

# International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



## Les aides financières et le travail social Financial aid and social work Las ayudas financieras y el trabajo social

Didier Lapeyronnie

Number 11 (51), Spring 1984

La prévention, entre le contrôle et l'autogestion

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034637ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034637ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lapeyronnie, D. (1984). Les aides financières et le travail social. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (11), 175–186. <https://doi.org/10.7202/1034637ar>

Article abstract

The evolution of prevention policy as implemented by social welfare agencies should be seen in terms of crisis and change. The crisis is evident in the sense that the changes which have occurred in the social welfare sector are perceived as threatening by the actors involved. In this context, prevention is often sacrificed to the benefit of direct social assistance. Social work is made meaningless as it disappears under the avalanche of bureaucratic paperwork.

This crisis should be understood within a more general context of change. There is a change in the sense that one model of action is replacing another and in the sense that this change is, in itself part of a twin development: a change in the nature of requests for social assistance on the one hand and a parallel evolution of administrative action on the other. The combination of these two changes leads to two different uses of financial assistance. First, financial aid applications are swallowing up the major part of the job load of social workers which reduces the time available for therapeutic intervention. Second, financial aid is increasingly divorced from social work as such. The latter tends to become more diverse and flexible.

In the first case, prevention which was initially conceived of as a mean to avoid the deterioration of family situations through therapeutic intervention is progressively replaced by direct financial aid based on technical criteria. In the second case, prevention is no longer defined in terms of general categories but rather become tributary to specific partial objectives.

Research in the area of social policy and social work should study these developments further if the hope is to be able to evaluate and analyse reality and not simply to describe it.

## le travail social préventif : un travail sans fin ?

175

# Les aides financières et le travail social

D. Lapeyronnie

En période de croissance, l'objectif de l'aide sociale était d'intégrer à la société les « laissés-pour-compte » de l'expansion. Le changement était mal contrôlé ; il fallait en atténuer les effets néfastes. La pauvreté n'était qu'un phénomène archaïque qui n'avait pas de statut ni de véritable définition<sup>1</sup>. Il n'y avait que des pauvres, autrement dit des inadaptés, des individus qui ne savaient ou ne pouvaient sortir de leur misère pour profiter des bienfaits de la croissance. L'aide sociale devait pallier ces difficultés individuelles par la combinaison d'un travail psychologisant et d'une aide financière. Avec la crise, ces objectifs, et les pratiques qui en découlent, ne peuvent plus fonctionner et s'avèrent insuffisants et inefficaces. La réduction de la pauvreté ne s'est pas produite, bien au contraire. Le développement du

chômage a généralisé le phénomène qui a submergé le travail social. La pauvreté s'est aggravée, précipitant dans la misère des familles, voire des secteurs, autrefois protégés et relativement à l'abri. Des secteurs sociaux entiers semblent « décrocher » et s'éloigner de la « société » pour dériver vers une marginalité massive<sup>2</sup>.

Si la pauvreté devient un phénomène social dépassant la simple addition des indigents, l'aide psychologique et la distribution d'argent ne peuvent paraître qu'inadaptées. L'augmentation des services et des prestations sociales ne peut, non plus, apporter de solution. Il ne s'agit plus d'intégrer des individus à une société en expansion, mais de gérer la pauvreté dans une société en récession et en crise. Comment ces problèmes sont-ils pris en compte dans la pratique

d'aide financière des travailleurs sociaux ?

Pour essayer de répondre à cette question, nous nous sommes livrés à une enquête empirique sur un problème précis : celui des allocations mensuelles, dans un département de la banlieue parisienne<sup>3</sup>. Les allocations mensuelles nous ont paru convenir parfaitement, en ce qu'elles cristallisent l'ensemble de ces évolutions : augmentation importante ces dernières années, conflits d'interprétation sur leur finalité. On peut les définir rapidement comme une somme d'argent versée par une Direction des affaires sanitaires et sociales (D.A.S.S.) à une famille en difficulté momentanée. Elles s'inscrivent dans l'Aide sociale à l'enfance et sont attribuées aux parents ou aux tuteurs pour leurs enfants après une enquête et une demande formulée par un tra-

176 vailleur social, le plus souvent une assistante sociale. Le service d'attribution décide de l'acceptation — ou éventuellement du rejet — et surtout du montant alloué en fonction de cette enquête. Les allocations mensuelles sont censées s'inscrire dans un travail de prévention auprès de ces familles.

Dans un premier point, nous décrivons la pratique des aides financières, pour ensuite essayer d'en dessiner les conséquences pour le travail social dans un deuxième temps. Nous essaierons finalement de montrer pourquoi une explication par la « crise » est insuffisante à rendre compte de l'ensemble des phénomènes observés.

## 1. La pratique des allocations mensuelles

Les allocations mensuelles devaient à l'origine être ponctuelles et fournir une aide aux familles qui éprouvaient des difficultés passagères à élever leurs enfants. L'objectif était de prévenir dans la mesure où il s'agissait d'éviter les placements, autrement dit le retrait des enfants de la famille. Très vite s'est opéré un glissement : elles ne sont plus utilisées ponctuellement, mais comme un complément de ressources permanent. Leur finalité préventive passe au second plan et elles se limitent à n'être plus qu'une aide financière attribuée en fonction d'un barème de revenus<sup>4</sup>. C'est ce « détournement », comme disent les professionnels, que nous avons voulu mesurer, avant d'essayer de décrire ses conséquences sur la logique des acteurs de l'aide sociale.

### a) Une pratique inégalitaire

Pour essayer de préciser le rôle des allocations mensuelles, nous nous sommes demandé comment elles étaient distribuées et à qui. La réponse à ces deux questions devrait permettre une approche objective des pratiques.

1. L'étude globale de la distribution des allocations mensuelles sur l'ensemble du département fait apparaître un manque total d'homogénéité en fonction des zones de répartition, que ce soient les communes ou les secteurs d'action

sociale. Dans chaque cas, les aides distribuées s'avèrent différentes et peu comparables. Leurs montants sont très variables, du simple au double. Leur fréquence est aussi très aléatoire. On pourrait voir dans ces caractéristiques le résultat de la souplesse d'un outil de prévention. Les allocations mensuelles seraient adaptées à la diversité et à la variété des situations ; elles seraient susceptibles d'épouser les changements survenus dans les zones de pauvreté et de coller aux demandes du « public ». Elles seraient le signe d'une extraordinaire « adaptabilité » des services de l'aide sociale. On pourrait y voir aussi le résultat d'un ou de plusieurs choix politiques centralisés ou sectorisés. Des orientations différentes auraient pu être données quant à leur utilisation. Mais il ne semble pas que ces explications puissent être retenues, bien au contraire. On constate un extraordinaire émiettement des caractéristiques et l'impossibilité de les insérer à un niveau quelconque de décision. Il y a une absence de logique forte et une indétermination absolue de l'outil. Les allocations mensuelles ne semblent obéir à aucune rationalité externe ou interne mesurable. L'hétérogénéité et la diversité soulignent l'absence de normes admises et l'absence de maîtrise centrale de l'outil. Il n'y a pas de politique des allocations mensuelles.

On peut tirer de ces observations deux conséquences. L'extrême hétérogénéité des situations et des répartitions signifie pour les familles une extrême inégalité. Une famille placée dans un secteur ou une commune qui perçoit globalement peu, ou dont l'orientation lui est défavorable, aura, avec des caractéristiques similaires, beaucoup moins de chances de percevoir une allocation ou une certaine somme, qu'une famille placée dans un secteur ou une commune plus favorables. L'absence de logique

forte présidant à la distribution des allocations mensuelles permet de penser qu'il n'y a pas d'objectivité dans l'attribution. La répartition des allocations mensuelles est donc tributaire de facteurs individuels et subjectifs. Ces facteurs s'inscrivent dans le processus de la décision d'attribution, depuis l'enquête du travailleur social jusqu'à l'ultime contrôle et la remise de la somme. Il est possible de supposer que la diversité observée est le résultat d'un effet de composition de l'agrégation des décisions individuelles des travailleurs sociaux et des inspecteurs d'action sociale. L'étude du « public » aidé par les allocations mensuelles confirme cette hypothèse.

2. Du point de vue de ses caractéristiques sociales, le public des allocations mensuelles paraît relativement bien typé. Il est dominé par quatre grands traits : forte proportion de familles maghrébines, forte proportion d'inactifs, sous-qualification et instabilité dans le travail, forte proportion de familles monoparentales. Ces caractéristiques ne se prêtent pas à une interprétation univoque. Néanmoins, elles peuvent permettre d'avancer l'hypothèse de la juxtaposition de deux types de publics, sans que les frontières en soient bien définies :

- On peut tout d'abord parler d'une pauvreté classique, faite d'un cumul de handicaps : isolement, absence de qualification, chômage, etc. C'est ce qui apparaît de la manière la plus évidente et la plus immédiate.
- On peut aussi parler d'une pauvreté de basculement. Il s'agit là de Français « moyens » qui, pour une raison ou une autre — chômage, maladie, retard et blocage administratif —, basculent dans une situation de précarité qui se dégrade assez rapidement. Il y a dans tous les cas rencontre d'un aléa et d'un mode de vie financièrement tendu<sup>5</sup>.

Il n'est pas sûr que la frontière entre ces deux types de pauvreté soit bien établie. Dans quelle catégorie peut-on classer une femme seule avec deux enfants qui se retrouve au chômage ? Il faut souligner la relativité de ces catégories : un cumul de handicaps peut très bien ne pas être noté en période d'expansion et devenir insurmontable en période de crise. On l'analysera alors, à juste titre, comme un basculement. Mais rien n'indique quel sera le comportement des individus en question. On peut supposer qu'ils auront recours à l'aide sociale et, dans ce cas, il devrait y avoir une corrélation assez nette entre la crise et l'augmentation des demandes. Or, les dépenses d'allocations mensuelles n'ont pas d'évolution cohérente ; elles progressent ou stagnent indépendamment des situations de crise quand on les compare par département<sup>6</sup>.

Cette impossibilité à caractériser le public des allocations mensuelles peut être comprise comme un effet de l'inadaptation de l'outil, du système de l'aide sociale. Nous verrons plus loin que les travailleurs sociaux ont tendance à rejeter les « nouveaux » pauvres au profit des situations plus classiques de « cas sociaux » ou d'« anciens pauvres ». Ces derniers sont mieux connus des services qui peuvent maintenir avec eux des pratiques et des relations plus traditionnelles. Les observations que nous faisons sur le public sont le reflet de ce type d'attitude. On peut donc supposer que la pauvreté de basculement est beaucoup plus importante qu'il n'y paraît, mais qu'elle est mal prise en compte par le service social qui tend à la ramener à ses catégories habituelles. Cette hypothèse se confirme si on examine ce public du point de vue de ses revenus. Si on fait intervenir cette variable sur la situation matrimoniale ou la nationalité, on peut constater que les travailleurs sociaux sont plus atten-



178 tifs à la situation des femmes seules ayant des enfants, quelle que soit la réalité de leur situation financière. L'image de la femme seule et démunie profite ici à celles qui sont dans une situation beaucoup plus favorable que beaucoup de couples. La proportion de femmes seules dans le public des allocations mensuelles ne peut s'expliquer par la faiblesse de leur revenu. Simplement, leur situation matrimoniale et leur fragilité sociale amènent l'intervention des travailleurs sociaux.

De la même manière, ces derniers sont plus attentifs à la situation des familles maghrébines quand elles ont des revenus très faibles. Ils y sont beaucoup moins attentifs quand elles ont des revenus moyens. Il y a là une sensibilité différentielle importante : le revenu estimé nécessaire pour une famille française est supérieur à celui d'une famille maghrébine. Une famille française dont le quotient familial est supérieur à mille francs aura plus de chances de bénéficier d'une allocation mensuelle qu'une famille maghrébine. En ce sens, le public des allocations mensuelles reflète la sensibilité des travailleurs sociaux et non la réalité de la pauvreté. Autrement dit, ce public est construit par l'intervention de l'aide sociale.

L'image qui se dégage des familles aidées par les allocations mensuelles est celle de l'entre-deux : il ne s'agit pas massivement

de familles sous-prolétarisées, ni par leurs caractéristiques sociales, ni par leurs revenus. On ne peut non plus les définir comme un groupe cible, puisqu'elles n'ont rien de précis en commun. Il semble plutôt que ce public soit le fruit de la rencontre de l'évolution de la pauvreté et de la rigidité du système de l'aide sociale. Il ne peut être défini ni par une rationalité financière qui lierait l'attribution d'une allocation au revenu, ni par une rationalité préventive qui mettrait l'accent sur des caractéristiques propres à la pauvreté. Tout se passe comme si nous assistions à une tentative pour faire entrer ce public dans des catégories traditionnelles. La difficulté vient de son ambivalence : il présente des caractéristiques classiques de la pauvreté, comme l'endettement, la sous-qualification, la situation matrimoniale, mais il s'en éloigne souvent par les revenus, les handicaps non cumulés, la taille des familles, la mobilité importante. D'une certaine manière, ce public ne peut être caractérisé par des facteurs objectifs qui définiraient sa place dans le monde de la pauvreté et induiraient des comportements particuliers. C'est pourquoi il est susceptible de relever de plusieurs types d'intervention sociale dont aucune ne paraît aux acteurs véritablement satisfaisante.

### *b) Une pratique sans finalité*

1. Si on examine maintenant les pratiques des travailleurs sociaux, on constate que l'utilisation des allocations mensuelles s'est généralisée sans qu'elle soit très précisément finalisée. Les objectifs préventifs sont oubliés et l'allocation mensuelle se sépare de toute intervention sociale, de tout travail social.

L'allocation mensuelle est considérée comme un moyen d'aide économique. On l'utilise assez facilement. Quelqu'un se présente avec une difficulté financière pour telle ou telle raison. On regarde les ressources et on fait une demande en fonction des ressources.

Il semble, à écouter les différents intervenants, que nous assistions à un brouillage des objectifs poursuivis et, par conséquent, à une incapacité à maîtriser les allocations mensuelles ; incapacité administrative dans la mesure où la croissance des dépenses paraît irrationnelle et où le travail social est mal connu et incontrôlé. Le sentiment est celui de l'impuissance à comprendre et à maîtriser, bref, de l'incapacité à définir une politique des allocations mensuelles en fonction de critères financiers et sociaux. Incapacité professionnelle dans la mesure où l'outil semble de plus en plus échapper à une logique stricte de travail social. Les professionnels sont soumis à des demandes contradictoires : celles du public, qui vont dans le sens d'une augmentation générale des dépenses d'allocations mensuelles ; celles de l'administration, qui visent à tempérer cette augmentation. Le sentiment des assistantes sociales est celui que le travail social perd sa substance et sa raison d'être devant l'ampleur des difficultés financières et la faiblesse de toute action psychologique ou communautaire.

Cette double incapacité a été à la source d'un conflit entre la direction de la D.D.A.S.S.<sup>7</sup> et les assistantes sociales. L'administration voulant imposer une procédure d'enquête plus stricte, les assistantes sociales ont refusé ce qu'elles considéraient comme un alourdissement et un détournement de leur tâche :

L'alourdissement de la démarche a été énorme. Il faut revenir deux ou trois fois parce qu'on a oublié les pièces. Ce n'est plus qu'un acte administratif. Ce n'est pas aux assistantes sociales de le faire.

L'objectif de l'administration est probablement double : un contrôle plus étroit des dépenses en même temps qu'une maîtrise supérieure de leur utilisation. Cette logique « gestionnaire » s'appuie sur une critique assez dure du travail social. Globalement, on lui reproche d'être

inefficace, d'être soumis à des idéologies simplistes, et surtout d'obtenir peu de résultats à cause d'un manque de travail et d'engagement important. De leur côté, les assistantes sociales considèrent que ces nouvelles procédures conduisent à vider la substance de leur travail et à réduire leur autonomie. La confiance établie par la relation avec la famille pour un travail préventif est impossible à obtenir si l'organisation intervient de manière trop brutale. Aussi sont-elles conduites à renforcer leur logique professionnelle et à rejeter les aides financières. Parce qu'elles sont devenues un complément de ressources, les allocations mensuelles doivent être écartées du travail social.

2. Ce rejet et cette affirmation de l'autonomie professionnelle sont justifiés par un discours sur l'évolution de la pauvreté. Les assistantes sociales établissent une nette différence entre ce qu'elles nomment les cas « chroniques » et les cas « non chroniques ». Les premiers sont constitués par les pauvres qui cumulent les handicaps et les déficiences individuelles. Quelle que soit la situation, ces familles n'ont aucune autonomie. Elles ne peuvent assurer des conditions de vie et d'éducation décentes à leurs enfants. Ces familles sont bien connues des services sociaux auxquels elles ont régulièrement affaire. Les seconds sont constitués par des familles que la crise a précarisées et qu'un accident précipite dans la pauvreté ou la misère. Ces familles n'ont pas de handicaps ou de déficiences individuelles et ont une certaine autonomie. Les services sociaux les connaissent mal et peu parce qu'elles ne constituent pas leur clientèle habituelle. Pour ce second type de familles, l'aide sociale n'a rien à voir avec un projet éducatif et préventif. Elle vient éviter une rupture financière et empêcher de sombrer dans une misère totale. L'intervention du travailleur social ne peut être que limitée ou inutile.

Limitée en ce que la famille, si elle est simplement victime d'un accident économique, n'a pas besoin du travail social conçu comme pratique préventive et nécessite simplement d'être guidée dans des démarches administratives. Elle peut être aussi inutile car la famille peut répugner à faire appel au service social, y voyant le signe d'un déclassement supplémentaire.

Les allocations mensuelles viennent ici pallier l'absence d'une « aide sociale à vocation générale » ou d'un « minimum vital garanti ». Le problème est strictement administratif. Il doit trouver une solution dans l'édiction de règles générales. Le véritable travail social, relationnel ou communautaire, à vocation préventive, est ailleurs. Il ne peut se faire qu'avec les cas « chroniques ». La prévention doit permettre aux familles de retrouver leur autonomie individuelle au moyen d'une relation construite autour d'un projet ou bien d'accéder à une conscience sociale et politique au moyen d'un travail communautaire. Mais dans chacune des orientations choisies, les assistantes sociales sont conduites à rejeter les familles « non chroniques » qui n'ont pas besoin de leur intervention.

La distinction entre « chroniques » et « non chroniques » fait perdre toute légitimité professionnelle aux aides financières. Elles sont vécues comme un système de contraintes qui empêche le développement normal du travail social. Aussi la solution apparaît-elle souvent sous la forme radicale du rejet, « Ne plus faire d'allocations mensuelles », au nom de la spécificité professionnelle. C'est à l'administration de prendre en charge une aide financière trop lourde à gérer pour le travail social et qui n'est pas dans sa mission. Le problème qui se pose aux professionnels est la faiblesse des pratiques préventives qu'ils ont du mal à justifier face aux critiques formulées par l'administration.

L'opposition entre le travail social et l'administration peut être comprise comme celle entre deux logiques, entre deux rationalités différentes. La première, administrative, est commandée par des normes de type gestionnaire. Il s'agit de répondre à des besoins en gérant la rareté. Les moyens utilisés sont d'ordre financier : l'établissement de normes, au moyen d'un barème, doit permettre de classer les familles et d'évaluer la somme à leur attribuer. Une enquête centrée sur les revenus permettra de connaître la situation financière des familles. Cette première logique est celle de la rationalisation. Elle conduit à une gestion centralisée, guidée par des critères administratifs. La deuxième logique est commandée par des normes de type professionnel. Il s'agit d'interpréter des demandes en favorisant leur formulation et en les portant auprès de l'administration. Les moyens sont d'ordre « professionnel ». Le travail social établit une relation avec la famille qui lui permet d'évaluer sa situation sociale et psychologique. Cette deuxième logique conduit à une grande autonomie professionnelle et à une large marge d'initiative laissée aux assistantes sociales.

3. Cette opposition induit des tensions d'ordre organisationnel. Ici des subordonnés s'opposent à leurs supérieurs pour augmenter leur autonomie et affaiblir le poids de la hiérarchie dans l'organisation. La procédure d'octroi des allocations mensuelles est au cœur du problème.

La décision d'attribution d'une allocation mensuelle est prise par un agent administratif. Les inspecteurs interviennent dans les cas litigieux. La décision se fonde sur la mise en relation d'un barème et de l'enquête de l'assistante sociale. Toutes les familles se voient appliquer la même règle en théorie. Néanmoins, l'enquête de l'assistante sociale doit venir tempérer la sécheresse de la simple prise en

180 compte des revenus. Les inspecteurs et, plus généralement, les services qui prennent la décision ne sont pas les supérieurs hiérarchiques des assistantes sociales. Ces dernières ne peuvent qu'adresser une demande. Aussi ont-elles un sentiment d'arbitraire car elles sont soumises de fait à une administration et elles assument les conséquences de sa politique, ou de son absence de politique, sans avoir de prise sur elle. Tous les travailleurs sociaux rencontrés font part des réajustements de leurs demandes aux besoins définis par les services<sup>8</sup>. Les raisons de ces modifications sont mal connues, voire totalement ignorées. La politique du service administratif demeure obscure au service social. Pour les assistantes sociales, le barème est l'exemple même de l'arbitraire et de l'indétermination. Il reste officieux comme si son application stricte était impossible et, surtout, il apparaît totalement irréel, laissant la porte ouverte à la subjectivité des administratifs :

Maintenant on ne peut même plus retenir les traites pour achat de mobilier, les prêts employeurs, bien entendu le téléphone, la voiture ou la télévision. Les impôts non plus. Nous voulions au moins les impôts, étant donné qu'ils ne dépendent pas de la volonté des gens et qu'ils sont très inégalitaires selon les communes. Bref, on raisonne sur des budgets fictifs et pas réels et on ne peut pas dire qu'on tient compte des besoins matériels des intéressés.

Pour le service social, les décisions prises par les services admi-

nistratifs sont incohérentes et surtout illégitimes : elles ne s'appuient sur aucune connaissance du terrain ni sur une prise en compte des enquêtes réalisées. Les conséquences de ces décisions sont assumées par le service social, obligé de justifier, de transmettre des choix dont il n'est pas responsable, qu'il trouve incohérents ou illégitimes mais dont il doit endosser les effets auprès des familles avec qui il est en relation. Malgré elles, les assistantes sociales sont ainsi cataloguées par le public selon leur capacité à obtenir des aides financières. Il y a celles qui « font facilement des allocations mensuelles » et celles « qui n'en font pas ». Aussi, beaucoup affirment libeller leurs demandes de justifications en allant dans le sens souhaité par l'administration : omission de revenus, bonne volonté des familles, maladie ou enfants...

Les phénomènes observés ici sont tout à fait classiques. L'administration pouvait fonctionner, en ce qui concerne les aides financières, sur des règles impersonnelles et générales, que le travail social rendait applicables. Avec l'augmentation importante des demandes et, par conséquent, les menaces de rupture financière, l'administration se rationalise sur un plan organisationnel ; autrement dit, elle adopte des normes de fonctionnement et de gestion plus strictes soumises à des critères d'efficacité. En d'autres mots, on passe d'un modèle « bureaucratique », au sens positif du terme, à un modèle « rationnel ». On a pu parler à ce propos « d'industrialisation de l'action sociale ». L'imposition de normes plus étroites entrave l'autonomie professionnelle et entraîne une intégration plus grande à l'organisation. On peut parler ici de « normalisation », mais il ne s'agit pas de la normalisation du public ou des pauvres mais du produit que constitue l'action sociale. Les caractéristiques des allocations mensuelles et du

public touché sont les résultats du télescopage de la rationalisation et de la résistance professionnelle des travailleurs sociaux<sup>9</sup>.



## II. Vers une redéfinition du travail social ?

Cette première analyse suffit-elle à caractériser l'ensemble des phénomènes observés ? Autrement dit, peut-on tout ramener à la « crise » qui engendre une montée de la demande, provoquant elle-même une rationalisation, une industrialisation de l'action sociale qui tend à rejeter les pratiques préventives jugées trop coûteuses et peu efficaces, ce qui entraîne une défense et une crispation professionnelles des travailleurs sociaux ? Les modifications observées sont-elles le simple résultat d'un changement quantitatif de la situation ? Nous voudrions suggérer que cette analyse est insuffisante. L'action sociale ne s'industrialise pas ; bien au contraire, elle sort d'un modèle rationnel et industriel et adopte un modèle plus opératoire, basé sur des « coups », où la prévention est pensée en termes de discontinuité. Elle répond par là, croyons-nous, à une profonde mutation de la demande. Notre hypothèse est qu'il y a une forte dissociation entre la demande elle-même et ses justifications, ce qui conduit à un rejet du modèle de relations psychologisant et convivial du travail social, établi sur la durée et la confiance, au profit d'une demande de normes et d'indépendance. Ces deux raisons font que le travail social ne

peut qu'être amené à se modifier et à se transformer de manière sensible.

### a) *Les changements de la demande*

Il n'est pas facile de mesurer précisément quels sont les changements intervenus dans la demande de protection et d'assistance sociale. Celle-ci est le plus souvent interprétée, médiatisée, par les institutions et les professionnels qui en atténuent les aspérités et, souvent, en gomment les modifications radicales. Néanmoins, les quelques observations que nous avons réalisées, jointes à des études récentes, permettent d'avancer quelques hypothèses. Examinons-les avant d'en dégager les conséquences pour le travail social.

1. Nous avons déjà noté que la pauvreté de « basculement » échappe « objectivement » à la protection sociale car elle diffère sensiblement de la pauvreté classique. Mais il s'agit probablement moins de caractéristiques tenant à la définition d'une situation, où les différences restent floues, que de conduites et de comportements différents. Les « nouveaux » pauvres se distinguent des « anciens » pauvres sur un double plan : celui de l'accroissement du niveau des besoins ou des demandes, perçus en termes moins « méritoires » de « gratification différée » et plus en termes de jouissance immédiate ; celui du rejet des situations de dépendance qu'imposent les relations avec le travail social.

Le changement de nature de la demande repose d'abord sur son immédiateté et son niveau. L'image de la famille des « bons pauvres » faisant preuve de « bonne volonté » s'efface au profit d'une image marquée par l'instabilité et la revendication. L'aide sociale est revendiquée comme un droit permettant une certaine consommation. Autrement dit, elle est dissociée du mode

de vie, d'une situation objective et de sa transformation possible, pour être soumise à un principe d'utilisation immédiate. L'exemple extrême est celui que donnent fréquemment les assistantes sociales de l'achat d'un magnétoscope avec l'argent des allocations mensuelles. Ce type de comportement a traditionnellement été interprété comme une « aliénation » ou une inconséquence. Il faut y voir, au contraire, une conduite observée de manière générale dans les sociétés « modernes ». La consommation ne se réduit pas avec la crise, elle tend même à s'orienter vers des objets luxueux. Ici, le même calcul peut être fait : l'aide sociale ne peut amener la modification d'une situation de pauvreté. Elle est en conséquence utilisée selon un principe de jouissance immédiate. ce qui lui donne deux caractères : sa discontinuité d'une part, son instrumentalité d'autre part.

L'instabilité et la discontinuité de la demande d'aide sociale sont souvent notées. Dès que l'aide est accordée, la demande disparaît, pour réapparaître, plus tard, sous d'autres formes. Comme le remarque M. Tachon, « la demande souhaite se réduire à un moment précis, dans son rapport à un objet limité<sup>10</sup> ». De même, l'instrumentalité ou l'utilitarisme des demandes sont présents dans tous les témoignages. Les assistantes sociales sont perçues comme des « distributrices d'allocations mensuelles » et la plupart de leurs clients viennent exclusivement pour une aide financière. Les familles, de leur côté, expliquent volontiers comment elles s'adressent à l'assistante qui est réputée donner le plus facilement de l'argent et comment elles la manipulent, s'il en est besoin, en cachant des revenus ou en jouant de sa sensibilité.

2. L'utilitarisme et la discontinuité amènent à rejeter les modèles relationnels des travailleurs sociaux. Ceux-ci sont établis sur la





182 permanence et la continuité. Le « suivi » est considéré comme l'élément central de toute action préventive. Pour obtenir une aide financière, la famille doit passer par le travailleur social. Elle se trouve ainsi placée dans une situation de contrainte et rejette une relation qui lui est imposée et qui repose sur le monopole d'interprétation du travailleur social. Dans leur étude des stratégies des familles de l'Aide sociale à l'enfance, F. Abbalea et A. Glogowski soulignent ce rejet. Le premier critère que les familles mettent en avant pour juger « leur » assistante sociale est sa compétence, c'est-à-dire son efficacité. L'assistante sociale doit leur permettre de trouver une solution rapide à leur problème.

La bonne assistante sociale est d'abord celle qui a pu faire obtenir l'aide ou le secours qu'on demandait. L'assistante sociale est celle qui aide, celle par qui arrivent les secours, les aides, le déblocage des situations administratives... Mais l'assistante sociale est aussi celle qui contrôle, celle qui demande des comptes, celle qui peut en référer au juge... Elle est à la fois celle par qui arrivent le salut et le scandale<sup>11</sup>.

Le contact avec le service social se réduit à un contact utilitaire. Les familles refusent de plus en plus la contrainte relationnelle du travail social, jugée inadmissible moralement et inefficace individuellement.

À cet ensemble de caractéristiques, il faut ajouter la dissociation entre la formulation de la demande et sa justification. Toutes les assistantes sociales soulignent les dif-

ficultés qu'elles ont à rassembler les pièces nécessaires à une demande d'aide financière auprès de l'administration. Les familles font souvent preuve d'une collaboration réduite à néant, nécessitant des visites renouvelées et infructueuses. C'est le travailleur social qui doit lui-même trouver et rassembler les pièces justificatives. De nombreux retards sont dus à ces rétentions d'informations. Cette passivité peut être interprétée comme le rejet d'un engagement au-delà du court terme avec l'assistante sociale, comme un refus des contraintes liées aux institutions. Il faut probablement y voir plus. La demande n'est pas un besoin au sens où elle ne se justifie pas par une situation définie par des critères administratifs ou professionnels. Elle est formulée et n'est pas assimilable à une privation ou une hétérogénéité. Elle est ce qu'elle est, obéissant à des principes internes d'autonomie et de plaisir. Si on peut justifier la nécessité d'une voiture, il est impossible de justifier la nécessité d'une voiture rouge. La demande ne peut se ramener à un « être » objectif de la pauvreté nécessitant une intervention de l'action sociale et un travail préventif. Elle refuse de se laisser enfermer dans des catégories objectives, définissant une « nature » de la pauvreté. La demande n'est pas le besoin d'une catégorie sociale. Elle n'a pas d'autre justification que des pratiques ou des conduites. Un même individu peut ainsi formuler diverses demandes sans qu'elles aient un lien direct entre elles.

Les familles pauvres ne peuvent être réduites à une situation de pauvreté corrélée à des comportements particuliers. Les conduites, au contraire, se détachent de la situation et n'ont d'autres explications qu'elles-mêmes. La demande d'aide sociale se sépare donc d'une situation définie objectivement. Sa forme ne peut en être déduite. C'est ce qui explique probablement les

difficultés extrêmes qu'il y a à définir le « public » de l'aide sociale comme un « groupe social » particulier. Il échappe à toute tentative de « naturalisation ». Il est possible de voir, dans ce phénomène, une disparition des appartenances et des identifications statutaires. Le refus du travail, constaté maintes fois chez les jeunes, est aussi un refus du statut d'ouvrier, de l'appartenance à un groupe défini par sa nature : le travail. De même, les conduites observées chez les familles pauvres manifestent-elles un refus d'être définies par une situation ou une nature de pauvre : la privation. On voit donc que la pratique sociale qui va de l'amélioration d'une situation à l'amélioration des conduites ne peut qu'échouer et éclater. La prise en charge de la situation est dominée par l'aide directe, le plus souvent financière. Elle n'entraîne pas de modification fondamentale des conduites. La prise en charge de ces dernières appelle une intervention préventive qui ne peut plus être liée à une aide financière et qui ne peut plus être pensée en termes classiques de projet et de relation. *Nous assistons alors à la séparation des aides financières et du travail social, ce dernier étant contraint de se modifier sensiblement.*

3. Pour résumer nos observations sur la demande, il nous semble que celle-ci est de plus en plus caractérisée par sa discontinuité, son utilitarisme et sa volonté d'être autonome, en rejetant la dépendance vis-à-vis des services sociaux et la nécessité de toute justification. Cet ensemble d'éléments amène à une remise en cause profonde des modèles du travail social.

L'aide sociale reposait classiquement sur une double définition de la pauvreté, selon un double axe. Le premier, qui fut dominant, est celui de l'autonomie individuelle. La pauvreté est perçue comme une déficience conduisant à la privation de l'autonomie individuelle, à l'aliénation. Le second est celui des rela-

tions sociales. La pauvreté a été perçue comme une marginalité, une situation d'absence de relations sociales, au sens de relations avec la « société », qui imposait un travail d'intégration communautaire ou qui recelait des potentialités révolutionnaires. Dans le premier cas, la pratique sociale devait viser à rétablir les conditions de l'autonomie individuelle. La relation du travailleur social et de l'individu exclu devait permettre d'obtenir cette amélioration. Dans le second cas, les individus sont considérés comme autonomes. La pratique sociale devait viser à rétablir des liens sociaux en faisant prendre conscience aux pauvres de leurs intérêts et de leur force. Il semble qu'aujourd'hui, ces définitions ne puissent plus suffire. Aussi est-on tenté de définir la pauvreté comme la conjonction de la privation de relations sociales et d'autonomie individuelle. Elle est perçue comme une « non-société » au sens où les pauvres sont hors de la société et cumulent les handicaps individuels avec une situation de dépendance. Il y a ainsi un « troisième âge » de la pauvreté qui brise les politiques sociales traditionnelles car l'intégration à la société et le rétablissement de l'autonomie individuelle n'ont pas de sens séparément<sup>12</sup>.

Or, il nous semble que les modifications de la demande obligent à sortir de ce cadre. Les conduites des familles pauvres ne peuvent se réduire à la situation qui est la leur ou à la normalisation qui leur est imposée. Le travail social reposait sur le monopole de l'interprétation des conduites des pauvres et leur réduction à une rhétorique des besoins. À partir du moment où cette représentation ne peut plus tenir car les comportements échappent de toutes parts à l'institution et revendiquent leur autonomie, le travail social devient illégitime. Il ne suffit pas de combiner ces deux dimensions pour lui redonner un fondement. La violence des propos

tenus par les jeunes marginaux ou entendus dans les familles aidées est là pour en témoigner :

Les travailleurs sociaux ce sont des « bouffeurs de cerveaux ». Ce qu'ils font est dégueulasse. C'est du chantage au sentiment.

Dans ce sens, il faut noter que la légitimité du travail social ne peut reposer que sur des capacités techniques. C'est tout à fait le cas en ce qui concerne les animateurs à qui il est souvent reproché de ne « même pas savoir organiser une partie de football ». Le succès des militaires et des policiers, lors des opérations Été, en 1982 et 1983, s'est fondé sur de hautes compétences techniques. Mais c'est aussi le cas en ce qui concerne les assistantes sociales qui doivent avoir la compétence nécessaire pour obtenir une aide ou pour débrouiller un écheveau administratif. Au-delà, l'image relationnelle et conviviale du travail social est clairement rejetée. Elle est souvent perçue dans les familles comme un marché de dupes dans la mesure où elle ne permet pas d'obtenir « des armes pour la vie » et correspond plus à un modèle éducatif de classes moyennes.

Cette mutation de la demande, qui prive de légitimité le travail social, a son pendant dans une évolution importante des politiques sociales qui implique elle aussi une profonde mutation du travail social.

### *b) L'évolution des politiques sociales<sup>13</sup>*

1. Les politiques sociales ont d'abord été conçues selon un modèle bureaucratique et républicain. Celui-ci repose sur des valeurs d'universalité, sur la hiérarchie et l'indépendance du fonctionnaire. L'administration est indépendante du pouvoir politique ; elle applique des règles en ignorant la spécificité des situations. Le public est un public de citoyens, qui est pris dans sa généralité et dont les différen-

ces ne peuvent justifier des orientations particulières. La loi est faite pour tous et s'applique à tous. C'est dans ce cadre que fonctionne le travail social et qu'il peut se développer. Il est ici un intermédiaire à double titre. Il dispose du monopole de l'interprétation des besoins des administrés, qu'il représente auprès de l'administration et qu'il peut aider dans leurs demandes. Dans l'autre sens, il agit au bénéfice de l'administration en permettant un adoucissement des règles impersonnelles et leur application à des cas particuliers. Il est donc important qu'il dispose d'une autonomie forte qui se révèle fonctionnelle. Sa légitimité provient de cette situation d'« entre-deux » où il échappe aux contraintes administratives en même temps qu'il est le seul à pouvoir informer l'administration. C'est une position de notable au sens classique du terme et l'utilisation du terme de clientèle pour désigner la population dont il a la charge illustre bien cette situation. Les analyses classiques du travail social soulignent abondamment cette dualité. C'est une profession entre « la profession libérale et la bureaucratie ». L'assistant social se situe entre « l'organisation et la profession<sup>14</sup> ». Cette position est la seule fonctionnelle en même temps qu'elle implique des tensions permanentes entre des obligations contradictoires. C'est pourquoi ce modèle bureaucratique est interprété par les travailleurs sociaux de manière positive, indépendance et égalité de la règle, mais aussi de manière négative, lourdeur et pesanteur. « L'administration ne comprend rien à ces problèmes ». Ce modèle correspond à une sorte « d'âge d'or » de la profession, jamais véritablement connu car il a toujours été mêlé au second modèle.

2. Le deuxième modèle de conception des politiques sociales est le modèle rationnel. Il repose sur le triomphe de la rationalité instrumentale et sur une forte intégration

184 de l'organisation. C'est le modèle de la Rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.), centré sur l'efficacité et l'allocation de produits standardisés. Ce qui est central, ici, c'est l'organisation administrative. Celle-ci est fortement intégrée et soumise à des normes. C'est un modèle de la machine ou du système : il doit fonctionner le plus efficacement et le plus économiquement possible. À partir de la définition de normes, il doit répondre automatiquement, même s'il peut être amélioré en cas d'efficacité trop faible. Les besoins sont définis par de grandes catégories et la machine fonctionne pour y répondre. Dans le modèle bureaucratique, le public était défini juridiquement par l'application stricte de règles. Dans le modèle rationnel, il est défini par des normes, délimitant des besoins. De grands champs d'intervention sont ainsi créés, dans lesquels fonctionne une machine sociale. Dans ce modèle, le travailleur social perd une partie de son autonomie et du monopole de l'interprétation. Il est intégré à l'organisation, comme un élément de son fonctionnement et soumis à des tâches administratives de plus en plus lourdes. Il n'a plus la possibilité d'infléchir des décisions qui sont mécaniques et il a le sentiment de ne plus pouvoir être pris en considération sur un plan professionnel. Il devient le technicien d'une machine, un simple rouage de l'action sociale qui doit faire la preuve de son effica-

cité. Face au public, il ne peut éviter d'être assimilé à l'organisation, perdant la possibilité d'une relation. Le passage du modèle bureaucratique au modèle rationnel est vécu par les travailleurs sociaux comme une dégradation. C'est une dégradation professionnelle dans la mesure où ils perdent le monopole de l'interprétation au profit des études de besoins, et où ils sont intégrés à l'organisation, soumis à ses normes et perdent le contact privilégié avec les familles. Ils deviennent ceux qui distribuent l'argent. Leur réaction est souvent celle de la crispation, de l'exigence d'un retour au modèle antérieur, d'un corporatisme étroit. Cette situation explique aussi le succès des représentations négatives de ce modèle, qu'elles soient données en termes de « normalisation » ou de « rationalité instrumentale ».

3. Le troisième modèle introduit une rupture assez nette. Les deux premiers modèles définissent assez bien le « service public » basé sur la continuité et la généralité. Le modèle « opératoire » nous éloigne de cette conception. Il se base sur la discontinuité et la spécificité. Il fonctionne par « coups », par opérations<sup>15</sup>. Des objectifs sont définis dans leur spécificité et les moyens sont optimisés pour les atteindre. Le fonctionnement n'est plus normatif, il est performatif. Ce qui importe, c'est de répondre à des demandes exprimées sans qu'elles aient besoin d'être justifiées dans les normes. L'opération Été 82 est l'exemple même de ce fonctionnement qui brise les normes habituelles et les hiérarchies et se « branche » directement sur la demande. À l'inverse du modèle rationnel dont l'image est celle de l'absence d'acteurs, de la machine, le modèle opératoire est un modèle de la décision politique. L'administration est étroitement soumise à des décisions politiques, faisant intervenir des stratégies, des groupes de pression, des revendications. L'autono-

mie bureaucratique n'existe plus. Dans ce modèle, le travail social perd toute autonomie et tout monopole du sens. Il n'a plus de légitimité statutaire et ne peut avoir qu'une légitimité technique. Il devient une ressource mobilisable parmi d'autres. Il est mis en concurrence avec d'autres institutions ou bien il est déprofessionnalisé : le recours à de jeunes travailleurs sociaux bénévoles est de plus en plus fréquent. Le public n'est plus perçu à travers lui, mais à travers une demande qui sert de base à la définition d'une politique qu'il doit appliquer. Il y a donc une forte dissociation de l'activité professionnelle, qui doit se justifier techniquement et qui amène à des réactions corporatistes devant l'utilisation d'autres ressources, et de l'activité idéologique, qui s'effondre car elle n'a plus lieu d'être et se voit remplacée par des études « préliminaires » ou « évaluatives », de plus en plus fréquemment demandées.

Ce dernier modèle répond bien aux modifications de la demande et à sa nouvelle configuration, instable, discontinue et non justifiée. Aussi la politique d'action sociale est de plus en plus soumise à ce troisième type de modèle. Le domaine de la gestion se sépare des politiques sociales. La gestion des affaires sociales doit devenir technique et rationnelle, en même temps qu'elle est soumise à des politiques sociales impulsées d'en haut et pensées en termes d'opérations. Une grande partie du domaine de la gestion est liquidée. Les affaires courantes sont ramenées au niveau le plus bas, incompressible, impliquant une gestion serrée et rationnelle, alors que la plupart des moyens doivent être optimisés dans des coups réalisés de manière discontinue. Cette évolution suppose une coordination croissante des services techniques et du système politique en même temps qu'une soumission des premiers au second. L'État se réserve

le montage des grandes opérations et décentralise la gestion et les petites opérations. Le travail social est alors soumis à une double contrainte : celle d'une gestion rationnelle qui va prendre le pas dans les affaires courantes sur sa logique professionnelle ; celle des opérations qui risque de le marginaliser s'il ne devient pas plus polyvalent tout en maintenant de fortes capacités techniques. On pourrait donc voir de plus en plus un travail social intégré aux organisations administratives, sans autonomie et réduit à des tâches techniques courantes et, de l'autre, un travail social de moins en moins « technique » et de plus en plus défini par des capacités de souplesse, de transversalité, fondu en une « profession » unique et indifférenciée, pouvant être utilisée dans des opérations variées.

\* \* \*

L'évolution de l'action préventive menée par le travail social et reposant sur l'intégration d'une aide financière et d'une relation doit être comprise en termes de crise et de mutation. Ce qui apparaît d'abord est un mécanisme de crise, au sens où les transformations subies par le système de l'aide sociale sont considérées comme menaçant son existence et l'identité sociale de ses acteurs<sup>16</sup>. La crise est la conséquence d'un double phénomène :

- 1) une augmentation importante de la demande d'aide sociale ;
- 2) la nécessité de « serrer » la gestion de l'aide de la part de l'administration.

Le système de l'aide sociale est alors dérégulé, ses normes de fonctionnement ne peuvent supporter les changements sans être modifiées. L'action préventive est sacrifiée au profit de l'aide financière directe et le travail social est vidé de son sens en étant submergé par des tâches administratives. Mais cette crise doit être comprise à l'intérieur d'une mutation plus générale. Il y a mutation au sens où un

modèle d'action en remplace un autre. La mutation est aussi la conséquence d'un double phénomène :

- 1) un changement important de la nature de la demande d'aide sociale ;
- 2) une évolution parallèle des modèles d'action administrative.

La conjugaison de ces deux phénomènes provoque une évolution double de l'utilisation des aides financières. D'un côté, elles constituent l'essentiel du travail des assistantes sociales, avec des conséquences sur le travail proprement relationnel qui tend à s'effacer, souvent faute de temps ou parce que le nombre de demandes à traiter est trop important. D'un autre côté, les aides financières sont séparées du travail social proprement dit ; ce dernier tend à se transformer, à devenir plus polyvalent, à se dégager de son aspect normatif pour se centrer sur des tâches spécifiques. Dans le premier cas, la prévention, conçue comme une action devant éviter la dégradation de situations familiales par un « traitement » psychologique, est abandonnée et remplacée par une aide directe, fondée sur la compétence technique. Dans le second cas, la prévention ne se définit plus par des catégories générales mais obéit à des objectifs particuliers, caractérisés dans leur spécificité. Le travail social est ici utilisé en fonction de capacités professionnelles diversifiées.

Le système fonctionne de plus en plus à l'information et de moins en moins à l'énergie. Ce qui devient central est sa capacité à mettre en place des canaux de communication et à se brancher sur les sources d'information les plus diversifiées. La recherche consacrée aux politiques sociales et au travail social doit prendre acte de ces transformations. Jusqu'à présent, elle s'est centrée sur deux objets : la définition de besoins, appréciés par la corrélation entre une place dans la société et des comporte-

ments induits ; le fonctionnement de l'organisation, apprécié en termes politiques ou techniques. La recherche doit aujourd'hui se décentrer pour s'éloigner des catégories habituelles, rompre avec l'étude des idéologies et des représentations. Elle doit se consacrer à l'étude des pratiques des acteurs, depuis les conduites des familles pauvres jusqu'aux actions administratives. Au lieu d'être interprétative, elle doit être évaluative en ce qui concerne les politiques, et analytique en ce qui concerne les conduites.

Didier Lapeyronnie  
Centre d'Analyse et  
d'Intervention Sociologiques  
CNRS — Paris

NOTES

- <sup>1</sup> Castel, R., « La guerre à la pauvreté aux États-Unis : le statut de l'indigence dans une société d'abondance », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 19, janvier 1978.
- <sup>2</sup> Lion, A. et Maclouf, P., *L'Insécurité sociale. Paupérisation et solidarité*, Paris, Éditions ouvrières, 1982.
- <sup>3</sup> Cette enquête sur les allocations mensuelles a été réalisée en 1983 en collaboration avec Madame F. Schaller, pour le compte de la D.D.A.S.S. du Val-de-Marne. Cet article n'engage que son auteur. Les citations sont tirées d'interviews réalisées pour cette enquête.
- <sup>4</sup> Tachon, M., « Action sociale, le temps de l'incertitude », in Lion, A. et Maclouf, P., *op. cit.*
- <sup>5</sup> Rosanvallon, P., *Misère de l'économie*, Paris, Seuil, 1983.
- <sup>6</sup> Lion, A., et Maclouf, P., *op. cit.*
- <sup>7</sup> D.D.A.S.S. : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale.
- <sup>8</sup> Jaudon, R., « Le service social entre le marteau et l'enclume », *Informations sociales*, I, 1983.
- <sup>9</sup> Pour une analyse semblable, voir Renaud, G., « Des services sociaux « productifs » : le modèle québécois ? » in *Vers une société psycho-relationnelle ?*, Actes du colloque de Namur, octobre 1981, S.E.C.J., rue de l'Automne 28, 1050 Bruxelles.
- <sup>10</sup> Tachon, M., « Action sociale, le temps de l'incertitude », *loc. cit.*
- <sup>11</sup> Abbalea, F., et Glogowski, A., *Quand on a rien, il faut bien vivre. Représentations et stratégies des familles de l'aide sociale à l'enfance*, Rapport F.O.R.S., 2 tomes dactylo, 1981.
- <sup>12</sup> Lion, A. et Madouf, P., *op. cit.*
- <sup>13</sup> Ce paragraphe s'appuie sur des distinctions entre trois modèles d'action des organisations établies par A. Touraine, Séminaire 1983-1984, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- <sup>14</sup> Chevreuse, C., *Pratiques inventives du travail social*, Paris, Éd. ouvrières, 1980.
- <sup>15</sup> Cf. article de F. Dubet et A. Jazouli dans ce numéro.
- <sup>16</sup> Habermas, J., *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Payot, 1978.