

Les Etats généraux du travail social : « Que cent fleurs s'épanouissent... » ?

Marcel Jaeger *

Pourquoi « refonder le travail social » par des « Etats généraux » ? Pourquoi ce vocabulaire ? Pourquoi et comment refonder le travail social sans le message simultané de la refondation de l'action sociale (à moins de considérer que tel est, en fait, l'enjeu du *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*) ? Pourquoi et comment afficher l'ambition d'une refondation après avoir plus platement procédé à la « rénovation » de l'action sociale et médico-sociale par la loi du 2 janvier 2002 ?

Une hypothèse déplaisante se présente : un décalage entre les professionnels, sous la double forme d'un défaut d'appropriation de la loi et/ou d'un décrochage culturel entre les travailleurs sociaux et les concepteurs des politiques publiques. Comment se fait-il que le travail social se trouve aujourd'hui interrogé de manière aussi forte ? A-t-il dérivé dans son rapport aux personnes et aux missions qui lui sont confiées ? Ou a-t-il été déstabilisé par les pressions économiques, le poids des normes ? Ou les deux ? Dans tous les cas, comment est-il possible d'en parler avec l'ensemble des acteurs ? Qui lance le débat ? Mais alors, comment croiser une démarche descendante qui se présente sous la forme d'une interpellation incisive des travailleurs sociaux et une démarche ascendante censée autoriser une expression collective et de véritables échanges ?

Des questions de vocabulaire

Il aura fallu plus d'un an pour que le projet d'Etats Généraux du travail social commence à prendre forme, sans que pour autant personne ne maîtrise vraiment le processus dans sa totalité, même si l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre pratique du projet. Heureusement sans doute, car il existe des spécificités territoriales, des interactions de toutes sortes entre les acteurs. Mais avant de parler de la méthode, il convient d'interroger la conception même du dispositif et de commencer par la formulation de ses objectifs, donc par des questions de vocabulaire : l'affichage d'un nouveau mot d'ordre, « refonder le travail social », dans le *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale* présenté par le gouvernement le 21 janvier 2013, puis le passage de l'annonce dans ce même *Plan* d'« assises de l'intervention sociale » à celle, quatre jours plus tard par François Hollande au congrès de l'UNIOPSS, d'« Etats généraux du travail social », qui s'avèreront ensuite préparés par des « assises interrégionales ». Que recouvre cette succession de flottements et d'hésitations : « travail social » / « intervention sociale », « assises » / « Etats généraux » ?

L'incertitude quant au sens des mots et les fluctuations dans leur choix peuvent expliquer le retard avec lequel l'idée de départ a commencé à se concrétiser un an plus tard par une phase très expérimentale. En effet, le doute ne pouvait que s'installer quant à la signification exacte d'un message venant des plus hautes sphères de l'Etat et qui appelle soudain une implication de l'ensemble des acteurs concernés par l'action sociale et médico-sociale. Aussi fort soit le message, son appropriation aurait nécessité quelques explications de texte.

Entrer dans le processus des Etats généraux du travail social par la sémantique peut paraître d'un intérêt très secondaire. Pourtant, se profilent derrière les mots, plusieurs sujets de réflexion : deux imaginaires portés par l'affirmation d'une radicalité, la « refondation » et les « Etats Généraux », un problème de contours d'un champ de pratiques professionnelles et une interrogation sur le lieu de la décision politique dès lors où l'un des enjeux du *Plan pluriannuel* est la préparation d'un « plan d'action pour le travail social » censé avoir des effets très concrets. Nous rejoindrons donc Marie-

* Titulaire de la Chaire de Travail social et d'intervention sociale du Conservatoire National des Arts et Métiers.

Claude Blais lorsqu'elle incitait, en parlant du terme « solidarité », à prendre les mots au sérieux pour comprendre « les motifs pour lesquels l'entendement collectif se reconnaît dans un mot et les raisons de l'attrait exercé par ce dernier »¹. Ce rapport à la sémantique est d'autant plus important que les Etats généraux du travail social confirmeront sans doute que beaucoup de mots sont loin de faire consensus, à commencer par le mot « usager », et que la visibilité du travail social passe par une délibération collective à la fois sur les façons de penser, les façons de parler et les façons de faire.

Refonder ou rénover ?

Personne ne semble avoir prêté beaucoup d'attention à la formulation, dans le *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, de l'objectif des Etats Généraux : « refonder le travail social ». Il y en a rarement fait référence. Cela n'a pas du tout été évoqué lors de la journée parlementaire du 5 décembre 2013 consacrée « La citoyenneté, contribution du travail social et des formations sociales en France et en Europe ». L'idée de refondation est pourtant forte. Elle contraste avec le vocabulaire utilisé depuis le début des années 2000 quand il s'agissait de marquer des tournants législatifs : loi du 2 janvier 2002 « rénovant » l'action sociale et médico-sociale, loi de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002... Après une douzaine d'années d'appropriation des messages législatifs incitant à faire évoluer, dans une logique progressive, les dispositifs et les pratiques, l'heure semble être venue de repenser complètement les fondements supposés acquis du travail social, donc très probablement de l'action sociale....

En même temps, si l'on considère les politiques publiques en général, la référence à la « refondation » s'est banalisée en devenant un élément indispensable de la communication gouvernementale. On la retrouve dans la stratégie nationale de santé conçue « pour refonder le système de santé français » (février 2013), dans l'intitulé de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République (8 juillet 2013), dans la présentation de la « refondation de la politique d'intégration » (4 septembre 2013). Le Conseil économique, social et environnemental n'est pas en reste : il plaide pour la refondation des zones franches urbaines (avis du 15 janvier 2014). Et la liste n'est pas exhaustive.

Pour autant, cette innovation terminologique n'est pas liée uniquement à un changement de gouvernement et elle ne vient pas seulement des dirigeants de l'Etat. On y verra aussi, pour une part, la reprise d'une volonté de changement issue d'acteurs de la société civile. Par exemple, l'idée était déjà développée par un certain nombre d'intellectuels dans un livre consacré à l'université, émanant d'un groupe qui s'est intitulé lui-même « groupe des refondateurs » et dont la naissance médiatique date d'un manifeste publié dans *Le Monde* du 14 mai 2009. La première phrase de ce texte était d'une radicalité que l'on peut relativiser au vu de ce qui s'écrivait déjà dans les années 1970. Il n'empêche qu'il marquait une rupture de ton : « L'université française n'est pas seulement en crise. Elle est, pour nombre de ses composantes, à peu près à l'agonie ».

Cela nous rappelle que la notion de refondation est liée historiquement à l'idée de crise, mais avec une amplitude et une profondeur telles que nous finissons par être au-delà même d'une crise, en principe ponctuelle. Il nous est ainsi décrit une crise rampante, ancienne, usante ; une crise mortelle préparée par un appauvrissement à plusieurs visages : problèmes de moyens, problèmes de gouvernance, perte de légitimité, perte de sens, avec comme sanction une perte d'attractivité. Pour le travail social, il en est de même. Au moment où l'on parle des coopérations entre les établissements de formation en travail social et les universités, ce rapprochement n'est pas tout à fait anodin. Nous sommes sur un registre semblable en termes d'images que le champ du travail social donne de lui et se renvoie à lui-même. Cela fait penser à des répliques après un tremblement de société qui oblige à prendre acte de la fragilité des fondations d'un système, dans tous les secteurs d'activité.

¹ Marie-Claude Blais, *La solidarité*, Gallimard, 2007, p. 10.

Un autre point de comparaison avec ce qui s'est produit à l'université peut être relevé : le relais par l'Etat d'une thématique qui émerge d'abord chez les professionnels. Nous assistons, dans les deux cas à la montée en charge d'un processus qui finit par occuper le devant de la scène sociale et politique. On remarquera que les symboles sont repris secondairement dans le discours des politiques, aménagés, retravaillés pour devenir un élément dans la construction des politiques publiques. Ainsi, l'alerte des « refondateurs » de l'université s'est trouvée relayée par la commande faite à un député de la part du Premier Ministre, Jean-Marc Ayrault, d'un rapport intitulé *Refonder l'université*². En soi, le signe est positif : il traduit une capacité d'écoute et il exprime le souci de décliner des propositions très opérationnelles. En même temps, il incite à la prudence face aux écarts, dans un contexte budgétaire très défavorable, entre un discours et les attentes de l'ensemble des acteurs. Le même pari est pris avec l'annonce, dans le *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, d'un « plan d'action pour le travail social » après les Etats généraux, qui s'avère être, trois lignes plus tard, un plan d'action « en faveur du travail social », comme s'il fallait prévenir les risques d'une trop grande déstabilisation...

Quelles fondations ?

Une autre question s'impose : de quoi étaient constituées les fondations qui sont supposées aujourd'hui ne plus tenir ?

Pour une part, il s'agit d'un héritage historique, mais composite, mêlant des cultures professionnelles parfois très différentes les unes des autres. Il n'existe pas de socle homogène. D'ailleurs, tous les travailleurs sociaux ne se reconnaissent pas dans la notion de travail social, notamment parmi les éducateurs spécialisés qui la trouvent trop réductrice et insuffisamment référée à leur fonction psychothérapeutique. A l'inverse, des intervenants sociaux dont le diplôme n'est pas inscrit dans le code de l'action sociale et des familles se considèrent comme des acteurs à part entière du travail social. Sans parler des tenants d'une dissociation nette des deux « mondes » que sont ceux du travail social et de l'intervention sociale. Cela étant, les corps professionnels constitués du travail social, au sens restreint du terme, ont vu se succéder des ruptures entre plusieurs sortes de fondations, des fractionnements, qui n'ont cessé de s'accroître au fil des secousses économiques, sociales, politiques, culturelles... : rupture avec la philanthropie religieuse qui échoue, lorsqu'elle avance seule, face à l'ampleur des problèmes et des attentes, par exemple au moment de l'élaboration de la convention collective du 15 mars 1966 ; rupture avec les tentatives d'instrumentalisation du travail social dans une logique de contrôle social de « la déviance » comme l'on disait dans les années 1970. Dans au moins ces deux cas, les fondations revendiquées ne sont pas du tout de même nature et l'idée de refondation, si elle avait été portée plus tôt, aurait pris une allure très contrastée...

En introduction d'un ouvrage récent, Paul Allard et Henri Pascal expriment avec force ces mouvements dans l'histoire du travail social : « Les fondatrices et les fondateurs à figure de saints deviennent, pour employer un vocabulaire sartrien, des *salauds* pensant, avec bonne conscience, faire le bien ; ce bien consiste, de fait, en la participation à l'oppression des exploités ». En même temps, ces auteurs montrent qu'il faut dépasser les images toutes faites. Le travail social ne se résume pas à une quête infinie de son identité, ni aux tensions qui le traversent. Il est aussi un « réservoir d'expériences », souvent créatrices, innovantes, parfois un peu à l'écart des lois... : « un autre aspect méconnu de l'action des travailleurs sociaux est leur capacité à se mobiliser pour transformer leurs pratiques ou, dans les cas extrêmes, à modifier la loi. Ces cas ne sont pas toujours répertoriés, car mal connus et peu mis en valeur par les institutions »³, malgré, ajoutons-nous, les

² Jean-Yves Le Déaut, *Refonder l'université, dynamiser la recherche*, La Documentation française, 2013.

³ Paul Allard et Henri Pascal, « Regards sur le travail social », in : Association provençale pour la recherche en histoire du travail social (APREHTS), *Institutions, acteurs et pratiques dans l'histoire du travail social*, Presses de l'EHESP, 2013, pp. 8 et 13.

efforts faits par le conseil supérieur du travail social, depuis sa création en 1984, pour mieux faire connaître ses potentialités.

En fait, si l'on parle de fondation, la référence majeure pour les travailleurs sociaux est le socle de valeurs donné par la circulaire de Nicole Questiaux du 28 mai 1982, « Orientations principales sur le travail social ». Ce texte a gardé toute son actualité, à un double titre. D'abord parce qu'il énonçait des principes articulés autour de l'affirmation d'une « nouvelle citoyenneté », du dépassement d'une seule relation d'assistance individuelle, de changements dans le cadre de vie par la solidarité, de « développement social », « de transformation sociale »... ; pour les travailleurs sociaux, cela passe par la promotion des initiatives, « la capacité d'innover », la valorisation de « la recherche en travail social », le rapprochement des formations sociales avec l'université, toutes questions qui sont encore aujourd'hui, au cœur des préoccupations. Cela dit, la circulaire de Nicole Questiaux n'était pas tendre à l'égard des travailleurs sociaux : ils seront, disait-elle, « d'autant plus entendus qu'ils reconnaîtront eux-mêmes les droits des usagers » : « le travail social a pu, jusqu'ici être tenté de se recroqueviller sur lui-même, de s'enfermer dans la technicité ou la parcellisation, d'être motivé d'abord par le souci de maintenir l'existant ». La thématique du non recours aux droits était déjà mise en avant. Il s'agissait, par conséquent, de « remobiliser les travailleurs sociaux » pour « lever en grande partie le malaise actuel » : « il faut donc que chaque travailleur social, chaque institution perçoivent les mutations nécessaires, acceptent de s'y impliquer ». Et, pour finir, un précepte : « la capacité à évoluer est une des conditions de la légitimité du travail social ».

Plus de trente ans après, une question vient tout de suite à l'esprit : si les constats et les préconisations sont les mêmes, quelle est l'urgence ? Refaire le socle ou de le rappeler avec force ? Pour le dire autrement, « refonder le travail social » signifie-t-il prendre acte de l'impossibilité de conserver cette référence, comme si l'adresse de Nicole Questiaux, que Jean-Michel Belorgey avait qualifié, par un clin d'œil pas très heureux, de « lettre pastorale adressée aux travailleurs sociaux, et, plus généralement, aux institutions d'action sociale »⁴, ne permettait plus d'asseoir l'activité des professionnels sur des fondements solides, dans un contexte radicalement nouveau ? Ou, au contraire, faut-il dire, comme dans certains sports, que « le retour aux fondamentaux » s'impose ? La façon de concevoir les Etats généraux du travail social dépend beaucoup du choix de l'option. Déjà, ce ne sont pas nécessairement les mêmes acteurs qui sont susceptibles de s'impliquer et les modalités d'élaboration de propositions nouvelles seront très différentes.

La persévération dans les mises en question

En réalité, ces questionnements ne sont pas nouveaux. Ils étaient déjà fortement présents au moment où le conseil supérieur du travail social a adopté voici plus de cinq ans le rapport rédigé sous la direction de Christian Chasseriaud, *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*⁵. Ce rapport indiquait que le travail social n'avait pas toujours les moyens de remplir ses missions en matière de lutte contre la pauvreté, en raison de « l'augmentation sans précédent du nombre de pauvres et de précaires ». De ce fait, poursuivait-il, le travail social n'est plus en mesure de remplir ses « objectifs de promotion sociale des individus et des groupe ». Or la troisième partie de ce rapport s'intitulait « Refonder l'accompagnement social » et citait le rapport du Commissariat général du plan, rédigé par Antoine Durrleman, *Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale*, qui datait, lui, de 1993. Sur de nombreux points, la continuité est nette. Par exemple, le rapport publié en 2007 énonçait plusieurs motifs de ce qui était déjà présente comme une visée de refondation dans des termes peu éloignés du *Plan pluriannuel* : « L'insatisfaction des usagers se manifeste aussi bien par l'évitement des services que par des manifestations de violence » ; « l'usure professionnelle se conjugue avec des difficultés de recrutement dans les secteurs les plus exposés ».

⁴ Jean-Michel Belorgey, « A propos des orientations sur le travail social », *Vie Sociale*, CEDIAS, n° 3, 2012, p. 53.

⁵ Conseil supérieur du travail social, *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*, Editions de l'ENSP, 2007.

Il évoquait encore la « prolifération des acteurs », leur cloisonnement et la « segmentation des pratiques du travail social ». Il se concluait par six préconisations tournées vers une recherche de plus grande cohérence, d'ajustement aux besoins des publics, de valorisation de l'expertise des travailleurs sociaux, de priorité donnée à l'accueil et à l'accompagnement des personnes en difficulté de vie, la nécessité de « l'évaluation du travail social » en termes de sens et de projet, enfin du développement des formations sociales sous l'angle de « l'alliance » avec les personnes accompagnées.

Tout ceci se trouve confirmé par un autre rapport du conseil supérieur du travail social, deux ans plus tard, dont le rédacteur principal est cette fois François Roche. La question de l'avenir du travail social se fait plus pressante, mais avec une formulation nouvelle : la « réinvention d'un travail social adapté au développement durable »⁶ ; autrement dit, les mutations sociales rendent de plus en plus nécessaire une conceptualisation différente, qui fait état des ressources nouvelles, même si les valeurs de référence continuent d'orienter l'action des travailleurs sociaux. L'idée d'apports nouveaux se traduit par les trois propositions de ce rapport : développer la recherche en travail social, former des cadres avec une expertise plus étroitement liée à la culture des travailleurs sociaux, se rapprocher des autres pays dont les apports dans ce domaine sont trop négligés par les français.

Le constat s'impose une nouvelle fois : à première vue, tout était pratiquement dit et l'urgence politique pourrait être, maintenant, moins de répéter ces constats et ces préconisations que faire avancer leur application. N'aurait-on pas pu faire l'économie d'un processus aussi ambitieux que des Etats généraux préparés par des assises interrégionales ? Néanmoins, deux arguments amènent à aller au-delà :

1. Un changement de contexte : depuis le rapport de 2007, la situation du travail social s'est aggravée avec l'apparition de problèmes supplémentaires qui ont, en quelques années, ébranlé encore un peu plus ses fondements ou qui éclairent d'un jour nouveau les pistes d'une refondation. D'abord, le contexte économique atteint un niveau de dégradation sans commune mesure avec les années passées, avec des situations massives de surendettement et de pauvreté qui se surajoutent à des difficultés personnelles et familiales. Or ce constat rend d'autant moins compréhensible le taux considérable des non recours ou des renoncements aux droits des personnes en difficulté. Ensuite, les cloisonnements institutionnels se sont multipliés au motif, certes justifié et honorable, d'apporter des réponses sans cesse mieux ajustées aux singularités des situations et des problématiques individuelles (un des cas extrêmes est la thématique des « handicaps rares »). Mais ces cloisonnements qui expliquent que le *Plan pluriannuel* met l'accent sur le rôle du « référent unique » (il ne parle pas encore de *case management*...) ont d'autres inconvénients : à l'heure où la mobilité des « usagers » ou des professionnels est mise en avant, les parcours des uns et des autres ne se parviennent plus à se structurer comme des projets de vie, ni comme des projets professionnels sécurisés. Cela pose, à tous les niveaux, des problèmes de reconnaissance : pour les « usagers », la notion de participation reste souvent abstraite, formelle, en décalage avec leurs attentes ; pour les travailleurs sociaux, cela se traduit, par exemple, par un sentiment d'injustice face à d'autres professionnels de l'aide à autrui (infirmiers, professeurs des écoles) dont les diplômes de niveau III ont été revalorisés au niveau II, sans oublier leurs difficultés à remplir leurs missions, par manque de temps ou en raison d'une confrontation à des situations auxquelles ils ne sont pas toujours préparés.

2. Un renversement de méthode : l'élaboration d'un rapport par un groupe restreint est d'un autre ordre qu'une élaboration collective associant un très grand nombre d'acteurs, autour de thématiques dépassant largement la question des personnes en situation de pauvreté (il faut y adjoindre l'enfance en danger, les personnes en situation de handicap, les formes multiples de

⁶ Conseil supérieur du travail social, *Le travail social aujourd'hui et demain*, EHESP, 2009.

dépendance...) ; nous ferons donc le pari de l'intérêt de la formule des assises et des Etats généraux du point de vue à la fois de l'implication des professionnels, de leur appropriation des changements à accentuer dans le rapport aux personnes accueillies et accompagnées, de la richesse des échanges et des apports. Mais si l'idée d'un processus ascendant reste à concrétiser, étant entendu que, pour le moment, l'impulsion vient de l'Etat, avec ce qui pourrait passer pour une injonction paradoxale elle-même très risquée. Certains rapprochements historiques paraîtront excessifs. Cependant, on ne s'empêchera pas de penser à la façon dont la campagne des cent fleurs a été lancée en Chine en mai 1956. La reprise par Mao Zedong de la formule d'un penseur taoïste ancien, « Que cent fleurs s'épanouissent, que cent écoles rivalisent ! », avait constitué un appel inattendu à la créativité collective. Il s'agissait, en fait, de favoriser une expression libre pour mener une opération de « rectification ». Mais cet exemple historique montre que l'autorité qui lance un tel processus est loin d'en maîtriser les effets et que la rectification est très éloignée d'une véritable refondation.

Dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale, ce genre d'appel à la mobilisation générale a toutes les chances d'être entendu, notamment en ce qu'il autorise une large expression, même si dans le cas des Etats généraux du travail social la formule de cahiers de doléances n'a pas été retenue, ni même été imaginée. En fait, la réussite du processus dépendra beaucoup de son appropriation dans les territoires, avec, sans doute, une grande diversité dans les formes de contribution. S'il devait échouer ou ne pas se traduire par des apports significatifs dans le domaine des idées, des pratiques, des statuts et des organisations, nous risquerions de voir le travail social basculer définitivement dans un fonctionnement bureaucratique et perdre ce qu'il lui reste d'attractivité. Il faut donc y contribuer et s'y faire entendre. Mais il faut aussi être bien sûr du registre des interrogations : il n'est pas possible, en effet, de ne pas traiter de la « réflexivité professionnelle » ou, pour le dire plus simplement, de la réflexion sur les pratiques, bonnes ou mauvaises, sur les positionnements. Ne pas mettre cette dimension au cœur de la démarche ne pourrait que contourner la question du travail social telle qu'elle est posée par le *Plan pluriannuel*.

Contact : marcel.jaeger2@orange.fr