

Mutation de l'État social national et Travail social : quelle sortie de crise?

(Travail social de la crise et crise du travail social)

Ce qu'on appelle désormais, la "crise du travail social", s'enracine dans les années 1980. Les travaux en sciences sociales l'ont consacrée au point qu'elle est entrée dans le sens commun et qu'elle semble suffire aujourd'hui pour caractériser les professions rattachées.

Globalement, les recherches paraissent s'accorder sur les points suivants. D'une part, les travailleurs sociaux sont des professions fragilisées, peu structurées dans un milieu institutionnel complexe. La crise professionnelle est celle d'un secteur très subordonné. L'État se reposant sur l'activité notabiliaire n'a pas créé de grand corps du social et ce secteur semble considéré comme mineur par la plupart des administrateurs de l'État, il l'est encore plus pour les animateurs du point de vue politique. D'autre part, le champ du social ne constitue pas un tremplin pour l'activité politique: il est l'apanage d'un personnel politique secondaire, spécialisé et gestionnaire, notamment des femmes. De ce fait, les cadres du travail social ne sont que très rarement des interlocuteurs reconnus dans l'élaboration des politiques sociales. Les diplômés ne jouent pas un rôle suffisant dans la structuration du milieu. La crise appelle de nouvelles pratiques et des adaptations découlant des nouvelles philosophies de l'action publique. Ces notions réinterprétées, remodelées, issues des sciences sociales, fournissent la trame pour tout une série d'approximations, de caractère impressionniste et idéologique cachant des intentions et des buts souvent inavoués. Reprenons, en s'efforçant de dissiper les zones d'ombre que peuvent impliquer ces analyses.

En France les professionnels du travail social sont le produit des années de croissance, qu'on a appelé les "trente glorieuses"; ils sont le fruit de l'"État-providence", "social" ou "protecteur". Les politiques d'assistance qui le caractérisent, ou politiques sociales, sont parmi les fonctions de l'État, à côté d'autres fonctions plus contraignantes qui visent au maintien de l'ordre social, un des volets, le volet social de la fonction régulatrice appuyée sur la négociation.

Aujourd'hui, dans une situation de crise économique, de fin proclamée de l'État-providence, les tâches des professionnels, leurs missions, sont soumises à des redéfinitions au sein d'un appareil d'État engagé dans une profonde transformation de son mode d'intervention. Si hier, il leur fallait remettre dans le peloton les laissés pour compte provisoires de la croissance, aujourd'hui on leur demande de gérer, à long terme, une masse toujours plus grande "*d'exclus*" découverte avec le RMI, après l'avoir entrevue sous "la nouvelle pauvreté". La tâche n'est pas seulement différente, les publics aussi ne sont plus les mêmes et se sont diversifiés. En effet dans les années de croissance, les assistantes sociales s'occupaient massivement de femmes de la classe ouvrière, mariées et avec des enfants, aujourd'hui, les assistantes sociales chargées du RMI s'occupent surtout d'hommes jeunes et célibataires et les éducateurs qui hier s'occupaient d'une *délinquance* spécifique des enfants de la classe ouvrière nationale¹ doivent agir en direction de jeunes dont les comportements, lorsqu'ils ne ressemblent pas à ceux des enfants de la classe ouvrière nationale, sont vécus comme un manque d'intégration dans le pays d'accueil.

Par ailleurs, alors que les publics augmentent et se transforment, les effectifs des travailleurs sociaux stagnent proportionnellement aux besoins. Le corps des travailleurs sociaux s'est constitué entre la fin des années 50 et la fin des années 70, au moment où la crise apparaît la cohorte des travailleurs sociaux se renouvelle tendanciellement moins que dans le passé. On a donc assisté à un vieillissement de l'ensemble des professionnels. Et c'est dans ces années que s'établit l'identité des travailleurs sociaux. Le terme "travail social" surgit alors en amalgamant des histoires, des traditions, des cultures professionnelles très différentes: celles des assistantes

¹ Jacques Ion, "La fin du socioculturel", *Cahiers de l'animation*, n° 56, INEP, Marly le roi, 1986.

sociales, de tradition ancienne et celles des éducateurs spécialisés et des animateurs socioculturels apparus après guerre, dans les années soixante et avec des modes de recrutement très différents. Ces processus de professionnalisation des différentes formes sont désormais bien connus. Les assistantes sociales recrutait plutôt dans les milieux de la bourgeoisie, les animateurs plutôt dans les milieux de la classe ouvrière, et les éducateurs spécialisés, selon que l'on avait affaire à des femmes ou à des hommes, dans les classes supérieures ou dans les classes inférieures de la société. Or, avec l'accroissement du nombre des emplois, le recrutement dans les différents métiers a tendu à devenir homogène et à créer, du coup, une cohésion et une dynamique professionnelle. Cette dynamique identitaire se trouve à présent remise en cause. Les professionnels doivent retrouver une place dans la nouvelle logistique de l'intervention publique; et ceci, d'une part, au moment même où le recrutement ne se développe plus, entraînant un vieillissement des corps de professionnels et où, d'autre part, d'autres professionnels apparaissent de façon concurrente. Le mot "crise" du travail social, apparaît au début des années 70 annonçant les "fractures" à venir de la société française. Il s'installera durablement à partir de 80, date à laquelle sont lancées les tentatives étatiques pour déssectoriser et décloisonner le travail social. Ses premiers symptômes s'exprimeront dans la tendance au repli sur les acquis, considérée comme paradoxale car elle se produit au moment où la politique de la ville se développe, au début des années 80, faisant appel aux dimensions globales, transversales du travail social, que les professionnels avaient valorisées dans les années 60, contre une politique sociale catégorielle dont René Lenoir, Secrétaire d'État à l'action sociale et à la réadaptation entre 74 et 78 (*Les exclus, un français sur dix*) fut l'un des idéologues. Le repli du travail social, au moment où l'injonction d'adaptation s'est faite plus pressante, s'est opéré sur un modèle traditionnel d'intervention caractérisé par la primauté accordée à la relation duelle, à la relation face à face, en termes principalement psychologiques. L'intervention ainsi conçue s'inscrit dans la longue durée. Mais dans le même temps, l'intervention sociale se voit saisie d'actions ponctuelles, dans l'urgence et la nécessité, qu'il essaie de transformer en une activité pédagogique conçue dans le long terme. Ce modèle, "idéal éducatif" (Jacques Ion), où il s'agit d'entrer en contact avec les publics indigents pour les transformer, renvoie à l'idée de développement, à l'idée de transformer durablement le groupe ou la personne, à l'occasion d'un contact visant à délivrer une aide, une prestation.

Ce repli ou retrait, des professionnels des politiques étatiques créées début 80, s'explique d'abord par des raisons liées à la stagnation des emplois au profit du développement des "nouveaux métiers". Derrière ces processus, se profile une nouvelle figure d'un État dont les projets de transformation ont amplifié et continuent de nourrir ce qu'il est désormais convenu de nommer "crise du travail social".

Où en est-on de cette crise? Qu'ont changé pour les professionnels du travail social les "vieilles" politiques de la ville alors que s'engage, avec les contrats de ville, la deuxième génération des politiques de lutttes contre l'exclusion, menées en France depuis une quinzaine d'années? Quelle sortie de crise peut-on envisager?

L'on tentera de répondre à ces questions en 8 points.

1 - La crise du travail social s'inscrit dans l'histoire des aléas de la raison du social.

On peut dire que la *raison du social* est d'une certaine façon *utilitaire*. Pour le travail social, la fonction intégratrice de l'insertion au travail se conjugue avec un objectif proclamé pour un meilleur rendement des individus (utilité économique). Le sens de ce social renvoie à une conception économique. Mais il y a un autre aspect du social: c'est la *raison d'ordre public* (de *raison d'État*). Orienté vers la partie hors norme de la population pour la faire sortir de la déviance et la remettre dans le circuit normal, le social véhicule aussi l'idée de sécurité, au sens de l'ordre public. Ces deux sources du social n'ont pas la même origine et ne sont pas du même type. Dans le premier cas il s'agit de populations "normales". Dans le second, il est

répressif, vis à vis de la population “anormale”. C’est ce que Foucault² a très bien montré en analysant comment dans des situations identiques vécues par les populations marginales, ces raisons s’instrumentalisent pour distinguer “normaux” et “anormaux”, se fondant notamment sur une idée de la révolution selon laquelle l’État ne pouvait plus enfermer les individus selon son désir. Il fallait inscrire l’enfermement dans une rationalité. La catégorisation répond à cet objectif. C’est pourquoi on distinguera après 1789 les maladies mentales et les autres formes de déviances. La catégorie de folie supposait une délimitation précise entre maladie où on est responsable et maladie où on est irresponsable, distinguant rationnel et irrationnel, entre norme et pathologique. Le “social” est entre ces deux raisons utilitaires et normatives et les travailleurs sociaux naviguent entre ces deux conceptions³.

Ils sont appelés à travailler sur des populations intermédiaires, ni incluses, ni exclues, sur ceux que l'on fait vieillir ou sur ceux que l'on fait sortir des statistiques du chômage afin de créer une invisibilité, en agissant comme aujourd’hui sur les emplois de proximité. C’est un social qui se situe dans des anomalies, des anomies, et qui fait croire que l'on pourra, grâce aux mesures, créer du travail correspondant aux normes existantes. C’est un social pris dans une contradiction entre politique économique et politique sociale, se limitant à une forme de socialisation avec le “traitement social” donnant des petites ressources à des gens suffisamment habile pour en profiter. La crise du travail social - dans sa dimension chronique à laquelle s’ajoute les dimensions conjoncturelles - provient du fait qu’il est pris entre une norme constitutionnelle du travail et une politique économique de moins en moins soucieuse de garder des gens dans des emplois et préoccupée à gérer les ressources humaines selon l’intérêt économique du moment⁴.

Quand la réalité ne peut plus être homogène, comme aujourd’hui, on réintroduit la nécessité de revenir sur les catégories⁵, de redécouper dans les populations marginales - actuellement les “exclus” - afin d’actualiser ces deux raisons dans une visée opérationnelle. Elle correspond à une action de mise “en forme” par l’appareil d’État permettant d’adapter la gestion des populations aux conditions du moment. Cette mise en forme permet d’agir sur l’économie, mais aussi sur les attitudes, sur les stratégies des individus. Les politiques publiques sont des “investissements de forme” traduisant cette activité. Elles supposent que les systèmes anciens de représentation antérieure deviennent caduques. Mais comme elles correspondent aussi à un mouvement réel, il s’agit pour l’État en action de trouver les règles, les formes, afin que la diversité des situations concernées soient prises en compte.

On peut le voir à propos du RMI. Il normalise sous la forme du contrat, en référence au contrat de travail classique, quelque chose qui n’est pas du travail. Il introduit du coup une contradiction avec la notion forgée au 19^{ème} siècle de “revenu correspondant à un service donné par celui qui le reçoit” (J.B. Say) créant une situation de dépendance du salarié. Celui-ci doit garantir un rendement à l’employeur lequel lui fournit en contrepartie une sécurité. Or, bien qu’il y ait un “contrat d’insertion”, le RMI déconnecte service et revenu. Que se passe-t-il si l’insertion ne se réalise pas? Comment, sur quels critères établir la responsabilité? Comme l’évaluation de cette question n’est possible qu’à condition de remettre en cause le RMI lui-même, le “contrat d’insertion” devient une fiction. Ainsi se trouvent déconnectés sécurité (la

² Foucault Michel, *Histoire de la folie*, Gallimard.

³ L’infirmier psy devient un travailleur social quand il quitte l’hôpital pour aller dans un quartier faire de la prévention. Le social c’est aussi un intermédiaire entre social et pénal.

⁴ Le travail social se situe entre la norme et l’exclusion, entre l’économique et le politique et aussi dans une gestion des populations par des institutions totalitaires: Goffman Erving, *Asile*, Ed de Minuit; et des institutions économiques. Si la pression de ces populations est trop forte, il peut y avoir des problèmes politiques, or la politique est écartelée entre l’économique et la gestion de l’ordre public. Les problèmes des banlieues: c’est à la fois l’espace (l’urbain) et le chômage (le rejet).

⁵ Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, *L’invention du chômage: histoire et transformation d’une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, PUF, 1986.

garantie d'un salaire) et rendement (l'insertion). Pourquoi ne pas le dire? Ou dit autrement, que signifie cette extension de la notion de contrat? Quel sens censure-t-elle?

Ces questions adressées à l'État et aux élus qui légifèrent sont une autre source qui nourrit la "crise du travail social".

Les politiques de la ville représentent exactement ce processus qui modifie le paysage institutionnel dans lequel se meuvent les travailleurs sociaux et qui introduit en outre la particularité de vouloir constituer des "conventions" (Développement Social des Quartiers, Contrat de Ville) afin de stabiliser le conflit latent entre les classes sociales. En effet, dans la période antérieure, ce rapport conflictuel, qui se présente pour l'État comme la gestion du rapport de l'individuel et du collectif, se situait dans des lieux parfaitement identifiés et maîtrisés, disons pour être rapide, à travers la famille et l'entreprise. La nouvelle configuration du "social" semble avoir déplacé le conflit de classe de ces lieux traditionnels. Du coup, l'État se trouve dans l'ignorance des conséquences que le conflit peut produire. C'est cette ignorance, par conséquent la crainte, qui fait des politiques de la ville un "transfert vers la ville" de la gestion du rapport individuel/collectif, l'État espérant y trouver les modalités spécifiques de contrôle et de gestion des populations qu'impose la nouvelle donne. La forme conventionnelle ou contractuelle est nécessaire à l'appareillage administratif et politique parce qu'elle est une acceptation de la forme ainsi proposée.

2 - La notion de crise appliquée au travail social se réfère fondamentalement à une métamorphose de sa fonction, éminemment liée aux conséquences des projets économiques et industriels qui se développent hors de toute maîtrise par les populations qui, dans leur ensemble, les subissent.

Les mécanismes anticipateurs qui permettraient de prévoir et de prévenir n'existent pas. Mais ils n'existent pas à cause du primat de leur inexistence comme condition du bon fonctionnement du marché. C'est la raison pour laquelle ils ne sont jamais préparés à ces transformations ni, a fortiori, consultés pour en envisager les modalités: pratiques professionnelles, organisation, contenus de formation... Les accusations qu'on leur adresse: ringards, incapacité à comprendre les évolutions et à s'adapter, fossilisés, bureaucratisés etc..., relèvent d'une nécessité pour l'État, à travers les politiques qu'il met en œuvre, de trouver "immédiatement" des profils correspondant aux "technologies d'intervention" du moment. L'État n'a que faire de ce qui apparaît pour lui comme des "états d'âme", qui en réalité renferment un potentiel de savoirs faire et de connaissances qu'il ne peut prendre le temps d'exploiter. Ici le gain de temps apparent est une perte sèche. Du coup, les travailleurs sociaux se vivent comme les victimes d'une injustice traduisant à la fois la dénégation, le rejet et une injonction: on leur intime de changer! Mais plus encore, la dissimulation, au principe du comportement stratégique de l'État envers les professionnels, se vit comme une atteinte très dure à leur identité. Les phénomènes de retrait des travailleurs sociaux de la politique de la ville renvoient aussi à cette raison. Mais c'est un repli actif sur la base duquel s'opèrent des processus d'adaptation réelle. Le mouvement est double: défensif et offensif et surtout il est le produit de l'activité des professionnels eux-mêmes.

C'est le premier point à propos de cette source de la crise. Le second s'associe à l'impossibilité pour les travailleurs sociaux de penser leur fonction dans une perspective curative épuisant la question sociale. Le travail social possède cette particularité de se penser, à échéance indéterminée, en terme de dépérissement. C'est un mythe - ou une utopie - que l'on se raconte, mais qui est structurant idéologiquement du fait que la matière "travaillée" est de "l'humain". Ces "mythes" du progrès prolongés dans un idéal éducatif, renvoient à une pédagogie de la transformation qui suppose de travailler dans le long terme et implique d'avoir une vision de la société et du progrès social, au moment même où s'effondrent les grands mythes progressistes. En d'autres termes, la finalité ne se pense pas comme un résultat quotidien attaché à l'application de procédures impersonnelles, comme pour la production des marchandises, mais dans une acception floue et mal définie de la disparition de la nécessité

d'intervenir par des dispositifs d'assistance. Une telle pensée s'accompagne d'une illusion nécessaire, celle de croire un minimum à l'efficacité des procédures dans cette visée, et à ce que l'amélioration constante et le développement de l'assistance pourront y conduire. La même illusion permet d'éviter le découragement - ou la fuite dans le militantisme - toujours à l'affût, qui s'emparerait des professionnels quand, s'interrogeant, ils jugeraient préférable d'agir sur les causes plutôt que sur les conséquences. La professionnalisation ne fut autorisée et développée qu'au prix de cette illusion, en d'autres termes au prix d'une dépolitisation. L'intervention sociale ne reste donc possible qu'à une seule condition: que les spécialistes de la pratique ne posent jamais la question des conséquences ultimes de leur intervention, consistant à montrer les causes des inégalités. Ce fait fut dénoncé par une certaine sociologie critique dans l'immédiat après mai 1968⁶ comme un aveuglement des praticiens nécessaire au fonctionnement du capitalisme⁷. Quand cette illusion tombe, surgit la "crise du travail social"; quand le soubassement idéologique procurant une incitation au travail professionnel s'écroule.

Ce fondement sociétal, constitutif d'une identité professionnelle, d'une société d'individus conscients, responsables et sans pauvres, s'oppose radicalement aux conceptions manichéennes chrétiennes de certaines organisations et associations à qui les travailleurs sociaux attribuent souvent de baser leur action sur un bénévolat qui associe les pauvres à l'ordre naturel. Le travail social se conçoit d'abord comme un "travail" marquant une rupture avec les antécédents charitables et bénévoles que l'on voit réapparaître actuellement après dix années d'application des politiques de la ville.

Mais pour l'action publique, le travail social n'est pas toute l'action sociale, elle cherche toujours à l'articuler avec les initiatives privées sur lesquelles a été restauré et fortifié le concept, instable et polémique, de "société civile", et à l'étendre au-delà de ses frontières traditionnelles, aux militants et aux bénévoles, aux institutions nouvelles (Missions Locales, PLIE...). Elle tend à constituer de nouveaux champs, de nouveaux gisements intermédiaires comme les services de proximité. Tout ceci se vit comme une remise en cause et met les Travailleurs sociaux face à de nouveaux défis; on leur demande de refaire leur preuve alors que leur technicité est contestée, dans le cadre d'un partenariat plus imposé qu'accepté, par d'autres professionnels plus imprégnés de connaissances économiques et des systèmes de formation professionnelle et d'emploi.

3 - Sonnant le glas du "progrès social", les années 80 inaugurent une orientation dont l'ambition consiste à redimensionner l'État hérité de la période antérieure, celui d'un État souvent présenté comme émancipateur qui sous l'idéologie républicaine est le produit du combiné de plusieurs déterminations historiques.

Ces dernières, tant économiques que politiques l'ont conduit à s'ériger, à travers un processus de nationalisation des diverses composantes sociales, comme porteur de progrès et comme intégrateur des populations défavorisées et des populations migrantes, articulé sur la politique des organisations ouvrières préoccupées de maintenir une stratégie dans le cadre national compatible avec la fonction étatique de garante des intérêts économiques en jeu.

Déjà ancienne, la tendance à l'économie planétaire s'accroît du fait de l'émergence d'espaces économiques nouveaux: pays de l'ex glacié soviétique, Chine, Amérique Latine, Afrique. C'est aussi dans cette tendance que l'on trouve la raison de l'affaiblissement du rôle des organisations ouvrières et des formes de luttes de classe traditionnelles, du fait que leur

⁶ Critique du système éducatif par Pierre Bourdieu et Jean Claude Passeron. De la psychanalyse, Robert Castel, *La psychanalyse*, Champs Flammarion, Paris 1981. De l'action sociale, Jeanine Verdès-Leroux, *Le travail social*, Minuit, Paris, 1976 et Francine Muel-Dreyfus, *Le métier d'éducateur*, Minuit, Paris 1981. Jean Hurstel vis à vis des animateurs: Hurstel Jean, "Formation de l'animateur", *Atac-Information*, N°64, janv 1975, p.26-30 et *Jeunesse et action culturelle/jeunesse de l'action culturelle*, Paris, Ministère de la Culture, 1983.

⁷ "Ces analyses voulaient contribuer à cette démission et mauvaise conscience en proposant une entreprise de "dévoilement" de "démystification" des activités qu'elles croyaient ainsi mettre à nu." Misspelbrom, "Les sciences sociales: de la mission au métier", in *L'Homme et la Société*, N°109, 1993/3, L'harmattan.

condition de réussite se situe en dehors du cadre national. Ce modèle souvent présenté, à tort, comme un État à bout de souffle, cherche à s'adapter aux impératifs actuels de l'économie capitaliste en préservant ses capacités de légitimation. Les nouvelles politiques publiques visent cet objectif, mais de façon radicalement différente de la période antérieure où la course à la légitimation des institutions étatiques - administratives et politiques - se traduisait par leur expansion et l'inflation budgétaire. Aujourd'hui, cette légitimation doit se construire en sens inverse: la réduction de l'État par la réduction des dépenses publiques, à travers les nouvelles politiques publiques et, dans tous les domaines, à travers une déréglementation trouvant sa justification idéologique dans l'investissement des termes "modernisation" et "réforme".

Ces nouvelles politiques, appliquées à l'urbain, ont été largement décrites, analysées et évaluées (Dubet, Jazouli, Lapeyronnie, Ion, Anselme, Estèbe, Péraldi, Donzelot, Viveret etc...). Elles se basent sur une philosophie où figurent en bonne place les notions de partenariat, d'action sociale collective, de territorialisation, reconnaissant la complexité, et donc la nécessaire globalisation de l'intervention, dans un double domaine: l'emploi et la vie urbaine. Elles sont constituées à partir de la formation et de l'accès à l'emploi d'une part, du quartier et du logement, d'autre part et impulsées au plus haut niveau de l'appareil d'État en contournant souvent la hiérarchie politique et administrative. La "décentralisation" qui représente contrairement aux acceptions courantes un renforcement institutionnel et politique de l'État central - ce n'est pas le propos de le démontrer ici et c'est par ailleurs l'objet d'un débat puisque de nombreuses recherches: Gontcharof, Jobert, Dupuis etc., s'opposent à cette thèse - a longtemps masqué le rôle régalien de l'État central dans la définition de la "politique de la ville". En organisant systématiquement le transfert de charge au niveau local, l'État et le pouvoir politique ont fait émerger le "local" sur une chimérique autonomisation. De fait, furent transférés des réflexes, des modes de gestion, des représentations sociales, des pratiques de pouvoir, le paradigme de l'entreprise comme expérience collective etc. En phase avec le procès de planétarisation économique, la décentralisation a permis d'imprégner les paradigmes dominants au niveau social le plus bas, en les articulant aux nouveaux métiers induits par les politiques urbaines. Ainsi, les termes budgétaires, les logiques de confrontation recettes/dépenses et qualité/prix, sont-ils devenus des enjeux importants qui obligent les travailleurs sociaux à chercher d'autres formes de financement: contrats par objectifs, évaluation etc.

4 - Peu au fait des réalités de la formation professionnelle et des mécanismes de l'emploi, les travailleurs sociaux ont eu des difficultés à opérer les reconversions nécessaires.

Ils se trouvent ainsi plongés dans un rapport de concurrence avec ces figures censées jouir d'une "qualification" supérieure qui émergent des nouveaux dispositifs, les chefs de projet, leurs équipes et les formateurs des dispositifs d'insertion.

En fait, les modes d'intervention traditionnels deviennent de moins en moins possibles. Mais par ailleurs, les éléments sur lesquels pouvaient s'appuyer les professionnels se dérobent. C'est le cas notamment des réseaux associatifs qu'ils pouvaient mobiliser dans leur activité quotidienne pour dispenser des services et pour instaurer une relation pédagogique. Ces réseaux associatifs ont en grande partie disparu ou ont perdu leur efficacité en perdant leur implantation suite à la décentralisation et à la percée du niveau local comme cristallisation d'enjeux politiques locaux. Parce que cette percée a entraîné un resserrement des fonctions autour des services municipaux et qu'elle est apparue comme un maillon dans la stratégie globale de l'État en cours de restructuration, notamment par le biais de la gestion de la fiscalité, valorisant la "compétence" des Maires, les associations historiquement constituées pour remplir des fonctions d'intérêt public ont été privées de leur légitimité au profit des dispositifs municipaux. En outre, la désertion des couches nouvelles moyennes à l'origine de réseaux associatifs relativement abondants dans la périphérie des villes et qui, souvent, menaient les mouvements revendicatifs dans les quartiers, a tari les potentialités des adhésions volontaires, tandis que les

réseaux ouvriers constitués autour des syndicats et des partis politiques, organisés en grandes fédérations associatives, perdaient aussi leur puissance du fait de l'affaiblissement du mouvement ouvrier organisé.

La politique de la ville a eu pour conséquence de fragiliser les techniques traditionnelles marquées du sceau du déclin. Il a fallu désormais travailler en partenariat avec d'autres professions: les enseignants, l'armée, la police, les juges qui se doivent de participer désormais au travail sur les quartiers. La structure de l'organisation mise en œuvre a entraîné les professions du social dans la tourmente du redimensionnement de l'État dont la principale préoccupation consiste à réduire, à terme, les dépenses publiques (au nom des critères de Maastricht). Pour atteindre cet objectif, elle n'a pas craint de fragiliser le métier même par la valorisation de compétences situées "en dessous" de sa professionnalité. En effet, répondant à l'appel à la société "civile", les "petits boulots" du social ont fait leur apparition, ainsi que d'autres, que l'on croyait disparus, le bénévolat ou le semi-professionalisme, où l'on trouve les promus, par hasard ou par nécessité, à des tâches auxquelles ils ne s'attendaient pas ou pour lesquelles ils ne sont pas préparés. L'attente de "l'État décentralisé" vis à vis des bénévoles correspond à une demande de *participer* à la régénération des quartiers; c'est le fameux problème de la participation. Cette dernière, à l'inverse de l'ancienne participation, qui supposait une fonction politique de contre pouvoir, prendra désormais la forme de l'implication dans l'exécution. On est passé d'une participation dans l'ordre du politique, sans rapport avec les métiers du social, mais avec le militantisme, à une participation à la mise en œuvre, investissant donc le champ opérationnel jusque là occupé par les professionnels.

Ceux-ci se trouvent ainsi mis en concurrence directe avec d'une part, d'autres professionnels complètement étrangers au champ du social, d'autre part avec des semi-professionnels issus des programmes articulés aux nouvelles politiques sociales, les TUC, les "CES", les petits boulots créés par les maires dans les communes et, enfin, avec les bénévoles. La crise du travail social se relie à ces phénomènes. Si un bénévole, un non qualifié peut faire le même travail, il se produit forcément un sentiment très fort de disqualification. D'où le repli alors que les politiques transversales prônées actuellement demanderaient de leur part un travail en concertation, à plusieurs, un travail en équipe donc contrariant l'aspect duel.

Ces politiques sont aussi des politiques contractualisées. Elles travaillent sur des projets et se situent par conséquent dans le court et le moyen terme. Tel est le paradoxe: il y a eu réintroduction du travail individuel et du travail sur le long terme, dans un cadre institutionnel qui "utilise" plutôt le travail en équipe et le court ou le moyen terme; qui oppose le contrôle direct de l'instance politique des dispositifs au principe d'autonomie relative des professionnels, la globalisation et le partenariat à leur fonctionnalisation sectorielle, la politique des "coups", l'échéancier, la dynamique de projet, à l'action à long terme des prises en charge professionnelles, les objectifs de régulation sociale spatialisée et la médiatisation des nouvelles politiques publiques à l'individualisation et au secret de la relation. Cet affrontement de deux modèles explique la faible mobilisation des différentes professions sociales.

5 - *Quelle sortie de crise?*

Le premier point sur lequel s'ouvre la réponse à cette question réside dans le fait qu'elle ne se relie aucunement à la résolution de la "crise économique". Ce qu'on appelle "crise" aujourd'hui ne renvoie pas seulement à sa version traditionnelle: celle de crise de surproduction. Elle renvoie aussi et surtout à un horizon dominé par la dualisation, la flexibilité et la disparition de l'emploi stable comme substituts à l'objectif du plein emploi. Une telle perspective voudrait faire converger l'action publique vers une profonde modification des référentiels de l'intervention sociale, faisant de la flexibilité une nouvelle norme pour les travailleurs sociaux et obligeant ces derniers à repenser l'exclusion et les modes d'insertion

sociale dans un paysage où les droits sociaux se trouvent insidieusement remis en cause⁸. L'enjeu professionnel consiste pour les travailleurs sociaux à opérer un repositionnement face à l'actualisation par l'État des deux raisons utilitaire et normative. Il leur impose de se resituer de façon offensive par rapport à la gestion des marginalités sur un mode psycho-éducatif et à l'élaboration d'un modèle inédit, la contractualisation de l'insertion sociale, fondé sur les ressources locales comme réponse aléatoire au droit des personnes, en concertation avec d'autres professionnels où perce la fonction des médiateurs.

L'utilisation du concept d'*insertion*, comme paradigme totalisant de la nouvelle intervention sociale expérimentée par les politiques publiques, oblige pour le moins à en analyser le concept pour en dégager les singularités propres aux objectifs politiques étatiques.

Il désigne des populations dites "exclues", ou selon l'expression de Touraine: *out*.. Mais de quoi sont-elles exclues? Sont-elles exclues de toute production sociale? Si l'on accepte l'hypothèse tourainienne, il faudrait considérer que la société se présente en cette fin de siècle, formalisée par une ligne de partage entre in et out constituée de frontières symboliques et matérielles. C'est une vision statique du social. Elle ne permet pas de voir la société dans sa dynamique. Si, au contraire, on adopte le point de vue de l'existence de processus (Castel), ceux qui se situent dans l'"out" représente la légion des *sans* : sans domicile fixe, sans travail ou sans perspective d'emploi, sans papiers..., et des *dés* : désaffiliés, désinsérés... Avec cette vision de processus de passage de l'un à l'autre par différents stades de vulnérabilité, le concept d'insertion devient à la fois plus éclairant et plus complexe. Les populations "exclues" ne sont pas suspendues dans le vide, elles ont une existence physique qui s'inscrit dans l'espace géographique mais aussi, paradoxalement, dans l'espace économique tant par les modes de consommation que dans les rapports avec l'économie en général, économie familiale, de la santé, dans les modes de constitution d'un pouvoir d'achat, qu'il s'agisse d'ailleurs du recours à l'assistance, ou de recours aux pratiques illégales et illicites: trafics, recels etc.. Toutes ces pratiques sont des passages de l'un à l'autre, de la situation de *sans* à celle d'*avec* et inversement.

L'insertion comme paradigme d'action publique renferme au moins deux logiques. Une logique des pratiques des populations "exclues": celle de processus mettant en oeuvre toutes ces pratiques de passage qui doivent dès lors être vues comme des pratiques singulières reliées à des contextes définissant des conditions de survie pour les populations considérées.

Une autre logique suggère que l'insertion consiste à s'incruster, à se frayer un passage dans la mosaïque des individuations ou des groupes: communautaire, ethniques... Elle renvoie à la notion de "lutte des places"(Vincent de Gaulejac) qui introduit une notion de compétition s'imposant aux agents soumis à l'injonction d'insertion. Cette notion de compétition est cohérente dès lors que l'on considère les "exclus" comme des catégories "surnuméraires" (R. Castel). La compétition indique clairement qu'il n'y a pas de place pour tout le monde. La "lutte des places" est l'aveu public du leurre représenté par ce nouveau paradigme de l'insertion dans les politiques publiques.

Mais quand l'insertion se présente sous la forme de discours et de dispositifs d'action publique à l'usage de bénéficiaires, des institutions politiques et administratives et des professionnels d'exécution, les Travailleurs sociaux, elle devient une proposition générale ignorante des contraintes de son environnement et des configurations socio économiques. Elle se donne comme la solution, de longue haleine certes, à un problème posé par l'apparition de formes spécifiques de maux sociaux liés aux phénomènes de l'économie planétaire. Et du coup elle ne dit rien sur le concept lui même: s'agit-il d'une compétition où il y aura des gagnants et des perdants? s'agit-il d'insérer l'ensemble des exclus dans l'ensemble des individuations "incluses": les in? Il n'est pas surprenant, dès lors que l'insertion apparaisse aux travailleurs sociaux comme un gadget peu opérant, difficile à mettre en oeuvre et produisant peu de

⁸ Pierre Rosanvallon, *la Nouvelle Question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, 1995. Qui, sur le fond ne dit pas grand chose de différent que son ouvrage précédent, *la Crise de l'État-providence*, Seuil, 1981.

résultats. L'exclusion qui crée le concept d'insertion a une fonction purement idéologique. Elle nourrit une attitude défensive, protectrice, vis à vis des représentations "d'ordre social" de l'imaginaire national étatique. C'est la fonction première du concept. L'insertion est plus qu'un leurre elle n'est que justificatrice de l'action publique: "l'État fait quelque chose" de cohérent "à dimension universaliste", c'est à dire au nom de cadres de référence forts. Plus c'est fort, plus c'est difficile à mettre en doute. Même si, comme c'est le cas, les résultats sont quasi nuls.

Quel est le contenu mis par l'action publique dans l'insertion? Il semble qu'il existe une relation très forte entre ses conceptions et celles, inconscientes, produit de la violence symbolique s'inscrivant dans des rapports de domination (classe sociale, primat du paradigme du marché capitaliste, symbolique du pouvoir et de la possession par l'argent etc..) qui structurent les pratiques singulières, plus ou moins autonomes, mises en oeuvre par les exclus dans la perspective de survie. Les processus de passage à double sens entre *avec* et *sans* renvoient à deux hypothèses dont les logiques s'articulent l'une avec l'autre: une logique de *raccrochage*, sorte de logique d'assimilation, dans les configurations des *avec* et une logique d'auto organisation structurant les passerelles entre *avec* et *sans*, mais permettant de mettre en oeuvre des stratégies de survie dans la configuration *sans*. Elles produisent des pratiques référées aux codes du monde vécu, dans un agir qui trouve des prolongements dans l'ensemble de la société. Ceci explique pourquoi on trouve une palette très diverse d'activités et d'idéologies dans les pratiques des "exclus" pouvant aller des activités les plus progressistes aux plus réactionnaires. Or à l'intérieur de ces activités se construisent des pratiques de ruptures. Il ne faut pas idéaliser les pratiques des "exclus", ni les formes de passage, elles peuvent être régressives, par exemple racistes. Mais celles qui s'orientent sur la rupture se trouvent dans une position favorable à la pénétration d'une intelligence propre au développement des processus de résistance pouvant devenir des processus de mise en question radicalisées. Ces processus s'inscrivent dans une culture de la rencontre de l'expérience éthique et de l'expérience esthétique utile pour les luttes symboliques. Sur cette culture naissent des pratiques politiques qui ne sont pas nécessairement copiées sur celui des institutions étatiques. Sur cette démocratie transférable en tout lieu, de représentants de représentants, dont le principe d'égalité consiste à faire croire que chacun est égal dans l'isolement où on permet aux "citoyens" le droit de s'illusionner sur leur capacité à influencer sur le cours des choses. A cette illusion correspond l'impersonnalité des concepts déployés par la sociologie qui l'amplifie: "la société a décidé". C'est l'illusion de la délibération sous la théorie d'une démocratie produite par l'addition des choix individuels rationnels sur le marché politique⁹.

On peut proposer une synthèse globale de toutes ces pratiques selon une typologie regroupant d'une part les pratiques orientées vers le maintien du système social et d'autre part les pratiques orientées vers sa transformation. Elle offre une grille de lecture de l'associationnisme, qui connaît actuellement un essor, et de son positionnement face à l'insertion en tant que forme de l'action publique.

6 - Sous l'aspect uniquement technique et professionnel, quel bilan peut-on faire de tout cela aujourd'hui que s'engage une autre génération de politiques urbaines?

L'on peut en tracer rapidement les grandes lignes.

S'agissant tout d'abord de ce qu'a produit l'élaboration de réponses en terme de dispositifs proposés et financés depuis "le haut":

a - profitant de la politique de la ville, chaque institution a secrété "son produit", certes comme moyen pour lever des défenses corporatistes, pour satisfaire son propre patrimoine de services, mais non pour une efficacité par rapport au quartier;

b - elle a conduit à une segmentation des actions (parfois en concurrence) souvent comme réponses "technicienne" à des questions implicitement induites par les dispositifs

⁹ Tony Andréani, *De la société à l'histoire*, éditions Méridiens Klincksieck, Paris 1989.

proposés (les réponses sont alors guidées par la demande, non plus sociale, mais correspondant à celle posée par le dispositif faisant l'objet du financement);

c - les dispositifs se multiplient et se complexifient. Ils sont le domaine de "professionnels" qui se les approprient, les élaborent et les mettent en oeuvre, s'assurant ainsi une position (voire un rapport au pouvoir) sur le terrain de la "lutte contre l'exclusion";

d - les logiques sont essentiellement sociales, alors que le monde du travail sont absentes du débat;

e - elle a conduit à la municipalisation de certains dispositifs (notamment Développement Social Urbain) posant la question de l'existence des dispositifs globaux au regard des actions menées par les autres services à l'intérieur de l'appareil politico-administratif;

f- l'inter-institutionnalité du départ a conduit à une injonction partenariale en vue de permettre la mise en oeuvre et l'offre d'une chaîne cohérente de services publics. Pourtant la seule volonté du "faire ensemble" n'a pas suffi et elle s'épuisa rapidement, du fait que les enjeux ne sont pas explicités, que les savoirs ne sont pas partagés... Bref, que chacun profite de l'occasion pour conforter ses positions, voire les étendre pour mieux maîtriser les zones d'incertitudes permises par la rencontre des autres institutions.

Ce tableau paradoxal permet un arrêt sur image en guise de bilan provisoire: Les institutions concernées, ou interpellées, n'ont pas eu de prise sur les causes de l'exclusion: chômage, diminution du nombre d'emploi...attribution de logement..., ni sur ses conséquences: violence, délinquance, conduites déviantes, insécurité, dégradations..., ni d'une certaine manière sur les "solutions" possibles: réduction du temps de travail...; L'objectif affirmé consistait à *"réduire l'exclusion en restaurant du lien social et d'une certaine manière en intervenant dans le champ de la citoyenneté "*, or d'une part les institutions ont recherché un partenariat avec les "populations concernées", partenariat introuvable pour des raisons liées à l'anomie et au désintérêt, mais aussi à l'absence de représentation, d'élite locale du quartier hormis quelques notables institutionnels, d'où la la recherche effrénée de "médiateurs" et d'autre part, l'institutionnalisation des dispositifs a conduit à faire écran entre le politique et la population et à produire des réponses "techniciennes", instrumentalisées, voire des vitrines: murs d'escalade, gymnases, aménagement de structures socio-éducatives..., qui disqualifient les institutions responsables. D'où une méfiance, voire une défiance, adressée par les habitants et les associations vis à vis de ces institutions. Du coup, l'action publique n'a pas trouvé de réelle légitimité. L'impact des nouvelles politiques publiques se fondait sur *la priorité donnée à la "démocratie participative" sur la "démocratie redistributive"*, elles voulaient mettre en avant la participation et le rôle des synergies entre les travailleurs sociaux. Mais très vite elles se sont heurtées à un partenariat englué dans les logiques institutionnelles. Elles ont trouvé leurs limites dans l'affaiblissement des mécanismes de représentation des différents vecteurs sociaux, la perte de la dynamique militante et la dévitalisation du tissu associatif, provoquée comme préalable à la nouvelle orientation.

Une situation paradoxale apparaît à présent avec ces processus circulaires: les institutions n'arrivent pas à "faire participer" les personnes concernées; les personnes concernées "refusent" les solutions proposées du fait qu'elles ne s'attaquent pas aux problèmes de fond; les institutions ne peuvent s'attaquer aux problèmes de fond; ceux qui pourraient s'attaquer aux problèmes de fond sont ceux là mêmes qui "instrumentalisent" l'action publique par le financement de dispositifs; ces dispositifs "institutionnalisés" font eux mêmes écran et constituent une protection même au regard des enjeux politiques à l'échelle locale.

7 - Ces limites des politiques de la ville, la faiblesse de ses résultats, ont fait vieillir les métiers de la ville que l'on continue encore aujourd'hui à appeler "nouveaux métiers".

Leur identité professionnelle, totalement différente de celle des travailleurs sociaux traditionnels, s'est constituée dans le cadre de la ville, lieu de la visibilité et de la tension du rapport individuel (la protection) et collectif (le développement). La politique de la ville a consisté à gérer ce rapport dont la philosophie réside dans **l'insertion** comme fil à plomb d'un

mode de socialisation approprié pour vaincre les résistances aux évolutions liées à la “mondialisation”: déréglementation, délocalisation, flexibilité etc. Elle renvoie à une fonction de régulation d’un autre type, quand triomphe l’économique, susceptible d’assurer la restauration des fonctions remplies ailleurs dans le passé et d’éviter que l’antinomie *liberté -égalité* - l’individuel implique de faire intervenir le collectif, lequel agit comme réduction des libertés - se résolve au sein de l’État en la renvoyant à la société par le social. L’identité des métiers concurrentiels des travailleurs sociaux traditionnels s’est donc constituée sur la tentative de faire que ce rapport contradictoire entre liberté et égalité soit pris en charge par les individus eux-mêmes; qu’ils se débrouillent pour gérer ce rapport sous l’action de la main invisible de l’État qui veille à ce que les adaptations contribuent au nouveau contexte économique, nécessaires à la mise en valeur du capital, donc aussi, sans que cela puisse être un danger pour lui.

Or, on constate que cette identité n’a pas permis de stabiliser un vrai corps de professionnels développant des compétences spécifiques et des tâches très bien identifiées. On assiste au contraire à un éclatement de ces métiers en de multiples identités. C’est la raison pour laquelle il est difficile de les repérer. Il n’existe donc pas vraiment aujourd’hui de “nouveaux métiers”. Et ils sont d’autant moins nouveaux que ces métiers tendent, surtout concernant les tâches d’encadrement, ceux que l’on appelait les “chefs de projet”, à en rejoindre d’autres mieux identifiés et reconnus: gestionnaires, urbanistes, architectes, métiers de la fonction territoriale. Cette tendance est largement confirmée, notamment, par l’observatoire des politiques de la ville du CNFPT (Centre National de Formation des Personnels Territoriaux). Ce qui revient à dire qu’on ne voit plus ces nouveaux métiers au niveau supérieur. Leur identité s’est certes effritée sous l’effet de l’impact des faibles résultats des dispositifs qu’ils ont animé. Mais aussi avec la cristallisation d’un débat très fort au sein des nouvelles professionnalités, entre insertion économique et insertion sociale. La tentative de dépasser cette opposition s’est soldée, pour le moment, mais sans doute pour longtemps encore, par un échec. L’influence des programmes européens de lutte contre la pauvreté et l’exclusion n’a fait qu’approfondir cette antinomie “social - économie”; de surcroît, la mise en œuvre de ces programmes s’est traduite par la superposition d’autres professionnels, venant d’horizons très divers et embauchés sur des statuts très hétérogènes, souvent précaires. On en trouve l’exemple dans les dispositifs d’insertion par l’économique: entre dispositifs locaux liés au RMI et dispositifs européens reliés aux contrats ville. Enfin l’identité de ces métiers s’est désagrégée sous l’impact du débat sur la notion de territorialisation, notion leitmotiv des nouvelles politiques publiques, presque mythique puisque la définition du “niveau territorial pertinent” n’a, jusqu’à ce jour, jamais été déterminée. Le resserrement des métiers de la ville sur la fonction territoriale provient aussi du fait - il y existe des raisons liées à la volonté de réappropriation par le niveau politique - que la notion de territorialisation semble imposer, la chose n’est pas encore complètement assurée, le niveau départemental. La notion de territorialisation plus flexible, plus mouvante et fluide, qu’avaient portés et espérés les professionnels, a fait long feu. Cette situation, dont nous ne développerons pas ici la signification profonde, se réfère directement aux ajustements d’une décentralisation qui trouve ses limites dans les mécanismes de conservation et de dissimulation du monopole étatique. Disons, pour être rapide, que ce processus n’était pas l’affirmation de la pertinence du local mais son inscription dans un projet de redimensionnement de l’État central en vue d’une nouvelle approche de son monopole et de la façon de se légitimer.

Il s’ensuit donc un nouveau paysage professionnel très flou, très éclaté, très peu structuré. Les travailleurs sociaux traditionnels dont on a dit qu’ils étaient touchés par des forces centrifuges sont toujours là, même si leur cohésion s’est aussi effritée. Et à côté d’eux ou légèrement au-dessus, tout un ensemble de professionnels, qu’on a appelé chefs de projets, chargés d’insertions économiques, formateurs, agents de développements etc., un ensemble de métiers que, du fait de leur rapprochement avec des métiers valorisés, tendent à s’effacer comme “nouveaux métiers”. Ces professionnels, on l’a vu, ne viennent pas du travail social, ils viennent de l’université, même si dans un premier temps ils sont venus des milieux politiques et

syndicaux. Ce sont des professionnels “attachés case”, préoccupés et mobilisés plus, en raison de leur formation universitaire et des impératifs étatiques qui se présentent sous l’expression “modernisation des services publics”, c’est à dire sur le modèle de l’entreprise, par les aspects gestionnaires des dispositifs plus que par l’aspect social, traduisant une méconnaissance des publics. Le fonctionnement actuel des “contrats ville” tend à les encourager dans ce sens. Parmi eux, se trouvent les agents d'encadrement chargés de penser et de gérer le personnel. Complètement étrangers au social, ils viennent des instituts régionaux d'administration ou de certaines écoles de gestion, ils amènent le monde de la gestion et le monde de l'administration et ne se retrouvent pas, par conséquent, en concurrence directe dans le champ. Ils occupent le plus souvent des postes importants de supervisions des différents dispositifs, des postes de direction dans les conseils généraux en appui des pouvoirs nouveaux issus de la décentralisation.

La plus grande connaissance des publics constitue pour les travailleurs sociaux traditionnels un atout majeur dans la concurrence qui se mène dans le champ du social aujourd’hui par rapport à ces catégories.

Mais cet avantage ne joue plus à un autre niveau de concurrence. Car dans les quartiers en difficultés, tout le monde est sommé de faire du social: le pharmacien, à partir du moment où il a affaire à des drogués, le conducteur de bus, l'épicier, tous sont invités à acquérir en dehors de l'exercice normal de leur profession, une qualification sociale d'art du contact, d'art de la négociation. D’où la notion de *nouvelles médiations*, constitutive d’une production de fonctions bénévoles et semi-professionnelles sur la base desquelles une restructuration du travail social de terrain peut s’opérer.

D'un paysage, au début des années 70, très fortement structuré autour d'une profession qui émerge et qui tente de conquérir l'espace public, on passe à une situation complètement éclatée avec l'apport des professions issues des politiques urbaines des années 80, mais où les divers corps de travailleurs sociaux représentent encore des "noyaux durs". Or, l'important est que l'impératif d'insertion nécessitant la mise en oeuvre de “nouvelles médiations”, a tendance à fabriquer de “nouveaux métiers” - les femmes relais en sont un exemple - tirant vers le bas les qualifications et par conséquent les coûts; ce qui est l'objectif recherché. Ce sont ces métiers qui représentent aujourd’hui une menace pour les travailleurs sociaux traditionnels et les oblige à s’affirmer par une professionnalité toujours plus forte. Leur savoir est un atout majeur pour l'avenir de l'intervention sociale.

8 - Dans ce constat d'un paysage déstructuré on peut voir deux conséquences pour les professionnels.

D’une part une accentuation très forte, en très peu de temps, de la division du travail, et des écarts de formation; d’autre part la succession de phénomènes d’épuisement au contact de problèmes complexes touchant les “nouveaux” comme ils ont touché les anciens. Et ce problème là est moins un problème de qualification, qu'un problème de statut et de mode d'exercice du travail dans le contexte institutionnel et politique actuel. La crise qui a touché les travailleurs sociaux traditionnels, touche aujourd’hui les nouvelles qualifications. Ce phénomène d'épuisement en chaîne se poursuivra puisque par ailleurs le contexte institutionnel, comme la superposition de missions complexes continue.

Dès lors, quelles alternatives possibles? Elles se trouvent probablement dans les formes de rencontre des professionnels avec les populations. On peut noter par exemples les potentialités existantes: les nouvelles formes de sociabilité et de mobilisation qu'il convient de valoriser comme les sentiments positifs d'appartenance communautaire et territorial (le quartier) et la réappropriation de nouvelles façon de vivre ces espaces qu'il faudrait développer; abandonner la perception stigmatisante du quartier perçu comme "la zone", comme espace en deça du politique (voire a-politique) ou comme territoire sans enjeux qu'il faut subir ; reconnaître une qualification sociale aux habitants et abandonner le pré-supposer qu'il y aurait des lieux nobles et légitimes à partir desquels pourraient s'initier des actions et d'autres pas.

Une telle orientation suppose une implication importante du niveau politique, une repolitisation consistant à adapter une intelligence politique permettant l'irruption des habitants sur la scène publique face à l'incapacité des dirigeants à produire une représentation de la société conforme à une démocratie de type nouveau, se montrant impuissants face aux défis de l'exclusion et reléguant au contraire "des citoyens de seconde zone" dans des espaces stigmatisés accompagnant l'épuisement d'un mode de représentation. D'où des questions liées à la professionnalisation, aux synergies à mettre en oeuvre entre les différents protagonistes du social et à la formation, tant au plan national qu'europpéen: une formation adéquate visant à favoriser et à aider à la réappropriation d'un statut qualifiant les compétences en les adaptant à la situation actuelle. Dans ce domaine, la technique de la recherche-action, reliée aux méthodologies de recherche appuyées sur des équipes pluridisciplinaires composée de professionnels et de chercheurs peut constituer un dispositif approprié. C'est le premier point. Il est essentiel.

Elle suppose par ailleurs de prendre en considération les tendances d'évolution des formes d'auto-organisation.

L'État n'a cessé à travers les dispositifs de susciter la création d'associations en soulignant, au moins dans les discours, l'importance de leur rôle et prôner le renforcement de leur capacité d'action. Au point qu'aujourd'hui semble exister une sorte d'exaltation, certes souvent sans nuance, de la voie associative, une vision quelque peu idyllique, irénique, comme si, seule, elle était parée des vertus de restituer à la société la vitalité et le dynamisme qui lui font défaut, après les avoir niées pour leur obsolescence.

Il ne s'agissait pas de mettre en exergue un cadre propice à développer la participation des "administrés à la vie politique de la cité, aux choix collectifs", et partant de promouvoir une démocratie pluraliste; la conception instrumentale, technique, l'emportera on l'a vu, massivement. Cette instrumentalisation a d'autres dimensions. Elle permet en effet de réduire la charge pesant sur les finances publiques, d'attirer les libéralités, de tirer parti du dévouement et des compétences des intéressés, d'échapper aux contraintes du droit public, etc. Plus généralement, l'association permet de répondre avec plus de rapidité, de souplesse, de flexibilité: cet "horizon incontournable" du social.

Du coup, lorsqu'elles existent encore, les associations sont devenues dans bien des domaines et surtout lorsqu'elles sont amenées à prendre en charge la gestion de services d'intérêts collectifs, de purs et simples relais de l'État qui contribuent à démultiplier son action et lui permettent d'étendre toujours davantage son emprise sociale. De ce fait on devrait plutôt penser que les associations, pratiquant *l'implication* contribuent à accentuer la dérive étatiste - par un processus d'étatisation plutôt que de civilisation de la société. L'échec de l'implication renvoie aussi au processus de bureaucratisation de l'association dont les manifestations sont connues. La raréfaction de la démocratie interne, une participation des adhérents purement symbolique, la disparition des bénévoles au profit des professionnels de la gestion et des "agents de développement" en tout genre. La mise sous contrôle "démocratique", dans le cadre des dispositifs créés par la politique de la ville, a mis en évidence ce risque auquel sont confrontées les associations: celui de ne plus chercher à s'affirmer comme creuset de pratiques s'exerçant en toute liberté, comme pratiques de réappropriation pour les individus de leur force collective.

Il s'agit de jeter les bases matérielles d'une telle réappropriation en allant à l'encontre des processus de fétichisation, par *l'auto-organisation*. Pour rompre avec cette logique, afin de permettre un début de réappropriation de la maîtrise de la force collective des individus par eux-mêmes. Dans ce but, le long terme s'oppose au culte et à la sacralisation de ce qui apparaît comme du court terme, les coups médiatiques dont les contenus, au lieu d'induire des "micro-projets" au niveau des quartiers, ne font en fait que justifier et encourager des tentatives qui charrient des préjugés ou des stéréotypes. Mais dans le même temps, les associations ne pourront se prémunir de la dégénérescence et de l'intégration instrumentale dans les dispositifs, qu'en revenant sans cesse aux racines de leur institution. C'est la seule façon pour elles

d'échapper aux véritables stratégies des pouvoirs publics, qui jouent de la division entre réseaux et de la concertation intermittente pour instaurer un climat de contrôle et de méfiance mutuel. Ainsi la pratique associative laisse-t-elle entrevoir, dès l'instant où elle échappe à la dégénérescence de l'implication, les linéaments d'un ordre social différent, dans lequel le pouvoir n'est plus l'apanage de dirigeants spécialisés et de professionnels de la chose publique, mais largement diffusé à travers tout le corps social.

Travailler à partir des formes d'auto organisation donc serait ainsi une orientation fondamentale requise pour développer un travail global de la participation. Les professionnels se devraient dès lors, pour rester en contact avec la réalité des quartiers, de servir "d'instrument" des mouvements citoyens pour éviter de se substituer à lui. Il s'agit surtout de mettre leur qualification professionnelle, leurs connaissances techniques pour intervenir sur la réalité, au service d'une planification de ce souci. Ce travail suppose une coordination des actions tant entre les professionnels qu'entre eux et les différents collectifs appuyant ainsi des formes d'auto-organisation (ou d'autogestion) et de solidarité avec le voisinage dans une vision communautaire. On peut en relever trois modalités :

a - Les programmes d'actions devraient donner des réponses aux besoins de la population, posés à partir d'une base **territoriale**, de caractère global, impliquant une politique intersectorielle des administrations publiques comme garantie de la continuité et de la stabilité des actions. Un tel modèle d'intervention serait structuré sur un mode de relation "interprofessionnel-mouvement d'auto organisation"(ou citoyen). La notion de coordination y serait appelée à jouer un rôle décisif. La nécessité de se doter des moyens d'interventions conjointes pose dans le même mouvement la nécessité d'une coordination entre les organismes, les structures et les professionnels travaillant sur un même site territorial, également dans une optique intersectorielle. Les objectifs de ces coordinations reviendraient à chercher une meilleure utilisation et une meilleure efficacité des ressources. Ces fonctions d'appui, d'amélioration, de "facilitation", dirigées vers le maintien ou la création du tissu social, produirait une pleine efficacité dans la mesure où chaque organisme spécialisé dans un secteur où des problèmes existent, puisse embrasser l'ensemble des différents aspects, y compris dans leurs interrelations. La perspective définie consiste en une récupération, au sens fort, de la part de ces "mouvements" de leurs prérogatives sociales et politiques. Elle s'accompagnerait de revendications dirigées vers le pouvoir politique posant le principe d'institutions d'intervention, ouvertes et "flexibles" aux demandes sociales, génératrices et facilitatrices de moyens et recours pour favoriser l'amélioration de la qualité de la vie, le respect du droit à la différence etc.. Les modalités et on devrait dire l'originalité de la démarche, consiste en une imposition normative du fait que ces "organisations" devancent toujours les institutions publiques pour apprécier la demande sociale et les besoins de "bien être". Les institutions publiques devant servir à "faciliter" leur satisfaction. L'on pointe ici la façon de résoudre le problème de ces institutions dont la tendance à répéter l'offre constitue l'un des moteurs de leur fossilisation-bureaucratization. Elle répète ce qui existe sans se soucier de savoir si cela correspond encore aux besoins sociaux ; si l'institution ne peut jamais répondre de façon satisfaisante à tous les besoins, par contre la solidarité a toujours existé, non pour fonder la satisfaction de tous les besoins, mais pour y puiser les ressources de l'action visant à l'obtenir.

b - Dans quelles mesures les réseaux peuvent-ils participer à la naissance de processus à l'instar de ces alternatives pour les fonctionnements en groupes ou en communautés? Dans quelle mesure l'intervention sociale peut-elle s'y mouler? On sait en France que ce qui pose problème aux Travailleurs sociaux (de même qu'aux nouveaux professionnels du social) renvoie à l'existence de réseaux d'usagers qui leur sont parfois inconnus. D'où l'injonction des administrations de l'État de se mettre en réseau¹⁰ et de travailler sur les réseaux pour aller y chercher des solutions auxquelles on ne pense pas par ailleurs, de les subtiliser en quelque sorte.

¹⁰ Le réseau logistique des travailleurs sociaux "allo-finalisé" préexiste à la circulation des bénéficiaires: Kohn Ruth Canter, "La notion de réseau", in Charlot Bernard, coordonnateur, *L'école et le territoire, nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin, 1994, pp. 107 - 120.

Une telle attitude reviendrait à nier la capacité des habitants. Mais si, comme le dit R. Kohn pour la France, "Parler de réseau revient à s'intéresser à la circulation des ressources entre les membres à la différence du partenariat qui s'intéresse à ce qui en sort alors le réseau peut organiser le lien social, par la solidarité, la convivialité, le relationnel. Les intervenants sociaux sont des pôles et les gens font lien avec l'information et les usagers qui passent"¹¹, la préoccupation instrumentaliste soulevée par les mouvements d'auto organisation, loin d'encourir le reproche de dévaloriser une fonction ramenée à un simple outil, trouverait un débouché satisfaisant.

c - Les modes de collaboration, ou co-gestion, proposent un type de participation pour contrecarrer le danger d'absorption progressive dans les institutions étatiques, par l'octroi de garanties d'autonomie et la reconnaissance du principe de la co-gestion.

L'idée de cogestion a pour but de supplanter la représentation traditionnelle de l'antagonisme public/privé. Il signifie que l'État et les associations, de même que d'autres partenaires co-gestionnaires de l'association (sur le modèle des statuts adoptés par certaines fédérations d'Éducation Populaire) tendent à conjuguer leurs efforts par un double mouvement de rapprochement mutuel articulé autour des concepts de "relais" et "d'appui". Cette collaboration suppose une relation d'altérité entre l'État et l'association ainsi qu'une relation de partenariat et qui débattent dans des conditions où force revient toujours à l'instance associative. Quelque soit les décisions qu'elle prend elle ne peut être pénalisée. L'État doit obéir à des mécanismes qui lui interdisent la possibilité de mise sous tutelle ou le "chantage à l'argent". L'idée de collaboration s'inscrit par conséquent dans une relation pédagogique dont les résultats peuvent connaître des termes et des rythmes très différents dans le temps. Une telle relation implique de la part de l'État le respect très rigoureux de la règle du jeu et l'octroi de garantie y compris lorsque l'association ne répond pas à l'attente de l'État (comme le bénéfice d'un régime fiscal favorable); l'on entrerait alors dans le processus habituel d'assimilation. Dès l'instant, en effet, où le partenariat est biaisé et où la distance s'efface, en raison d'un processus d'assimilation forcé, de droit ou de fait, on produit une situation d'échec par rapport au but recherché comme le montre le processus auquel a abouti la politique de la ville. L'on peut en dégager les conditions:

- volonté des associations de s'emparer du droit à développer des projets collectifs: le monopole de l'État n'est plus de mise.

- capacité des associations et des formes diverses d'auto organisation de pouvoir offrir des services de proximité doit être reconnue.

- capacité à attirer des ressources humaines et financières et à engager un processus d'accumulation de connaissances et d'expériences.

Il faut également donner de l'espace aux groupes de pression, associatifs et autres.

La cogestion pourrait proposer une forme élaborée et originale de participation où l'accent serait mis sur la fonction de civilité assumée par les mouvements d'auto organisation et sur le fait qu'elles constituent un lieu de contrôle des pouvoirs publics et un lieu d'émergence de l'ordre non encore établi (contrôle et contre pouvoir).

Ce type de participation permet d'associer au processus de décision, de développer le sentiment d'appartenance et la vie communautaire. Autre avantage, elle rend les conflits pleinement visibles; elle montre clairement quels sont les intérêts contradictoires des uns et des autres et de quelle manière ils s'entrechoquent.

Dans ces schémas il ne faut donc pas perdre de vue que l'impact de la priorité donnée à la "démocratie participante", tant dans les politiques publiques que dans les mécanismes de représentation des différents vecteurs de la société, peut produire des effets pervers¹². Le contexte trop précoce ne permet pas d'aller plus loin quand à l'hypothèse d'une redéfinition du

¹¹ *Ibidem*.

¹² On voit en France aujourd'hui, même si ce n'est pas tout à fait comparable du fait qu'on ne peut les référer aux alternatives décrites ici, que l'impératif d'insertion nécessite la mise en oeuvre de nouvelles médiations.

travail social (et de l'intervention sociale en général). Une telle redéfinition naîtrait d'un positionnement hors du "champ" (lieu de concurrence) afin de s'appuyer sur une pratique interactive avec les bénévoles nourrie réciproquement par les savoirs faire des uns et des autres. Dans ce panorama la contractualisation et le suivi individualisé réapparaît (RMI, formation individualisée..). En effet l'objectif d'insertion nécessite un lien particulier, individualisé, avec chacun des membres du corps social. Les travailleurs sociaux, grâce à leur culture professionnelle, sont dépositaires d'une grande capacité dans ce domaine.

L'approche s'oppose aux conceptions françaises de l'État entrepreneur et de l'État animateur. Précisons qu'il s'agit encore de conceptions quelque peu théoriques reliées à des expériences encore trop limitées pour en apprécier le fonctionnement et les résultats. Par ailleurs, de telles orientations se télescopent avec celles, plus pragmatiques, de l'intervention étatique impulsée par l'Europe.

L'intérêt de ces conceptions est de poser au moins trois questions. Celle de savoir si l'on est en présence d'un creuset permettant de repenser le travail social? Ou, plus radicalement, si repenser le travail social est encore possible? Celle de savoir si les solidarités construites horizontalement peuvent profiter d'une substitution des solidarités de l'État redistributeur (qui n'aurait plus qu'à redistribuer pour "faciliter")? Celle de savoir si elles participent à la naissance d'un autre rapport des individus dans l'espace public? Si les institutions traditionnelles (le fameux triptyque État, famille et religion) n'offrant plus de capacités alternatives, les réseaux, les fonctionnements en groupes ou en communautés apporteraient la possibilité de nouveaux rapports sociaux et une repolitisation du social.

La question est donc celle du rôle spécifique que peut jouer chacun: qui est le mieux placé pour animer les mécanismes de solidarité et de redistribution?