

LES NOUVELLES CATEGORIES DE L'ACTION PUBLIQUE ET L'EBRANLEMENT DE LA FORMATION ET DES MODES D'INTERVENTION SOCIALE

Pr. Mejed HAMZAOUI

Président de l'Institut des Sciences du Travail
Université Libre de Bruxelles
mhamza@ulb.ac.be

La question des « nouvelles catégories de l'action publique » occupe une place de plus en plus importante dans la littérature académique comme dans les pratiques sociales. D'où, certains auteurs ont formulé l'idée que les anciennes formes d'intervention et de régulation sociale deviennent inopérantes, voire même anachroniques, et qu'il faille réfléchir au recours à des "nouvelles technologies" sociales, c'est-à-dire des instruments d'intervention sociale pour modifier les modes de fonctionnement, de gestion et d'organisation du travail social.

En quoi ces "nouvelles" catégories d'instrument déstabilisent-elles les anciennes catégories d'intervention sociale?

Comment comprendre les transformations qui affectent le travail social?

Cadre générale

L'émergence et la généralisation de nouvelles méthodologies d'intervention qui s'appuient sur un nouveau vocabulaire, sont censées disqualifier les méthodes d'intervention du travail social classique. Ce ne sont plus des méthodologies d'intervention qui s'inspirent de l'individu (approche psychologique), de groupes (approche psycho-sociologique) et de communautés (approche socio-politique), mais des modes d'intervention et d'action qui ressortent des pratiques managériales et gestionnaires du traitement de la gestion des problèmes sociaux.

Après le mouvement de la dénonciation du travail social dans les années 70, c'est l'ère de l'implication et du discours positif aux "pratiques du travail social" qui auront une grande influence sur les travailleurs sociaux.

C'est ainsi une "nouvelle culture professionnelle" du travail social qui s'esquisse, légitimée par une idéologie "techniciste" et managériale qui peut se conjuguer :

Primo aux analyses organisationnelles et managériales de l'entreprise et secundo au contexte de la rationalisation du coût et de l'efficacité des politiques sociales "classiques", qualifiées rapidement de "passives".

Comme on le devine, le travail social s'est progressivement "éloigné" des analyses critiques et de dénonciation (ou de la sociologie critique), pour entrer dans une "nouvelle" exigence de rationalité de type managérial (M. Hamzaoui, 2002 et 2005). Cette nouvelle rationalité des modes d'action est présentée comme un instrument de régulation publique pour développer des interventions efficaces, souples, partenariales et de proximité. Dans ce cadre, les travailleurs sociaux se sont mis en quête de nouveaux outils, de nouvelles stratégies, de nouvelles manières d'intervenir, voire même d'une reconversion dans "l'ingénierie sociale".

Mais au regard de l'histoire, le social en gestation n'est pas une chose inédite dans le champ social. C'est un processus permanent et discontinu, comme le montre l'évolution des formes de problématisation, de traitement et d'intervention du travail social depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

I. La magistrature sociale comme mode de différenciation de traitement

L'argument favorable à la recomposition du social catégoriel est que les publics aux profils hétérogènes et composites échappent, à certains égards, à la grille de lecture classificatoire des anciennes catégories. D'où, depuis quelques années, on décèle un nouveau mode de gestion du social qualifié de "magistrature sociale" (P. Rosanvallon, 1995 et I. Astier 1995 – 1997).

Autrement dit, il y a une transformation du modèle d'analyse, on est « passé » : d'une analyse sociologique classique basée sur des variables (localisation géographique, âge, sexe, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, classe sociale, revenu...) pour expliquer, par exemple, l'ancienneté du chômage à une analyse biographique. « Pour saisir ce qu'est le chômage de longue durée, ce sont les trajectoires et les situations individuelles qu'il faut scruter. C'est donc bien l'histoire des individus qui apparaît comme décisive dans les situations de pauvreté,...»¹.

S'il existe depuis quelques années des nouvelles orientations du mode de gestion du social et du modèle d'analyse, il est hâtif de parler de succession et de passage d'un modèle d'analyse à un autre. Ce qui caractérise ces transformations, selon nous, c'est tantôt l'articulation, tantôt la juxtaposition entre les "anciennes" catégories juridico-administratives et les catégories dont la construction fait référence aux notions de territoire, de parcours, de récit de vie et de généalogie.

Ce qui est nouveau, c'est que la magistrature sociale nous renvoie à cette tension entre le principe d'égalité et le principe de différenciation de traitement :

Le premier fait appel à un traitement identique à l'ensemble des demandeurs en réunissant les conditions fixées par les règlements et aux modalités de "l'accès au droit", qui ici veut dire "de quel droit le pauvre économique aurait-il un droit?"².

Le second nous renvoie à l'individualisation du traitement par la singularité des situations. Autrement dit une tension permanente entre le particulier et l'universel³.

¹ I. Astier, « Du récit privé au récit civil : la construction d'une nouvelle dignité ? », Revue Lien social et politique-RIAC, n° 34, Québec, automne 1995, p. 122.

² I. Astier, Revenu minimum et souci d'insertion, Ed. Desclée de Brouwer, Paris, 1997.

³ M. Hamzaoui, « Le travail social et la gestion de la catégorisation des trajectoires », Revue Travail – Emploi - Formation (TEF), éditée par le Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation, Université Libre de Bruxelles, n°3/2002.

Dans ce cadre, l'octroi ou la suspension des droits à l'aide et l'insertion sociale et professionnelle dépendent de plus en plus de la logique de preuve de la situation de précarité, de pauvreté et de "l'exclusion", fournie par le "bénéficiaire". Cette logique de preuve est basée essentiellement sur « l'obligation à se raconter »⁴ le récit, le parcours et la trajectoire du "demandeur".

Derrière cette logique de preuve qui établit une "nouvelle" procédure de catégorisation, il existe une volonté de renouveler la pensée classificatoire qui identifie, ordonne et sélectionne le public entre les vrais ou faux pauvres, les vrais ou faux chômeurs, entre l'employable et l'inemployable, etc.

Par ailleurs, c'est un procédé qui introduit un débat public, par commission interposée ou à des réunions de réseau et de partenariat, le dévoilement et le diagnostic des vies privées et des parcours de ces "valides invalidés". C'est ainsi que "le "cas", autrefois discuté dans la relation de face à face, et pour cette raison soumis au secret professionnel, peut à l'occasion constituer aujourd'hui au sein d'une équipe un élément de diagnostic collectif ou d'affectation de budget⁵.

Le procédé en lui-même qui met en oeuvre l'individualisation du traitement est déjà inhérent au système "traditionnel" de l'octroi du droit à l'aide sociale, à l'emploi, au logement, etc. La littérature professionnelle du travail social a déjà décrit comment les travailleurs sociaux ont mis en oeuvre un savoir-faire spécifique qualifié "d'administrativo-relationnel"⁶.

Ce savoir-faire des travailleurs sociaux a été généralisé dans la période des "trente glorieuses", par ce qu'on appelle "le service social individualisé".

La magistrature sociale, par la "publicisation" de la vie privée, met fin à la confidentialité de la relation duale entre le travailleur social et son "client". Jadis, le travailleur social jouait à la fois le rôle de porte-parole du "client" et prenait des décisions au nom de la société. Dans la nouvelle donne, "l'usager" est censé parler sans l'intervention d'une tierce personne pour décrire sa situation de précarisation ou de désaffiliation (la logique de preuve) afin de convaincre les commissions de coordination de prendre une décision en sa faveur.

II. Territorialisation comme une lecture topologique du social

A la difficulté de tenir compte du profil de plus en plus hétéroclite du public du travail social et de traiter la "nouvelle" question sociale par des modes d'intervention sociale sectoriels et catégoriels reposant sur la logique réparatrice et re-distributive définie par des critères universels, il faut en ajouter une autre fondée sur la gestion territoriale des problèmes sociaux, qui repose sur le principe "à situations inégalitaires, traitements inégalitaires", c'est-

⁴ Ph. Le Moigne, « Le traitement de l'identité : aux origines d'un nouveau pacte socio-culturel ? », in G. De Ridder (coord.), Les nouvelles frontières de l'intervention sociale, Ed l'Harmattan, 1997.

⁵ Idem., p 216.

⁶ J. Ion et J-P. Tricart, Les travailleurs sociaux, Ed. La Découverte, Paris, 1984

à-dire intervenir sur des personnes et des territoires différenciés en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en oeuvre.

En identifiant un territoire où se croisent un ensemble de facteurs d'inégalité et d'injustice sociale, la localisation des problèmes liés aux questions de "l'exclusion" et du chômage massif constitue un "déplacement"⁷ du traitement catégoriel vers un traitement territorial des problèmes sociaux et conduit à une différenciation des règles et des procédures selon les spécificités individuelles et territoriales.

Cette perspective de traitement différencié de certaines portions d'un territoire (souvent urbain) considère les problèmes sociaux comme des problèmes spatiaux. Alors que si, souvent, il y a une correspondance entre les inégalités sociales et les inégalités spatiales, on sait par contre que les facteurs de chômage, de précarisation et "d'exclusion" apparaissent pour la plupart "extra-territoriaux".

Dans cette logique, le traitement différencié institue la catégorie "territoire" d'une part, comme espace de gestion des effets socio-économiques de la crise (d'où la gestion des écarts et non la réparation et la promotion) et d'autre part, comme une "topologie sociale"⁸ qui fait une lecture de la société à partir du lieu et la mobilisation du territoire. Ici, la politique sociale active territorialisée induit l'idée que par la "lecture topologique", la catégorie territoire remplacerait les concepts de groupes, de communauté et de classes sociales pour produire une nouvelle lecture du social et de la société.

En se focalisant sur les segments les plus vulnérables du salariat, avec un traitement spatial de l'inégalité sociale, le territoire, comme une référence et un instrument de politique publique, constituerait-il une nouvelle donne dans les politiques sociales et plus spécifiquement dans le travail social?

On peut avancer l'hypothèse que l'on est en train d'assister à une définition des frontières de territoire, "c'est-à-dire un enjeu de luttes politiques" plutôt qu'à l'émergence d'une nouvelle catégorie de territoire de "relégation". Car la question de la différenciation socio spatiale et les quartiers de "relégation" qui résultent des inégalités socio-économiques, n'ont jamais cessé d'exister.

La définition des frontières du territoire constitue un processus "des luttes de pouvoir, de positionnement, pour assurer une influence, pour garantir une légitimité: territorialiser c'est donc agencer ou réagencer des pouvoirs"⁹.

⁷ C'est pour se démarquer de l'hypothèse de substitution, de succession et de passage d'une époque caractérisée par le social sectoriel et catégoriel à une époque du social territorialisé, que nous avons mis entre guillemets le terme déplacement. Ce qui caractérise les transformations en cours, c'est tantôt l'articulation, tantôt la juxtaposition entre le traitement catégoriel et le traitement territorial des problèmes sociaux dont la construction fait référence aux notions de territoire, de trajectoire de vie, de contractualisation, etc.

⁸ Ch. Jaillet, « La notion de territoire et ses effets sur l'intervention sociale », in *Le travail social en Europe : quelles formations pour quels métiers*, Ed. de l'Université de Toulouse-Le Mirail/CEFUTS/ Formation continue, 1999.

⁹ M. AUTES, « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations », in *Le RMI à l'épreuve des faits* (ouvrage collectif), op. cit., pp. 202-203.

Autrement dit, la question de territoire s'est traduite avant tout dans les politiques sociales "classiques" ou « territorialisées », non pas uniquement comme une définition géographique, mais principalement comme un enjeu de pouvoir par lequel se négocie la définition et la répartition des opportunités sociales.

On ne manquera pas de constater que la définition des frontières de territoires comme instrument de politique publique recouvre dans le travail social des variétés de situations et des oppositions de logiques. Derrière ce constat qui n'est pas uniquement terminologique, un enjeu sociopolitique d'importance apparaît.

Schématiquement, deux logiques concurrentes de la gestion sociale territoriale se dégagent : La première s'inscrit dans une vision de rupture avec "l'ancien" mode de gestion sociale sectorielle et catégorielle, par son intervention qui vise à "travailler le territoire" (pris comme objet), voire à favoriser le "travail du territoire" (pris comme sujet de son propre développement)¹⁰.

Territorialiser ici signifie, selon Michel Autès (1991) multiplier les espaces de parole, les lieux de rencontre entre acteurs sociaux, les objets de négociation. Territorialiser, c'est politiser l'espace local au sens d'en faire sans cesse l'enjeu d'un débat démocratique.

Cette vision de "travail du territoire", dans laquelle on trouve certaines caractéristiques du "champ d'intervention civique" développées par Bernard Eme (1994) dans l'économie solidaire et le champ de l'insertion par opposition au "secteur de régulation d'exclusion" géré et animé par un "tiers secteur institutionnel parapublic", est beaucoup moins répandue et se situe généralement en marge du mode d'intervention de la politique publique dans le champ social.

La deuxième logique s'inscrit dans un processus de recomposition et de redéfinition des frontières des politiques sectorielles et catégorielles dont l'individualisation du traitement par la singularité des situations et des territoires qui sont les catégories centrales du mode de gestion sociale¹¹.

Au-delà des logiques territoriales, la gestion sociale territorialisée n'est pas parvenue à territorialiser l'ensemble des conflits. Tel était notre constat empirique sur les dispositifs sociaux territorialisés en Belgique francophone. Si certains conflits étaient maîtrisables sur le plan de l'ancrage territorial, comme le cas de sociabilité primaire, d'autres conflits ne dépendent pas de mode de gestion sociale territorialisé, comme par exemple les rapports changeants entre le capital et le travail, qui ne se régulent pas au niveau territorial.

¹⁰ G. De Ridder, « Changement de régime ou crise de l'intervention sociale ? », in G. De Ridder (coord.), op.cit., p.4.

¹¹ Cf. M. Hamzaoui, *Le travail social territorialisé*, Editions de l'Université de Bruxelles (Coll. Sociologie du travail), 2002 et M. Hamzaoui, *El Trabajo Social Territorializado : Las transformaciones de la acción pública en la intervención social* (tr. Fina Fombuena, prologo y edición Joan Lacomba), Ed. Presses Universitat de Valencia (PUV), coll. Trabajo Social, 2005.

III. La gestion par l'expérimentation des projets

Nous avons montré à plusieurs reprises que le modèle pragmatique managérial de résolution des problèmes sociaux ne privilégie pas une démarche de création ni de consolidation et de pérennité des services et organisations existants (M. Hamzaoui, 2002 et 2005).

L'expérimentation par projet repose sur une logique du discontinu, de dérogation et de "souplesse".

Partant de cette logique, les dispositifs sociaux territorialisés qui fonctionnent en dehors des mécanismes classiques de l'administration sont censés, semble-t-il, induire une autre manière de travailler (décloisonnement et transversalité du mode de gestion et d'intervention sociale) pour faire évoluer les réglementations administratives et les pratiques sociales¹².

C'est dans ce sens que les promoteurs de politique sociale « active »¹³ considèrent les nouveaux dispositifs "temporaires", "souples" et "dérogatoires" comme de véritables laboratoires d'expérimentation d'une nouvelle gestion et pratique sociale.

Cette catégorie expérimentale par les projets, porte à penser que les politiques sociales sectorielles et catégorielles gérées par les administrations bureaucratiques ont échoué face à la "nouvelle" question sociale et que "l'investissement dans l'expérimental, (...), correspond (aussi) à une perte des certitudes qui guidaient jusqu'alors l'action".

Nous ne reprenons pas ici la thèse de "l'échec" des politiques sociales "passives" pour justifier l'investissement dans l'expérimental, notre interrogation porte essentiellement sur le sens et la justification donnés de la catégorie de l'expérimentation par projet comme un instrument de politique publique:

Y a-t-il une hypothèse propre à justifier l'engagement d'une démarche expérimentale ou bien ne font-elles de l'expérimentalisme que pour "occuper le terrain?".

Nous sommes loin du discours post mai 68 sur le changement du travail social qui renvoie à l'idée d'une volonté de faire jaillir de l'inédit, d'instaurer des ruptures, de chercher à vivre différemment avec le moins de références possible à des modèles déjà connus¹⁴. On est plutôt aujourd'hui proches du terme "innovation" exercée, selon le modèle managérial dans les entreprises.

¹² . Cf. M. Hamzaoui, « Partenariat comme instrument de gouvernance du social : entre le prescrit et le réel », in Antonio Scaglia (sous la dir de.), *Governance e partecipazione nelle politiche sociali e sanitarie in Europa*, Editions Università Degli Studi Di Trento (Italie), (à paraître, 2008).

¹³ Cf. M. Hamzaoui, « Emergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi », *Revue Pensée Plurielle* (Institut social de l'université Catholique de Lille-Vauban et la Haute Ecole Charleroi-Europe), Ed. de Boeck, n° 10, 2005/2.

¹⁴ Voir à se sujet, la revue *Autrement*, *Innovation sociales. Pour une révolution du quotidien?* n° 5, Paris, 1976 qui est centrée sur la description d'expériences nouvelles spécifiques et des propositions concrètes pour le changement social; la revue *Contradictions* a consacré une part importante dans ses publications aux nouvelles luttes dont, par exemple, les "luttes urbaines à Bruxelles", n° 5, Bruxelles, janvier-juin 1974.

On peut voir dans les expérimentations de la "nouvelle" politique sociale et son mode d'intervention, une logique du même ordre. Elles consisteraient à tester avec des "corrections" progressives des projets d'insertion et de revitalisation des quartiers de "relégation". Telle est par exemple la démarche expérimentale des dispositifs sociaux territorialisés, qualifiés de projet pilote.

Dans cette perspective, l'expérimentation de ces dispositifs ne se situe pas dans les registres de revendication, de dénonciation ou de subversion et d'alternative aux différents pouvoirs et à l'État, mais plutôt à l'intérieur du système institutionnel tout en restant en marge. Ici, le statut expérimental des projets fonctionne selon un mode opératoire pour tester et accompagner d'une part, les procédures dérogatoires des mécanismes ordinaires de gestion des problèmes sociaux et des pratiques professionnelles et, d'autre part, l'insertion de "nouvelles" gestions et pratiques sociales qui disposeraient de certaines capacités d'adaptation pour prévoir l'évolution à travers le développement de projets et de réduire les risques (principalement budgétaires).

C'est une démarche volontairement pragmatique, destinée à expérimenter localement des procédures dérogatoires et de "nouvelles" gestions des pratiques sociales par des projets définis dans l'espace et le temps pour réaliser une gestion territoriale des problèmes.

Ces projets souvent pluriannuels sans cesse renégociés et soumis à l'évaluation, avant d'être éventuellement reconduits, conviennent parfaitement à cette logique du discontinu, de dérogation et de "souplesse" dont les liens contractuels et conventionnels entre les différents dispositifs et les pouvoirs subsidiaires sont systématisés.

Cette démarche expérimentale à laquelle les nouveaux dispositifs ont fait largement référence, justifie implicitement le processus d'institutionnalisation de l'instabilité qui, par son pragmatisme et l'appréciation de ses effets, autorise à la fois l'instrumentalisation des règles d'intervention des pouvoirs publics et la généralisation de l'expérience.

Considérés comme projets pilotes et exemplaires, les dispositifs sont appelés à être multipliés et généralisés selon les règles de ciblage du public et d'éligibilité de territoires d'action.

Autrement dit, aujourd'hui les dispositifs territorialisés s'inscrivent dans un processus de généralisation, passant ainsi de la phase de l'expérimentation et de l'exemplarité à celle de la multiplication. Ce processus de "banalisation" qui fait passer les nouveaux dispositifs de la phase du "prototype", à celle de la "série", ne se base pas sur une véritable interrogation des fondements, ni sur les évaluations dont le résultat relativise le succès, mais plutôt sur le discours produit par les partenaires et les acteurs concernés qui induit donc une validation a priori de l'outil de dispositif. D'autant plus que cette phase expérimentale des nouveaux dispositifs a d'ailleurs été souvent l'objet d'une très forte campagne publicitaire et médiatique¹⁵

¹⁵ « Amélioration du cadre de vie et renforcement de la cohésion sociale dans les quartiers populaires : vers une implication «active» des habitants? », Revue Travail, Emploi et Formation (TEF), n° 5, éditée par le Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation, Université Libre de Bruxelles, 2005.