



HAL
open science

Les origines et la professionnalisation de l'intervention sociale en direction des chômeurs et les populations pauvres.

Philippe Bregeon

► **To cite this version:**

Philippe Bregeon. Les origines et la professionnalisation de l'intervention sociale en direction des chômeurs et les populations pauvres. . A quoi servent les professionnels de l'insertion, 2008. hal-01216459

HAL Id: hal-01216459

<https://hal.science/hal-01216459v1>

Submitted on 19 Oct 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les origines et la professionnalisation de l'intervention sociale en direction des chômeurs et les populations pauvres.

Philippe Bregeon sociologue. GRESCO université de Poitiers.

Contact : phibregeon@gmail.com

Table des matières

- Introduction
- La période révolutionnaire doit être retenue comme un des moments fondateurs de l'intervention sociale.
- L'émergence du mouvement philanthropique au 19^e siècle
- La 3^e République stabilise et impose durablement les contours de l'assistance en direction des pauvres
- L'influence primordiale du catholicisme social sur le développement de l'intervention sociale
- La création de la sécurité sociale en 1945 et la relance de l'aide sociale en 1953.
- Le 6^{ème} plan (1971-1975) tente d'amorcer une véritable stratégie de développement de l'intervention sociale sur fond de remise en cause de l'aide sociale
- La remis en cause de l'intervention sociale de la part de la sociologie radicale au début des années 1970
- Le développement et la restructuration du champ du handicap
- La décentralisation de l'intervention sociale ou la fin de l'état providence
- L'émergence de la thématique et des dispositifs d'insertion
- Bibliographie

Introduction

Les discours sur l'émergence de l'intervention sociale en direction des chômeurs et des précaires se polarisent souvent sur la période depuis les années 1980, en citant en particulier Bertrand Schwartz avec la création des Missions locales au début des années 1980, les décentralisations durant les années 1980, le Revenu Minimum d'Insertion en 1988, les politiques de la ville à partir des années 1980, la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, l'aggravation du chômage depuis les années 1980/1990, la RGPP en 2007 (la révision générale des politiques publiques), remplacée en 2012 par la MAP (modernisation de l'action publique).

Ces éléments ont effectivement favorisé à la fois le développement et la transformation de l'intervention sociale en direction des chômeurs et des précaires.

Pour autant, les travaux des historiens et des sociologues comme Roger Berthaux¹, Robert Castel², Jacques Donzelot³, Michel Foucault⁴, Bronislaw Geremek⁵, tous ces auteurs montrent que l'intervention sociale dans sa version moderne s'est sans doute structurée dans un premier temps avec la révolution française, puis tout au long du 19^{ème} siècle jusqu'à la 3^{ème} République, après 1953 avec la renaissance de l'aide sociale, jusqu'à l'avènement de la thématique de l'insertion au début des années 1980. Comme l'indique Roger Berthaud, la référence à l'histoire ne tient pas à des préoccupations académiques concernant la science du passé, ni au souci naïf de tirer des leçons de l'histoire, mais à l'ambition d'identifier les modalités de production et de reproduction sociale dans les structures de l'intervention sociale.

¹ Berthaux Roger, « *Pauvres et marginaux dans la société française* » aux éditions l'harmattan, 1996.

² Castel Robert, « *La métamorphose de la question sociale* », éditions Fayard, Paris, 1995.

³ Donzelot Jacques, « *la police des familles* », les éditions de minuit, Paris, 1977.

⁴ Foucault Michel, « *Histoire de la folie à l'âge classique* », les éditions Gallimard, Paris, 1972.

⁵ Geremek Bronislaw, « *la potence et la pitié, l'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours* », les éditions Gallimard, Paris, 1987.

Les origines de l'intervention sociale en direction des chômeurs et des pauvres sont politiques, religieuses, institutionnelles, avec quelques grandes périodes charnières.

La période révolutionnaire doit être retenue comme un des moments fondateurs de l'intervention sociale.

Elle va d'abord opérer une rupture par rapport à l'encadrement de la pauvreté fondée auparavant sur les institutions religieuses. Un des premiers actes de l'Assemblée nationale constituante au début de l'année 1890 est la création d'un comité de mendicité. C'est là le signe d'une prise de conscience largement partagée : la misère est non seulement un phénomène mal compris qu'il faut explorer pour être en mesure d'intervenir efficacement mais elle est surtout une question politiquement urgente. Cette prise de conscience amène le mouvement révolutionnaire à considérer que l'assistance est une dette inviolable et sacrée : tout homme a droit à sa subsistance.

Le mouvement révolutionnaire considère que la réponse à l'indigence passe par l'accès libre au travail. En conséquence, il entend lever les barrières au marché du travail en cassant les systèmes de communauté, de corporatisme, c'est ce que dictera la loi Le Chapelier, du 14 juin 1791. Cette loi le chapelier affaiblit conjointement le maillage des institutions religieuses qui prenaient en charge auparavant cette pauvreté et l'œuvre révolutionnaire rejette la centralité des pratiques de charité.

Cependant, le paradigme du mouvement révolutionnaire se révèle trop optimiste et la libéralisation du travail n'arrive pas à assurer l'intégration des indigents et des valides dans les activités de production. La disparition ou l'affaiblissement des institutions religieuses provoque une désorganisation profonde dans la prise en charge des pauvres. La république est incapable d'imposer des dispositifs opérationnels de remplacement de la charité religieuse par la mise en œuvre de l'assistance avec l'appareil d'État. À partir du début du 19^e siècle, l'histoire de la pauvreté commence à se confondre avec l'histoire du travail et de l'exploitation dans l'organisation industrielle de la production. La transformation des modes de production appelle dans les centres urbains toute cette population à essayer de gagner son pain par le travail.

L'industrialisation renforce grandement la distinction entre la pauvreté marginale et la pauvreté laborieuse dans les représentations sociales. L'aptitude au travail constitue une ligne de clivage : le pauvre laborieux reste relié au monde du travail même si cela ne constitue pas une garantie contre le dénuement, il bénéficie le plus souvent d'une intégration minimale.

L'émergence du mouvement philanthropique au 19^e siècle

Prenant le contre-pied de l'époque révolutionnaire, l'émergence de la philanthropie à partir des années 1820/1830 a d'abord comme objectif implicite de détacher le regard sur la pauvreté de toute signification trop directement politique. Pour cela, la philanthropie va s'efforcer de relancer l'institution famille et de promouvoir le modèle de la famille nucléaire bourgeoise.

Le paradigme de cette démarche philanthropique rejoint une vision libérale de l'État pour renvoyer vers la sphère privée les besoins matériels et pour transformer en question de moralité ce qui avait été posé par la révolution en termes de droit. Il s'agit de donner une éducation à une partie des milieux populaires pour les amener à être autonome par les vertus de l'épargne et du travail. D'une certaine manière, il s'agit aussi de travailler sur les habitus des classes populaires pour les amener à une certaine tempérance.

Conjointement, il s'agit de sanctionner par une tutelle sourcilleuse les manquements dans les comportements de ces populations puisqu'ils constitueront par principe l'indice flagrant d'un manque de moralité.

La pensée philanthropique substitue le conseil et les approches éducatives à l'ancienne charité qui laissait l'individu trop hors-jeu du social. Conjointement, cette démarche

philanthropique opère un travail de catégorisation entre les bons pauvres et les mauvais pauvres qui renforcent le travail de moralisation. Cependant, tout au long du 19^e siècle, l'émergence de la philanthropie ne va pas anéantir les œuvres de charité. L'une et l'autre vont alimenter une compétition dont la philanthropie sortira vainqueur à la fin du 19^e siècle. La symbolique de la charité et de la philanthropie s'oppose dans la mesure où la seconde est portée par un souci d'efficacité avec un point de vue plus vaste des difficultés qu'elle veut combattre.

À la différence de la charité, la philanthropie n'est pas guidée par les émotions ni par la pitié et elle porte un dessin sociétal et un ordre social. Il faut que les secours amorcent un redressement familial. Comme l'indique Jacques Donzelot, il faut repérer et mettre en lumière dans toute demande de secours la faute morale qui la détermine plus ou moins directement. S'il y a pauvreté, c'est forcément qu'il y a eu faute morale.

Il convient d'amener les classes populaires à intégrer un nouvel ordre social par le modèle de la famille nucléaire bourgeoise pour fournir une main-d'œuvre stable à l'industrialisation.

Au fil du développement de cette philanthropie, tout au long du dix-neuvième siècle, une méthodologie d'intervention est expérimentée par des institutions et des acteurs le plus souvent bénévoles. On retrouve une prétention à faire valoir une certaine expertise pour identifier les mauvais pauvres des bons pauvres. On entend amener des conseils et des discours pédagogiques censés opérer un redressement des comportements en direction des familles et en particulier des mères. Elles sont considérées comme plus réceptives par rapport à un certain discours.

La 3^e République stabilise et impose durablement les contours de l'assistance en direction des pauvres

Comme l'indique Serge Audidier⁶, suite au séisme des manifestations de la commune⁷ qui questionne la fiabilité du lien et de la cohésion sociale, le libéralisme orthodoxe fondé sur l'apologie du marché et la suspicion à l'encontre de toute régulation étatique semblait de moins en moins acceptable à mesure que se creusaient les inégalités sociales et que s'approfondissait la fameuse « question sociale »⁸. La moralisation des comportements individuels et la philanthropie n'apparaissaient plus comme des réponses crédibles aux maux provoqués par l'industrialisation et par le développement d'un capitalisme mondialisé.

La naissance du mouvement ouvrier offrait de plus au socialisme la possibilité de contester le régime libéral et de faire triompher ses aspirations collectivistes. Les républicains modérés se trouvèrent par conséquent obligés de trouver une voie médiane entre les conservateurs, les libéraux et les socialistes pour stabiliser la République, éviter de retomber dans un cycle de contestation et garantir la paix sociale.

C'est dans ce contexte que Léon Bourgeois théorise dans les années 1890 une nouvelle doctrine sociale très proche du point de vue d'Émile Durkheim, dont le principe de solidarité constitue la clef de voûte. Les solidaristes affirment que l'individu naît en société et ne s'épanouit qu'à travers des ressources intellectuelles et matérielles que celle-ci met à sa disposition. Interdépendants et solidaires, les hommes sont porteurs d'une dette les uns envers les autres, ainsi qu'envers les générations qui les ont précédés et envers celles qui leur succéderont.

Alors que la constitution de la première république française avait affirmé que l'assistance était une dette inviolable et sacrée puisque tout homme a droit à sa subsistance, le solidarisme opère un renversement en indiquant que la dette est antérieure au droit et que par conséquence

⁶ Audier Serge, *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, Paris, Editions Michalon, collection « Le Bien commun », 2007

⁷ La Commune de Paris est une période insurrectionnelle de l'histoire de Paris qui dura un peu plus de deux mois, du 18 mars au 28 mai 1871.

⁸ Au 19^e siècle, l'expression de question sociale désigne l'état d'interrogation profonde – sinon de désarroi – dans lequel se trouvent plongés les politiques, moralistes, intellectuels et citoyens de tous bords, confrontés à des problématiques nouvelles en matières de pauvreté et de vivre ensemble qui surgissent et se bousculent.

le devoir précède le droit. Ainsi, le pauvre est tenu de répondre de ses devoirs envers le corps social avant de solliciter soutien et assistance. Par ailleurs, l'assistance est bornée dans la limite des moyens mis en œuvre par les politiques publiques.

C'est sur cette base que va s'établir durablement l'assistance qui deviendra aide sociale en 1953.

Conjointement, la conception solidariste accorde une légitimité de principe aux institutions, aux œuvres et à partir de 1901 aux associations qui vont connaître un fort développement de leurs activités. Ce sont elles qui doivent mettre en œuvre ces politiques d'assistance et promouvoir l'intervention sociale dans le cadre de l'assistance. En s'appuyant sur les corps intermédiaires, le solidarisme entend mettre des limites à l'autorité de l'Etat pour rassurer à la fois les libéraux et la mouvance religieuse. Libéraux et catholiques sociaux ont toujours considéré la nécessité de développer le secours aux populations démunies tout en résistant à l'établissement d'un véritable droit à l'assistance.

Léon bourgeois est assez proche et contemporain du point de vue de Durkheim sur la solidarité. Dans son livre, *La Division du travail social*⁹, Durkheim avance l'hypothèse d'un changement de solidarité avec le passage d'une solidarité mécanique dans les sociétés traditionnelles vers une solidarité organique dans les sociétés modernes, entraînées par l'industrialisation.

La solidarité mécanique impliquait des comportements collectifs et des activités de production faiblement différenciée permettant une proximité, le partage d'une histoire et des valeurs communes dans une communauté humaine.

A contrario, l'industrialisation et la division du travail se traduit par une solidarité organique liée à la différenciation des rôles et des individus qui ne se ressemblent plus, ne vivent plus dans le même lieu ayant tous les travaux différents.

La solidarité mécanique reposait auparavant sur la proximité et la similitude, la solidarité organique repose maintenant sur la complémentarité des rôles et des individus dans ce qu'Emile Durkheim appelle le travail social.

L'influence primordiale du catholicisme social sur le développement de l'intervention sociale

En particulier, dans la moitié du 19^e siècle, la révolution industrielle modifie les rapports sociaux avec l'accroissement du prolétariat. Affluent vers les grandes villes de nouveaux venus des classes inférieures qui arrivent par milliers. Les contemporains sont effrayés par cet afflux soudain et l'entassement de familles dans des faubourgs perçus comme malsains.

L'opinion publique s'émeut et Louis Chevalier traduit cette émotion dans son ouvrage intitulé : « *Classes laborieuses, classes dangereuses* »¹⁰.

De par son émergence, cette classe ouvrière modifie la place des plus pauvres relégués à un niveau inférieur. Ce sous-prolétariat occupe une sorte de monde invisible que décrit le préfet Villeneuve-Bargemont : « *Les familles héréditairement indigentes et mendiantes, sans instruction, sans énergie, sans intelligence, offrant le tableau d'une immoralité profonde qui les ravale au niveau des brutes* ». ¹¹

La révolution industrielle et ces migrations vers les bassins industriels transforment le rapport aux institutions et engendre des processus de déchristianisation : la libre pensée touche les milieux populaires qui deviennent en même temps sensibles aux courants laïcs et socialistes. Cette situation génère un sursaut du côté du catholicisme social minoritaire dans une église où domine la mouvance plus traditionnelle.

Dans une révolution industrielle qui transforme profondément les modes de vie, le catholicisme social prend peu à peu conscience du risque de voir ces couches laborieuses se

⁹ Durkheim Émile, « De la division du travail social », Paris, Alcan. 1893,

¹⁰ Berthaux Roger, « Pauvres et marginaux dans la société française » aux éditions l'harmattan, 1996, page 198

¹¹ ibidem, page 201.

couper définitivement de l'influence religieuse. Ce catholicisme social entend se situer dans une perspective réformiste. Il espère favoriser des formes de compromis en particulier entre les conservateurs, les libéraux et les marxistes pour éviter les risques d'éclatement que pourrait provoquer soit la lutte des classes, soit le maintien d'une situation intolérable du point de vue de la condition ouvrière.

Plus tard, la séparation de l'église et de l'État en 1905 redonne une vigueur à ce mouvement. Avec la sécularisation d'une partie de la société française, l'église a perdu une partie de son influence et elle va redéployer ses ambitions dans l'intervention sociale auprès des populations démunies pour sauvegarder ses positions. Entre 1905 et 1914 se constitue un nombre important d'associations portées par des valeurs religieuses qui vont prendre des responsabilités nouvelles dans une sorte d'apostolat social. Le courant du catholicisme social est habité d'une certaine mystique du peuple et des pauvres.

L'action bénévole commence à se professionnaliser et les premières écoles de visiteuses des pauvres ouvrent à partir de 1907. Elles deviendront plus tard les assistantes sociales. L'intention des premières assistantes sociales est de « relever » les familles et de réintroduire Dieu dans ces milieux populaires urbains issus de l'industrialisation qu'elles considèrent comme coupés de la foi. La dimension vocationnelle est au cœur de l'intervention sociale et elle va y demeurer au moins jusque dans les années 1960.

L'action sociale chrétienne telle qu'elle se structure au début du 20^e siècle est l'objet de formes d'idéalisation de l'humain, de la société, de la foi religieuse. Il s'agit d'un entrelacement d'éléments largement inconscients qui coexistent tant bien que mal... Comme l'indiquait Christine Rater- Garcette¹², le corps d'assistantes sociales qui émerge est intégralement féminin et il puise l'essentiel de ses recrues du côté des filles de la bourgeoisie française issues du catholicisme social. Pour ces jeunes femmes, l'engagement dans l'intervention sociale est aussi une forme d'émancipation du point de vue de leur condition féminine sous le joug du paternalisme bourgeois.

La création de la sécurité sociale en 1945 et la relance de l'aide sociale en 1953.

La création de la sécurité sociale avec l'ordonnance du 4 octobre 1945 paraît devoir assurer un rempart contre la vulnérabilité des classes populaires en offrant un filet de sécurité autour d'une population de référence : celle de la classe ouvrière. La mise en œuvre de la sécurité sociale conforte un compromis par lequel la protection et la sécurité des individus devient un attribut lié au travail, une conséquence de la reconnaissance du salariat. Sur ces formules se construiront au fil des années l'assurance vieillesse, la protection contre la maladie, l'ensemble des protections liées à la famille et à la présence des enfants.

La mise en œuvre des différents volets de la sécurité sociale provoque dans les années qui suivent des confrontations constantes entre une conception libérale et une conception sociale de l'État.

La conception libérale de l'État considère la protection des individus comme une question essentiellement d'ordre privé et cette protection relèverait de l'assurance.

La conception sociale de l'État social considère que l'État doit être garant mais aussi producteur de la justice sociale. Les populations ne pouvant souscrire à l'assurance pour des questions de solvabilité doivent pouvoir bénéficier de la solidarité nationale.

Une des idées fondatrices de la sécurité sociale correspond à l'idée d'un filet de sécurité de droit commun permettant de mettre fin au régime d'assistance considérée comme héritière de formes d'aides archaïques et par trop inégalitaires. Il s'agit de supprimer le clivage entre un système de droit commun et un système d'assistance pour un système unique.

En 1953, c'est-à-dire huit ans après la création de la sécurité sociale, le législateur relance les régimes d'assistance sous le vocable d'aide sociale. Le choix du vocable aide sociale a

¹² Rater- Garcette Christine, « La professionnalisation du travail social », les éditions l'harmattan, Paris, 1996

comme objectif d'atténuer ou de refouler les effets de stigmatisation et de misérabilisme liés à l'histoire de l'assistance.

Cette relance d'un régime d'aide sociale au côté de la sécurité sociale correspond conjointement à un échec des tenants de la modernisation du traitement de la pauvreté, à un coup de frein à l'ambition de son éradication et à l'espoir d'égalité dans la société française.

Comme l'indique Robert Castel¹³, l'aide sociale hérite à nouveau de la très vieille fonction de dispenser de ressources subsidiaires à tous ceux dont l'existence ne peut être assurée sur la base du travail ou de la propriété et d'assurer conjointement leur encadrement.

Hors aide sociale, la sécurité sociale va continuer de réaliser une socialisation généralisée des risques en couvrant les salariés, leurs familles et finalement tous ceux qui s'inscrivent dans l'ordre du travail.

Dans les décennies qui vont suivre, l'aide sociale va cibler des catégories de plus en plus nombreuses qui relèveront d'un régime spécial : enfants en difficulté, personnes âgées économiquement faibles, handicapés, familles à faibles ressources, etc. Comme l'indique Robert Castel, à partir des années 1970, la multiplication des publics ciblés par l'aide sociale et des politiques spécifiques fait douter de la capacité de l'État à conduire des politiques d'intégration à vocation universalistes et homogénéisatrice dans la société française.

L'aide sociale fonctionne sous le principe de la subsidiarité¹⁴: l'octroi d'une aide sociale est subordonné à la preuve par demandeur d'un état de besoin et cet état de besoin n'est caractérisé que lorsque la famille (ascendants comme descendants) ne peut pourvoir aux besoins de la personne.

Cette relance de l'aide sociale en 1953 cède à une offensive d'un certain nombre d'institutions, le plus souvent d'obédiences religieuses dédiées aux populations pauvres. Elles ont mis en avant l'hypothèse que le système général de la sécurité sociale ne pourraient prendre en compte suffisamment les soi-disant particularités des populations pauvres et qu'il est nécessaire de relancer les dispositifs dérogatoires.

Pour autant, si les nombreuses institutions dédiées aux populations pauvres ont fait pression pour le maintien de l'aide sociale, c'est bien parce qu'elle devait favoriser à terme leur développement et la mobilisation de financements publics de plus en plus importants, ce que l'avenir a confirmé....

Avec la mise en œuvre de la sécurité sociale en 1945 et l'aide sociale en 1953, le duo assistance/intervention sociale se recompose et s'élargit pour devenir le triptyque assurance/aide sociale/intervention sociale. Ainsi, l'intervention sociale qui aurait pu craindre le renforcement de la logique d'assurance va s'adapter avec bonheur en jouant de sa position d'entre deux entre l'assurance et l'assistance. Comme le dit Michel Autes « *Après 1953, l'action sociale s'insinue dans tous les espaces du système de protection sociale pour compléter, pour réparer, pour initier des logiques différentes* »¹⁵

À partir des années 1950, vont réapparaître et se multiplier les institutions pour mineurs en danger comme mineurs soi-disant déviants avec les colonies agricoles et les maisons de correction. On mélange le plus souvent ces individus mineurs. Depuis l'époque moderne, l'inconscient collectif a facilement confondu pauvreté et déviance.

Le 6ème plan (1971-1975) tente d'amorcer une véritable stratégie de développement de l'intervention sociale sur fond de remise en cause de l'aide sociale

Avec l'Etat social, dans un période où les finances publiques ne sont pas encore un problème, le 6ème plan (1971-1975) énonce une véritable stratégie de développement de l'intervention sociale en direction de la lutte contre la pauvreté. Elle doit prendre place à côté des grandes fonctions collectives que sont par exemple la justice, la santé, et l'éducation.

¹³ ibidem, page 449

¹⁴ Qui trouve son fondement dans l'article L132-6 du Code de l'action sociale et des familles

¹⁵ Autes Michel, « *Les paradoxes du travail social* », les éditions Dunod, Paris, page 16

Ainsi, dans un contexte de croissance du début des années 1970, La pauvreté apparaît comme un phénomène résiduel de l'histoire dont on pourrait maintenant s'affranchir. Il semble envisageable d'y mettre fin par des mesures globales de soutien et d'éducation permettant de faire entrer dans la modernité des catégories de population qui auraient du mal à suivre le progrès.

Les grandes lignes de ce sixième plan s'inspirent des travaux de Bernard Lory, du rapport Laroque en 1962, celui de Bloch Laine en 1967, le rapport Dupond-Fauville en 1971.

Le modèle qui émerge se veut réformatrice et prend aussi appui sur une remise en cause, qui s'affirme un peu plus à cette époque dans la société française, de l'intervention sociale traditionnelle et de l'aide sociale.

La logique du raisonnement macro- économique de type keynésien implique un recentrage qualitatif de l'intervention sociale. L'ambition est qu'il ne suffit plus de maintenir les précaires dans la survie. La pensée réformatrice et moderniste, notamment celle de "la société libérale avancée", implique de permettre à ces populations d'accéder au niveau de vie quantitatif et qualitatif moyen de la population française.

Pour René Lenoir¹⁶, l'aide sociale paraît misérabiliste et dépassée « *C'est une technique d'assistance, psychologiquement insupportable à nos mentalités* ».

L'action sociale doit élargir ses fonctions et son territoire pour exercer des actions d'éducation et de prévention sur l'ensemble des territoires et des catégories qui éprouvent des difficultés à trouver leur place.

Schématiquement, le modèle d'intervention sociale que le 6ème plan essaie de promouvoir repose alors sur cinq principes :

1. une action territorialisée qui s'oppose aux institutions fermées,
2. une action polyvalente qui s'oppose aux services spécialisés,
3. une action de maintien à domicile, qui s'oppose à la ségrégation,
4. une action préventive et promotionnelle qui s'oppose à l'action caritative,
5. une action qui concerne toute population et non les seuls marginaux.

La remise en cause de l'intervention sociale de la part de la sociologie radicale au début des années 1970

Cette intrusion de la sociologie radicale en direction de l'intervention sociale s'inscrit dans la remise en cause de l'aide sociale, la continuité de mai 1968, le mouvement de l'anti psychiatrie et des modes de vie alternatifs.

Un certain nombre de sociologues et d'historiens comme Michel Foucault, Jacques Donzelot, Janine Verdès-Leroux publient des travaux avec comme point commun grosso modo l'hypothèse suivante : Les professions sociales seraient issues de l'affrontement des classes bourgeoises dominantes et du prolétariat dans le cadre du développement du capitalisme. Leurs fonctions consisteraient essentiellement à normaliser les populations déviantes et à mettre en œuvre une vaste entreprise de contrôle social. Ils seraient objectivement et plus ou moins à leur insu des agents de la reproduction des inégalités et de la domination de la classe dominante.

L'offensive de cette sociologie radicale devient plus visible avec le numéro de la revue *Esprit* publié en avril 1972 et intitulé: « *Pourquoi le travail social ?* ». Les propos sur la couverture se situent au croisement de la provocation pouvant faire sourire et de l'alerte par rapport aux libertés menacées avec le développement et l'institutionnalisation de ces professions : « *Souhaitez-vous être animés socio-culturellement, assistés socialement, éduqués spécialement, conseillés conjugalement ? Vos enfants sont-ils vaccinés ? Votre budget est-il rationnel ? Etes-vous autonomes ? Les travailleurs sociaux ont ainsi Mission de vous prendre en charge -- pas vous peut-être, pas encore, mais des centaines de milliers de gens à la marge,*

¹⁶ Lenoir René, « *Les exclus - Un Français sur dix* ». Les éditions du Seuil, Paris, 1974.

plus ou moins brouillés avec le travail et l'ordre -- En six ans, leur effectif a doublé ; voilà qu'ils sont 75 000 » (Esprit, avril 1972).

A la suite, des chercheurs publient des analyses radicales (Chauvière, 1978, Donzelot, 1977, Verdes Leroux, 1978). Ces ouvrages trouvent des échos favorables au sein même des professions sociales et le débat repris en interne est particulièrement vif jusqu'au milieu des années 1980.

La mise en cause puise une bonne part de ces sources dans le travail de Pierre Bourdieu autour du concept de la domination. Au regard des discours fonctionnalistes qui naturalisent la complémentarité et l'utilité des groupes professionnels dans l'intervention sociale, le concept de champ correspond à une structure définie par l'état du rapport de forces entre des formes de pouvoir et de capitaux différents. Il est donc inséparablement l'espace de luttes et de jeux entre des agents et des institutions qui défendent des positions (Bourdieu, 1989, p. 375).

Verdès-Leroux reprend le concept d'habitus et montre comment les conditionnements sociaux sont intériorisés par un corps d'assistantes sociales de manière à présenter comme naturel et universel l'ordre de la domination. Son travail dénonce la logique soi-disant humanitaire des assistantes sociales. Le principal capital symbolique dont disposeraient les intervenants sociaux est le risque de désordre et le crédit que la classe dominante leur accorde pour conjurer et réduire cette menace. L'ambition de porter remède aux problèmes sociaux entraînerait le dépérissement des activités. Il faut au contraire entretenir la valeur du marché tout en maintenant sa position par rapport aux autres professions sociales (Verdès-Leroux, 1978).

À la fin des années 1970, en réponse à la sociologie radicale, les groupes professionnels historiques de l'intervention sociale revendiquent une double logique. Elles auraient vocation à amener les individus à la marge à assumer une certaine normalisation et une participation au travail et à la vie sociale. Conjointement, elles projettent l'ambition de faire progresser les mécanismes d'intégration dans la société française par rapport aux populations pauvres et plus ou moins à la marge.

Cette position d'entre deux sera mise en cause, au milieu des années 1980, avec les mouvements de décentralisation et la crise de l'État-providence. L'augmentation du flux des individus en chômage de longue durée transforme le caractère de la pauvreté. Elle apparaît de moins en moins attribuable à des caractéristiques culturelles qu'à la situation macro sociale.

Ainsi, la mise en cause de l'intervention sociale par la sociologie se poursuit encore avec les années 1980/990 et depuis. Pour autant, comme l'indique Robert Castel¹⁷ (Castel, 1995), la mise en cause se situe moins aujourd'hui sur le terrain idéologique mais elle pointe une certaine impuissance pour qualifier les chômeurs et les précaires dans l'espace social et les réintroduire dans une véritable participation sociale et économique.

Le développement et la restructuration du champ du handicap

Dans les années 1970, l'effervescence autour de l'inadaptation va amener comme prolongement l'officialisation de la catégorie du handicap et les dispositions de la loi d'orientation sur les handicapés, du 30 juin 1975. Elle organise les procédures de reconnaissance de ce handicap, les modalités de prise en charge et l'indemnisation avec l'allocation adulte handicapée, la création et le financement des établissements dédiés.

Ainsi, sous la pression des institutions et des familles, le champ du handicap se développe et se restructure à partir d'un double mouvement.

Il s'agit d'abord de contribuer à la construction d'une nomenclature de catégories¹⁸ de population qui rencontrerait des difficultés : enfants en danger morale ou physique dans leur famille, enfants déficients mentaux légers, enfants déficient mentaux profonds, enfants avec

¹⁷ Castel Robert, « La métamorphose de la question sociale », Paris, Fayard, 1995, p 423

¹⁸ Il convient d'indiquer que ces catégories d'enfants et d'individus considérés comme déficients ou handicapés relèvent d'une construction sociale et qu'elles nécessiteraient d'être déconstruites.

des troubles du comportement, enfants handicapés, enfants ou adolescents polyhandicapés, enfants ou adolescents déficients moteur, etc.

Cette construction de catégories de populations autorise ensuite l'intervention sociale et les associations à développer une diversité d'établissements spécialisés financés par les pouvoirs publics :

- les maisons d'accueil et foyers pour enfants qui deviendront plus tard les Maisons d'enfants à caractère social (MECS) pour les enfants en danger morale ou physique dans leur famille,
- les instituts médico-éducatifs (IME), pour les enfants déficients mentaux légers,
- une deuxième catégorie d'instituts médico-éducatifs (IME), pour les enfants déficients mentaux profonds,
- les établissements pour enfants difficiles qui deviendront les instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), pour les enfants avec des troubles du comportement.

Puis suivront environ deux décennies plus tard les créations diverses :

- les établissements pour enfants ou adolescents polyhandicapés,
- les établissements pour enfants ou adolescents déficients moteur.
- Etc.

Depuis les années 1990, de nouveaux types d'établissements ont continué à émerger avec de nouvelles catégories de handicaps comme les autistes, les cérébro-lésés, etc.

À partir des années 1960, va se développer le secteur des handicapés adultes, avec en particulier les Centres d'Aide par le Travail¹⁹, sous la pression des parents de handicapés.

Le secteur de l'hébergement social qui existe depuis l'époque moderne avec l'hôpital général, les dépôts de mendicité remis en service sous Napoléon au début du 19^{ème} siècle a connu un nouvel essor avec la mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement par le décret du 29 novembre 1953 et surtout avec la loi du 19 novembre 1974 qui traduit à l'époque la volonté de l'État de généraliser le dispositif.

Depuis, avec l'exclusion en matière d'accès et de maintien en logement des populations pauvres, l'hébergement social a connu un fort développement depuis les années 1990 pour atteindre aujourd'hui un nombre de 110 000 places environ. Il y représente une sorte de statut inférieur dédié aux populations non solvables en matière de logement.

Depuis les années 1980, sous la pression du vieillissement de la société française, le secteur des services et de la prise en charge des personnes âgées connaît un développement remarquable.

La décentralisation de l'intervention sociale ou la fin de l'état providence

La loi du 22 juillet 1983 a amené une forte décentralisation en matière d'aide sociale et d'action sociale. Elle a confié aux départements et aux communes la plus grande partie de ces domaines. Les conseils généraux se sont trouvés donc politiquement en charge d'activités alors qu'ils exerçaient jusqu'alors essentiellement des fonctions de gestion.

La décentralisation a d'abord été appréhendée par le législateur d'un point de vue gestionnaire. Il s'agissait de remplacer une autorité éloignée du territoire local, par une autre plus proche et susceptible de rationaliser les pratiques.

Dans le système bureaucratique, même déconcentré de l'Etat, la règle était définie à une distance éloignée du terrain et elle gardait un caractère relativement général et procédural. Pour autant, elle évoluait peu et offrait une certaine sécurité d'action et une relative autonomie aux professionnels du social.

Du point de vue politique, la décentralisation a été justifiée par la volonté de s'ajuster au plus près des territoires, des problèmes et de renforcer l'adéquation entre les prestations et les caractéristiques des populations.

¹⁹ Les Centres d'Aide par le Travail deviendront les Etablissements et Services d'Aide par le Travail.

Le principe de la répartition des pouvoirs entre les collectivités locales avec la loi du 22 juillet 1983 est celui des « blocs de compétences » : les régions se voient confier la responsabilité de la formation professionnelle et la plus grosse partie de l'intervention sociale passe sous la responsabilité des Conseils Généraux. L'aide sociale demeure en partie sous la responsabilité des communes.

L'Etat conserve marginalement quelques prérogatives marginales avec, par exemple, l'aide sociale à l'hébergement²⁰. Dans le principe de cette nouvelle organisation, aucune collectivité ne doit exercer de tutelle sur une autre. Cependant, l'Etat conserve un rôle d'impulsion et de garant de l'harmonisation des politiques au niveau national.

L'autre ambition de la décentralisation est, à l'époque, de mettre fin à la complexité des « financements croisés ». Ce que l'on appelle les financements croisés correspond à la nécessité, par exemple pour une association, de devoir solliciter conjointement plusieurs collectivités locales pour opérer un montage financier. Cet exercice se révèle souvent particulièrement difficile dans la mesure où il s'agit d'amener des collectivités locales (éventuellement sur des bords politiques différents) à se mettre d'accord.

Contrairement à l'espoir initial du législateur, les procédures de contractualisation demeureront contraignantes, en particulier depuis la crise des financements publics.

Les institutions et les professionnels de l'intervention sociale ont eu tendance dans un premier temps à considérer la décentralisation comme un simple changement d'autorité et de direction. Ainsi, ils n'ont pas perçu immédiatement les modifications substantielles des fondements de la légitimité de l'action.

En général, ils n'ont pas non plus vu venir les modifications du changement de caractère de la maîtrise d'œuvre et des nouveaux rapports avec les établissements. Les établissements se représentaient souvent leur existence dans une perspective fonctionnaliste. Le fonctionnalisme d'Emile Durkheim accordait une légitimité de principe aux corps intermédiaires considérés, en quelque sorte, comme une des chevilles ouvrières pour la cohésion sociale.

A contrario, la nouvelle gouvernance a progressivement imposé des financements temporaires et une évaluation des actions sur la base d'objectifs.

Il a donc fallu un certain temps pour que la décentralisation livre ses modifications. Le temps de mise en route nécessaire pour que, notamment, les conseils généraux s'organisent et s'approprient leurs prérogatives. Ensuite : « *La nouvelle autorité met en avant ses impératifs propres et sa logique institutionnelle en tant qu'institution responsable d'un champ d'action. Étant de par la loi, la lettre et l'esprit en position hégémonique, elle oblige les autres partenaires soit à entrer dans sa propre logique et donc à perdre quelque peu leur identité, soit à se retirer du champ, soit encore, s'ils veulent conserver une capacité de négociation, à réinvestir et refondre leurs actions en fonction de leurs objectifs propres, c'est-à-dire à développer des stratégies de positionnement et de repositionnement et à affirmer eux-mêmes leur identité et leurs logiques institutionnelles* ». ²¹

Le commissariat général du plan indique dix ans après la décentralisation : « *Le positionnement du secteur de l'action sociale dans les politiques publiques a changé ; chargé dans le cadre de l'état providence de gérer l'ensemble des dysfonctionnements des autres secteurs, il tend aujourd'hui à n'être plus qu'un outil d'une régulation éclatée dans tous les segments de l'administration et de la société* ». ²²

²⁰ La raison qui en a été donnée à l'époque pour le maintien de l'hébergement social comme compétence de l'État était que les populations demandeuses d'un hébergement social étaient instables et ne relèveraient d'aucun territoire précis. Ce postulat apparaît pour le moins douteux puisque la plupart des demandeurs en matière d'hébergement social, à l'époque comme aujourd'hui, sont bien des ressortissants du territoire de la structure d'hébergement.

²¹ Abbalea François, « *État et groupes professionnels de Lisbonne 2000* », in Groupe de Recherches Innovation et société, septembre 2000, p 46

²² Commissariat général du plan, 1993, « *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion. Préparation du 11ème plan*, Paris, la documentation française, p 36,

Avant la décentralisation, le modèle de référence était structuré dans un consensus au niveau national. De ce fait, la culture qui prévalait dans l'intervention sociale était plutôt une culture du champ autant qu'une culture propre à chaque institution, à chaque établissement. Tout en étant dépendants d'une direction institutionnelle relayée par une hiérarchie, les intervenants sociaux avaient tendance à se considérer dans une certaine appartenance à leur corps de qualification : éducateur spécialisé, assistant social, etc. Ils conservaient ainsi une certaine indépendance par rapport à leur établissement.

La décentralisation a provoqué le renforcement des logiques institutionnelles au détriment, des logiques professionnelles et elle a réduit l'autonomie des salariés de l'intervention sociale.

L'émergence de la thématique et des dispositifs d'insertion

Le concept d'insertion apparaît à la fin des années 1970, lorsque s'ouvre une zone de turbulence dans la société salariale avec l'aggravation du chômage, en particulier chez les jeunes à bas niveau de qualification.

Sont mises en œuvre des mesures qui sont considérées comme ponctuelles d'abord en direction des quartiers défavorisés et de l'embauche des jeunes. « *Derrière ces initiatives (en matière d'insertion au début des années 1980) se profile une double prise de conscience : que la pauvreté pourrait ne pas seulement représenter des îlots d'archaïsme dans une société vouée au progrès, mais dépendre de processus en rapport avec l'emploi ; que les problèmes que posent certains jeunes ne doivent pas seulement s'interpréter en terme d'inadaptation personnelle et qu'il faut aussi prendre en compte la situation de l'emploi et les conditions de vie. La société salariale commence à perdre sa bonne conscience* »²³.

La première évocation explicite du thème de l'insertion se produit avec les différents pactes pour l'emploi initiés par le gouvernement de Raymond Barre, entre 1976 et 1979. Ces dispositifs créent des emplois aidés en milieu associatif et dans les secteurs publics, en direction des jeunes sortis du système scolaire et ayant des difficultés à accomplir la transition vers le professionnel.

C'est cependant au début des années 1980 que l'on peut dater le début des politiques d'insertions. Trois rapports en sont à l'origine. Le premier est celui de Bertrand Schwartz : « *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* », rendu en 1980. Le deuxième est celui d'Hubert Dubedout : « *Ensemble refaire la ville* » rendu en 1983. Le troisième est celui de Gérard Bonnemaïson intitulé : « *Prévention, répression, solidarité* », rendu également en 1983.

Le premier concerne la transition professionnelle et la formation des jeunes sans qualification. L'idée centrale est que la modernisation de la production et du monde du travail ne doit pas laisser sur le bord de la route les jeunes sans qualification. Dans cet objectif, il faut ouvrir de nouveaux sas aux jeunes qui ont interrompu précocement leur scolarité et qui sont sans qualification. Il faut leur donner une deuxième chance, via la formation.

On est clairement dans l'idée que la montée du chômage est directement liée aux évolutions technologiques et que la problématique essentielle consiste à adapter une main-d'œuvre insuffisamment formée et qualifiée aux compétences que nécessite les nouvelles technologies et les transformations de l'appareil de production.

Au début des années 1980, l'industrie perd des emplois de manière conséquente et c'était dans l'industrie que les jeunes à bas niveaux de qualification pouvaient trouver du travail. Ainsi, c'est bien la transformation du marché du travail qui pose problème ce qui amène Bertrand Schwartz à chercher des réponses pour que la modernisation de l'appareil de production ne laisse pas sur le bord de la route les jeunes à bas niveau de qualification. Ainsi, émerge le pari de « la seconde chance » pour les jeunes ayant plus ou moins raté leur carrière scolaire.

²³ Robert Castel, 1995, « La métamorphose de la question sociale », Paris, Fayard, p 423

Le modèle initié, dans les pratiques de l'intervention sociale est celui du parcours d'insertion. Ainsi, le Crédit Formation Individualisé, premier dispositif (1989/1994) inspiré du rapport de Bertrand Schwartz, est centré sur l'idée de conduire le jeune vers la qualification via plusieurs étapes. Dans la première, il doit élaborer un projet, puis définir son orientation et en vérifier la pertinence en fonction notamment de l'état du bassin d'emplois et des formations accessibles.

Dans une deuxième étape, on va évaluer son niveau par rapport aux prérequis nécessaires pour accéder au métier envisagé.

Dans une troisième étape, on l'oriente éventuellement vers une mise à niveau devant lui permettre d'entreprendre ensuite une formation qualifiante, soit en alternance, soit en centre de formation. En théorie, ainsi qualifié, le jeune n'a plus qu'à trouver un travail. Ce modèle générera une croissance spectaculaire du secteur de la formation.

De la gestion de ces dispositifs résultera la promotion du modèle du parcours d'insertion et la pédagogie du projet qui structurent le modèle dominant de l'intervention sociale dans le champ de l'insertion. Le concept de projet est d'autant plus attrayant qu'il semble pouvoir donner une certaine maîtrise sur les trajectoires. Il aura aussi comme conséquence de restreindre la tolérance envers les individus à la marge qui résistent à cette construction linéaire du rapport au temps.

Bertrand Schwartz lance les Missions Locales en faveur des jeunes dans une perspective temporaire, dans l'attente du retour de la croissance. Dès les origines, il pose la limite des actions en question qui doivent être conjoncturelles. Leur impuissance à compenser réellement l'affaiblissement des mécanismes d'intégration, liée à une crise qui se révélera structurelle, n'empêchera pas leur pérennisation. Ces actions auront le mérite d'amortir la recrudescence des mécanismes d'exclusion, mais générerons également des effets de stigmatisation sur les publics contraints à y avoir recours.

Bibliographie

Abbalea François, « *État et groupes professionnels de Lisbonne 2000* », in Groupe de Recherches Innovation et société, septembre 2000.

Audier Serge, *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, Paris, Editions Michalon, collection « Le Bien commun », 2007

Autes Michel, « *Les paradoxes du travail social* », les éditions Dunod, Paris.

Berthaux Roger, « *Pauvres et marginaux dans la société française* » aux éditions l'harmattan, 1996.

Castel Robert, « *La métamorphose de la question sociale* », Paris, Fayard, 1995.

Commissariat général du plan, 1993, « *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion. Préparation du 11ème plan*, Paris, la documentation française.

Donzelot Jacques, « *la police des familles* », les éditions de minuit, Paris, 1977.

Durkheim Émile, « *De la division du travail social* », Paris, Alcan, 1893.

Foucault Michel, « *Histoire de la folie à l'âge classique* », les éditions Gallimard, Paris, 1972.

Geremek Bronislaw, « *la potence et la pitié, l'Europe et les pauvres du moyen âge à nos jours* », les éditions Gallimard, Paris, 1987.

Lenoir René, « *Les exclus - Un Français sur dix* ». Les éditions du Seuil, Paris, 1974.

Rater- Garcette Christine, « *La professionnalisation du travail social* », les éditions l'harmattan, Paris, 1996

Sassier Philippe, « *Du bon usage du pauvre* », éditions Fayard, Paris, 1980.