, le poids grandissant d'organismes supra-nationaux tels que le FMI ou la Banque Mondiale ou celui des agences de notation concourent à la propagation des visions néolibérales. L'idée du marché comme organisateur du fonctionnement économique et social (au sens de société) tend incontestablement à s'imposer et se traduit par un élargissement significatif des domaines d'activités qui lui sont ouverts.

Pour autant le néolibéralisme ne se diffuse pas de façon homogène. En effet, il influence et domine des situations aussi différentes que celles des États-Unis, de la Chine, de la France, des pays scandinaves, du Brésil et de très nombreux pays dits en voie de développement. Même si l'on peut retrouver quelques lignes-forces communes, il ne s'impose pas comme une doctrine toute faite, comme une sorte de « prêt-à-penser ». Ainsi, la mise en œuvre de solutions néolibérales est loin d'être uniforme et univoque. Elle résulte de compromis, avec les réalités comme avec les acteurs et les citoyens.

La diffusion idéologique du néolibéralisme, comme le déploiement de politiques et d'actions qui en découle, va donc prendre des chemins divers qui tiennent compte notamment, de l'histoire et des cultures d'un pays, de sa structuration sociale et économique, de sa place dans la division internationale du travail, de rapports de force internes, des jeux des différents acteurs (Jobert, 1994).

Si cela s'est passé de façon plutôt dogmatique et brutale pour les États-Unis de Ronald Reagan ou la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher, ce mouvement a été plutôt pragmatique et progressif dans d'autres pays. C'est notamment le cas pour la France.

En effet, face aux chocs pétroliers des années 70, les plans de relance « traditionnels », centrés essentiellement sur un soutien de la demande ne vont pas produire les effets escomptés, qu'il s'agisse de la politique conduite par Jacques Chirac en 1974-76 ou de celle du tout début du premier septennat de François Mitterrand après 1981. En effet, elles n'empêcheront notamment pas la montée du chômage, ni la poursuite de l'inflation.

C'est dans ce contexte que, progressivement, des visions nouvelles de ce qu'il faut faire vont s'imposer. D'une certaine façon, l'alternative va consister à appliquer des politiques inspirées du keynésianisme ou à chercher d'autres voies du fait des impasses auxquelles conduisent les premières dans les nouvelles situations économiques. Les idées néolibérales vont y trouver un espace. Dès lors, les décideurs vont être tentés de s'en inspirer pour mettre en œuvre des réponses adaptées. En outre, la plupart d'entre eux, du moins au départ, n'imaginent pas les conséquences néfastes voire désastreuses qui découleront par la suite de l'application de politiques néolibérales de plus en plus affirmées.

L'idée que favoriser la croissance en permettant les profits d'aujourd'hui permettra les investissements de demain et les emplois d'après-demain tend à s'imposer. C'est bien sur le secteur privé marchand – et non plus sur les dépenses et l'action publiques – que l'on compte désormais pour développer la croissance et donc l'emploi. Dès lors, l'objectif est de desserrer les contraintes qui pèsent sur l'économie et sur les entreprises

Progressivement se développeront les critiques sur le rôle néfaste d'une sorte d'omniprésence de l'État, de l'interventionnisme public, de son développement conduisant à une trop grande ponction sur ce qui est qualifié « d'économie réelle » et d'une trop grande « générosité » des politiques sociales.

Les visions néolibérales vont donc s'imposer, d'une certaine façon pragmatiquement. Ceci favorisera une forme d'hybridation instable entre les approches néolibérales et les réalités. Les politiques vont ainsi être marquées à la fois par la structure socio-économique et par une société, certains parleraient d'opinion publique, par des groupes d'intérêts qui en contrarient, en tout ou partie, le déploiement.