

РАЗДЕЛ I.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА ВУЗА В СВЕТЕ ТРЕБОВАНИЙ БОЛОНСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ

УДК 32:316

Милова Э.

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, ПРОВОДИМОЙ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ ВО ФРАНЦИИ*

Аннотация. В статье на основе анализа публикаций по социологии за последние три десятилетия рассматриваются изменения в социальной политике Франции, которые с неизбежностью экстраполируются на систему социальной работы этой страны. В статье показано, как опасения чрезмерного вмешательства государства в частную жизнь семей сменились опасениями пассивности со стороны государства по отношению к наиболее уязвимым категориям населения.

Ключевые слова: социологическая теория, неолиберальное общество, социальная политика, организация социальной работы, децентрализация социальной работы, территориализация социальной работы.

В течение десятилетий развитие социальной политики выражалось в изменениях на уровне профессиональной деятельности социальных работников, а также на уровне определения их самобытности как группы специалистов. Ученые-социологи, процитированные в данной работе, интересовались одновременно и различными направлениями социальной политики, и их последствиями в профессиональной деятельности. По этой причине данный материал в большей степени является неким описанием развития направлений социальной политики во Франции, эволюции интерпретаций и критики со стороны социологов по отношению к реализуемым направлениям. В 70-х гг. XX в. вслед за М. Фуко было модно критиковать вмешательство государства, казавшееся на тот момент значительным, с теоретической точки зрения. Сегодня социологи, публикующие свои труды по социальной ра-

боте, опираются на практические исследования, проводимые под руководством профессиональных работников. Это не мешает им сохранять критический взгляд на социальную политику и помогает описывать противоречия, с которыми сталкиваются специалисты: политические деятели, с одной стороны, и непосредственные потребители социальной работы, с другой.

1. Критика социального контроля

Одним из подходов к социальной работе, сторонниками которого являлись многие социологи в 70-х гг. XX в., был анализ по социальным функциям. Так, социальные функции социальной работы как таковой, изучались под углом общественного контроля за конкретными социальными группами, осуществляемого с помощью социальных работников.

В качестве примера можно привести выпуск журнала «Esprit» («Эспри») от 1972 г. под заголовком «Почему социальная работа»? По мнению Филиппа Мейера, в данном выпуске авторы старались «привлечь внимание к радикальному вопросу о социальной работе и ее политической функции», выступая против «расширения государственного управления повседневной жизнью», особенно посредством социальной работы. Например, в случае с несовершеннолетними преступниками, в одной из статей Филипп Мейер описывает способ с помощью которого, по его мнению, несовершеннолетний ребенок и его семья постепенно подвергаются такому сильному воздействию органов надзора и опеки, что они становятся вынужденными вести себя в соответствии с навязываемыми им нормами [16, с.223].

* © Милова Э.

По мнению Жака Донзело, «на тот момент социальная работа критиковалась за то, что она была призвана реализовывать новые формы социального контроля, более совершенные, чем полицейские или патерналистские, которые были распространены в предыдущем столетии». Подобный социальный контроль осуществляется теперь не за счет физических принуждений, а с помощью убеждения посредством нового психоаналитического дискурса [7, с.8].

В 1977 г. Пьер Ласкум проанализировал работу воспитателей по вопросам специализированной профилактики. Его гипотеза заключалась в том, что «социальная работа стремится к самому главному – к контролю над потерей рабочей силы» [15, с.5]. Функции государства и общественных организаций, являющихся основными носителями нововведений, стали бы «тесно увязанными и взаимодополняющими» при условии одновременного использования того, что автор называет двумя инструментами, а именно заточения и убеждения [15, с.91].

Пьер Ласкум отмечает проявления тенденции к «отказу от заточения» и описывает ее признаки: «распространение, по сравнению с (классическими учреждениями ограничения свободы) деятельности в открытой среде как в судебной, так и в психиатрической или социально-медицинской областях» [15, с.157]. Критикуя классические формы контроля посредством социальной работы, Пьер Ласкум показывает что, новые учреждения, осуществляющие превентивные функции в открытой среде, упрочивают позиции уже существующих механизмов контроля, но только в новой форме. Автор говорит о «процессе «разрастания раковой опухоли» у социального контроля», под которым он понимает увеличение количества и индивидуализацию учреждений контроля. Наряду с этим, «отказ от заточения», «тенденция, которая должна заменить авторитарные и физически противоречивые действия на более педагогичные и убедительные тактики» «представляется нам базовой формой контроля, название которого до сих пор остается неизвестным (...)» [15, с.172-176]. Таким образом, для Пьера Ласкума воспитатели, занимающиеся профилактикой, с одной стороны ограничены желанием «бороться с бедностью и за социальную эмансипацию своих клиентов», с другой стороны – своими функциями «управляющего социальным исключением», «лица, официально уполномоченного на нормализацию обстановки» [15, с.173].

По мнению Жака Донзело, социальная работа в меньшей степени является «отпором резким централизованным судебным санкциям, который проявляется в деятельности органов местного самоуправления, в сдержанности воспитательных тактик», нежели «неконтролируемым развитием государственного аппарата, которое под маской профилактики распространяет свое господство над гражданами в сфере личной жизни, ставит железное (...) клеймо на несовершеннолетних, не совершивших ни одного правонарушения» [15, с.93].

В 1981 г. в одной из своих работ, впоследствии ставшей известной, социолог Робер Капель проанализировал переход от полного вовлечения в проблему к новой политике управления социальными рисками: посредством широкого распространения медико-психологических практик, он описывает «совершенно новые стратегии решения социальных проблем путем воздействия на характерные особенности конкретного индивида» [1, с.9].

Согласно автору, «данное направление одновременно может опираться на новейшие высокие технологии, например информатику, а также на новое государственное учреждение по Социальной работе, ориентированное на систематическую профилактику рисков» [1, с.115]. В качестве примера он приводит работу комиссий департаментского значения, занимающихся с 1975 г. вопросами присвоения статуса человека с ограниченными возможностями. В состав данных комиссий входят эксперты, представители государственных органов, но не психиатрических учреждений [1, с.123]. Таким образом, комиссия департамента «дает определение физическим недостаткам, и (...) данное определение выполняет конститутивную функцию, соразмерно выделяющую в еще недифференцированном населении подгруппу людей, для которых формируется специальное направление деятельности» [1, с.130]. Другой пример: одно время в качестве эксперимента реализовывались программы по сбору данных о новорожденных, находящихся в неблагоприятных условиях. Согласно автору, «благодаря желанию создать полную базу данных по детям реализуется проект по урегулированию и планированию непредвиденных случаев, происходящих с детьми, вплоть до возможных недостатков, что должно привести к программе рационального управления населением» [1, с.136]. Автор описывает структуру различных направлений социальной политики, нацеленных в боль-

шей степени на управление рисками и угрозами, чем на помощь конкретным слоям населения.

С 1981 г. Кастель начинает отмечать изменения в организации социальной работы: изменение роли государства и статуса участвующих организаций. По его мнению, «в меньшей степени речь идет о создании, выполнении и финансировании напрямую, чем о централизации и планировании данных, рационализации деятельности служб, установлении строгих норм работы и контроллинге результатов - предоставляя им свободу управлять своей деятельностью как своим собственным предприятием» [1, с.137]. Таким образом, с начала 1980-х гг. Кастель свидетельствует о переходе от логики государственных служб к логике управления и контроля за учреждениями, находящимися в ведении общественных организаций.

2. Децентрализация и территориализация

80-е годы XX в. стали поворотными с одной стороны из-за законов о децентрализации, по которым социальная работа перешла в ведение администраций департаментского и локального значения, а с другой стороны под влиянием политик, проводимых в отношении государственных учреждений, а также из-за введения в 1988 г. минимального реабилитационного дохода (МРД).

По законам о децентрализации 1981 и 1984 годов ответственность за осуществление основной части социальной работы перешла с государственного уровня на уровень департаментов. В своей работе о территориализации социальной работы, изданной в 1990 г., Жак Йон напоминает что, изначально социальная политика стала проводиться на государственном уровне, а на сегодняшний день она реализуется органами местного самоуправления. Термин территориализации также отсылает нас к развитию местных программ, основанных на партнерстве различных учреждений и инициированных государством с целью решения проблем, существующих во многих кварталах социального жилья.

Описывая изменения, коснувшиеся профессиональных моделей социальных работников вследствие данных эволюций, автор констатирует определенную несовместимость традиционных моделей и моделей, появившихся в результате новых методов работы. Действительно, если классическая профессиональная модель предусматривала работу с человеком, работу «педагогического» характера в долгосрочной перспективе и в рамках одного учреждения, то новые методы

предполагают работу на территории, с группой людей, в кратко- и среднесрочной перспективе, работу, которая требует определенной огласки и афиширования полученных результатов [12, с.83]. На примере сотрудниц социальных служб Йон описывает процесс, в котором на передний план их деятельности вышли неотложная и административная работа, оставив позади рассмотрение дел по МРД.

Так работники, использующие классические профессиональные модели, уступили место новым специалистам, которых автор также называет «экспертами», с разным образованием и положением, способных стать незаменимыми сотрудниками в непосредственной работе на практике.

В своей третьей работе, датированной 1998 г., Жак Йон говорит о социальной работе как о «все более разнородной области, подвергающейся воздействию многочисленных и крайне разнообразных эталонных областей (культурных и профессиональных)» [11, с.11]. По его мнению, с каждым разом мы видим более четкое разделение руководящих кадров, только частично являющихся выходцами из корпуса социальных работников, и непосредственных работников, к которым присоединяются социальные работники классического типа, низко- или совсем неквалифицированные сотрудники с кратковременной формой занятости и волонтеры. Данное развитие означает, что традиционные ценности социальных работников частично теряют свое влияние в пользу ценностей, привнесенных новыми руководящими кадрами. Наряду с этим, автор отмечает расслоение кадров, находящихся «в тылу», а также работников «на передовой», которым постоянно грозит «вымирание» и кризис идентификации в результате противоречивых распоряжений: «поручения есть ни что иное, как ненадежный результат, постоянно пересматриваемый из-за компромиссов между местными депутатами (...), приоритетными административными обязательствами и распоряжениями, являющимися следствием государственных мероприятий» [11, с.68].

3. Понятие «договора» и положение клиентов в социальной работе

В 1991 г. Жак Донзело описал начало использования «нового метода социальной работы», который он назвал «договорным участием» и проявляется при употреблении таких «терминов как проект, договор или участие» [9, с.22].

Данная тенденция четко прослеживается и в течение 90-х годов во многих публикациях как на тему о государственных учреждениях в целом, так и о социальной помощи в частности.

Лиз Демайи в 1996 г. посвятила статью тому, что она называет «профессиями, имеющими отношение к государственным учреждениям» и характеризующимися тем, что «они предполагают не оказание услуг, а выполнение социально-политических, культурных, этических и межличностных деяний». Следовательно, данный анализ применим в равной степени и к социальной работе. Автор отображает процесс эволюции логики квалификации в логику компетенций. Данный процесс выражается в переходе к тому, что Демайи называет «профессиями, пропитанными духом менеджества». Они характеризуются способностью социального работника принимать участие в различных «проектах», работать «в сети» и «в партнерстве»; индивидуальным подходом в работе; территориализацией компетенций; согласием на постоянное оценивание деятельности; обязательством достижения результатов как новым нормативным порядком; сопровождаемым определенной формой бюрократизации; гибким характером занимаемых статусов и кратковременным характером занятости; прозрачностью выполняемых действий. «Ключевыми инструментами являются «проект», «договор» и «оценивание» [4, с.21].

Автор описывает процесс «перехода на договорные отношения специалистов и населения», в ходе которого «увеличение числа договоров, которые в действительности практически не носят договорной характер, является, главным образом, удобным способом для отрицания и понижения коллективного характера деятельности, строящейся на взаимоотношениях». Указанные процессы эволюции протекают в двух направлениях, которые автор определяет как «развитие у производителей услуг сознания руководителя» и «усиление духа консюмеризма у потребителей услуг».

Вследствие институциональных изменений и трансформаций, коснувшихся населения, в 1996 г. Оливье Кузен изучил изменения в организации работы сотрудников социальных служб и, в более широком аспекте, – социальных работников.

Практика показала, что из-за продолжающейся безработицы изменились люди, обращающиеся за помощью к социальным работникам: клиентура стала более разнородной по характеру

имеющихся проблем и положению дел, их можно охарактеризовать как «искушенных потребителей», «требовательных», «они становятся стратегами, которые могут оказывать давление на социальных работников, ссылаясь на срочность своей просьбы» [3, с.145].

К тому же, новая политика предполагает создание критериев оценивания на основе календаря, что помещает работу в ограниченные рамки: именно в этом и заключается идея договора. Автор, описывая социальных работников, считает, что суть договора сводится к тому, чтобы «сделать из клиентов непосредственных участников, решающих свои проблемы, заставляя участвовать их самым активным образом». Но «для клиентов это (понятие договора) не имеет смысла». Кузен также подчеркивает, что речи о настоящем договоре не идет «по мере того, как он реализуется на равных и когда потребитель ничего своего в него не привносит» [3, с.151]. Именно по этой причине Кузен говорит о «работе инструменте». Так, если семьи «не играют в эту игру (...), социальные работники могут положить конец какой-либо проблеме».

Автор также приходит к выводу о «кризисе традиционной модели» социальных работников, который он называет «либеральным и психо-воспитательным». Например, ограничивая продолжительность работы, договор отмечает долгосрочные отношения.

Наряду с этим, исходя из «принципа вовлеченности человека в конкретный процесс, подразумевающий слияние с проектом», по мнению О. Кузена, данное понятие может содержать риск отклонения от нормы, обусловленный необходимостью социального работника оценивать поведение клиента» [3, с.158]. Кузен делает вывод, что с изменением населения, средств, методов и инструментов работы в итоге трансформируется и сам смысл социальной работы: «цель (...) заключается в меньшей степени в корректировании образа жизни людей, чем в предложении средств социальной реабилитации», даже если на самом деле социальные работники располагают очень скромными возможностями помощи своим клиентам из-за «отсутствия рабочих мест и реальных возможностей интеграции в общество» [3, с.160].

По мнению Франсуа Дюбе, изменяется положение клиентов, «объектов» «работы с незнакомыми людьми»: «объект» работы обладает значительной властью определять уровень опыта и совокупность проблем, к которым социальный

работник должен адаптироваться» [8, с.355]. В то же время, даже если работники расценивают это как потерю власти, то, по мнению Дюбе, в отношениях между теми, кто «работает с незнакомыми» и теми, кого они социализируют, обязательно сохраняется элемент доминирования: «в рамках профессиональной работы в процессе социализации не может не присутствовать элемент доминирования. (...) Доминирующему предлагается стать хозяином своей личности и своего социального опыта одновременно с тем, что его ставят в такое положение, при котором он не сможет выполнить данный проект» [8, с.356]. Обязывая человека «играть, будучи практически уверенным в проигрыше», данный принцип свободы делает их ответственными не только за осуществление своих планов, но и за свои неудачи. Согласно этому принципу, у каждого должны быть свои собственные методы. «Обязательство быть свободным имеет два взаимодополняющих и противоречащих аспекта» [8, с.361]. Одновременно оно носит освободительный характер и является способом доминирования. По мнению Дюбе, именно это и образует противоречие, на котором строится работа с незнакомыми людьми.

В контексте социальной работы и понятий проекта и договора данный анализ сближается с анализом Оливье Кузена. Так, Франсуа Дюбе утверждает, что если с одной стороны «договор восстанавливает свободу и ответственность» получателя социальной помощи, то с другой стороны в то же время этот же договор является «вымыслом, даже заблуждением», так как клиент не в состоянии выполнить свою часть договора, ему «жизненно необходима помощь» и он «никогда не сможет возместить тот долг, который ему был предоставлен» [8, с.261].

В исследовании на тему о воспитателях Пьер Негр на одном примере показал, что часто в области специализированного воспитания неверно используется понятие договора: в нем перечисляются обязательства только молодых людей, а обязательства воспитателей не указываются [17, с.12].

4. Социальная работа в неолиберальном обществе

В статье, опубликованной в 1991 г., Ж. Йон пишет о появлении в области социальной работы «новой профессиональной личности». Новых специалистов отличает желание «доказать пользу от социальной работы», они «воспринимают

на свой счет все высказывания по поводу оценивания клиента», одним словом намечается «схожесть с “предпринимательской моделью”» [9, с.104]. Отныне в социальной работе доминирует логика «управления исключенными слоями населения, на которых нельзя надеяться, что они сравняются со всеми остальными» [9, с.112]. Это вновь поднимает вопрос о воспитательном идеале, индивидуальных беседах, в ходе которых выполняется работа в долгосрочной перспективе для того, чтобы добиться изменений у каждого клиента.

В 1998 г. в своем новом труде Ж. Йон снова пишет о растущей важности «управленческой модели»: «конкурентная логика (...), которая посредством высказываний и оценивания стремится к выражению в терминах экономики и счетоводства» [11, с.136].

В более поздней работе Ж. Йон подробно разрабатывает идею о том, что в результате экономического кризиса и с введением МРД в частности, профессиональная модель социального работника снова была вынесена на повестку дня из-за разработки подходов управленческого характера, лишаящих эталонного значения эту модель и не присваивающих нового [10].

В 1996 г. О. Кузен доказал, что «были созданы новые средства работы», предусматривающие «новую модель действий», основанную на «критериях качества» [3, с.146]. Опасность, на которую указывает Л. Демайи, заключается в сведении профессий в сфере оказания публичных услуг к трудовым отношениям, что ставит их на один уровень с «услугами по индивидуальным целям». Помимо степени законности этих услуг, подобное сведение может привести к стиранию институционального значения подобных отношений.

Ранее Мишель Шовьер исследовал совокупность изменений, произошедших с 1980 г. в социальной политике. По его мнению, на сегодняшний день данный сектор успешно преобразуется в рыночный, в котором услуги подчиняются управленческой логике и постепенно приватизируются. Стратегии оценивания результатов, понятия качества, эффективности и т.д. напрямую происходят из рыночного сектора и проецируются на социальный. Во многом этому способствуют новые нормы и правила работы, по которым оценивание становится обязательным условием для функционирования организаций, оказывающих услуги, заставляя их конкурировать между собой с помощью тендерных запросов. Данные

запросы стимулируют организации, предлагающие социальные услуги за государственный счет, максимально снижать их стоимость. Это скорее порождает логику финансового управления, чем логику социальной помощи.

Таким образом, социальная работа преобразуется в служебную сделку, в которой с одной стороны участвуют производители услуг, а с другой - получатели и спонсоры. В этой новой реальности значимость солидарности более не будет иметь значения, даже если она и продолжает позиционироваться как ценность. Она больше не будет составлять основу функционирования направлений политики и социальной работы. По мнению М. Шовьера, данный процесс «подпитывается от отклонения от идеалов социальных услуг и общих интересов». Социальная работа «отныне должна подчиняться правилам политической экономики индивидуалистского и продуктивистского направления, сравнимой с меркантилизмом». Автор заявляет о «безразличии, возникающем при ослаблении всеобщей защиты во имя равенства» [2, с.203].

Жак Йон дает менее пессимистичную оценку и видит в проводимой социальной политике и ее последствиях для социальной работы несколько новых моментов. С одной стороны он отмечает, что сегодня социальную работу анализируют не только ученые в области социальных наук, но и сами социальные работники. Так, например, требования к оцениванию и составлению проектов приводят к тому, что «сами работники в реальном времени часто начинают задумываться о своей практической деятельности». Наряду с этим, автор также отмечает изменения, произошедшие по сравнению с 1970 годами: социальные работники сегодня «рассматриваются не в качестве доминирующего субъекта, а в качестве руководителей, несмотря на «все беды мира» [13, с.11].

По поводу требований, предъявляемых социальной политикой к получателям услуг, в частности по договору, Ж. Йон трактует их как требование сформировать ответственную личность. Таким образом, социальная работа должна уважать клиентов, не навязывая им свой выбор, но ставить их в положение ответственности за самих себя.

Наконец, Ж. Йон задается вопросом о будущем «Общественного устройства», от которого зависит финансирование социальной политики. Мы можем констатировать развитие территориальных политик, обусловленных уз-

коспециализированными проблемами и требующих значительной мобилизации деятельности учреждений и социальных работников на местах для того, чтобы обеспечить все-таки ограниченное государственное финансирование. Мобилизация граждан в целях взаимной помощи друг другу может означать, что государство снимает с себя всю ответственность за продвижение идей равенства среди населения.

Данный краткий обзор публикаций по социологии за последние 30 лет одновременно показывает изменения в социальной политике, их последствия в социальной работе и эволюцию самих социологических теорий.

Мы видим, что опасения чрезмерного вмешательства государства в частную жизнь бедных семей уступили место опасениям пассивной деятельности по установлению равенства между индивидами. Основными изменениями, прогнозируемыми после снятия государством с себя ответственности, являются:

- передача обязанностей по социальной политике департаментам;

- финансирование множественных мероприятий за счет местных программ, предусматривающих мобилизацию учреждений, специалистов, иногда волонтеров на месте, и ограниченных во времени;

- создание «договора», обязывающего клиентов выполнять поставленные условия в сжатые сроки, чтобы получить помощь;

- создание техник оценивания, чтобы подтвердить эффективность услуг;

- использование управленческой логики, обязывающей учреждения и общественные организации мыслить по преимуществу экономическими терминами, нежели социальными.

Наряду с этим, можно выделить и положительные результаты этих изменений:

- неукоснительное соблюдение прав и свобод клиентов, являющихся гражданами;

- более систематические размышления социальных работников о своей профессиональной деятельности;

- оптимальное использование ресурсов и развитие инновационных практик за счет расширения локальных партнерских отношений.

ЛИТЕРАТУРА:

1. CASTEL R. (1981) La gestion des risques, de l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse. Paris : Ed. de Minuit.
2. CHAUVIERE M. (2007) Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation. Paris : La Découverte.
3. COUSIN O. (1996) Les mutations du travail social: de la

- transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge, in: Sociologie du travail n°2/1996, pp. 141 – 161.
4. DEMAILLY L. (1998) Les métiers relationnels de service public : approche gestionnaire, approche politique, in : Lien social et Politiques – RIAC, 40 automne 1998, pp. 17-24.
 5. DONZELOT J. (1977) La police des familles, Paris : Ed. de Minuit
 6. DONZELOT J. [dir.] (1991) Face à l'exclusion. Le modèle français, Paris : Esprit. 1991.
 7. DONZELOT J. (1998) Introduction, in « A quoi sert le travail social ? » Revue Esprit mars-avril 1998.
 8. DUBET F. (2002) Le déclin de l'institution, Paris : Seuil
 9. ION J. (1991) La fin des petits clercs ?, in DONZELOT J. [dir.] (1991), pp. 99- 115.
 10. ION J. (1992) Mise en œuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux, in : Sociétés contemporaines, n°9/1992, pp. 77 – 86.
 11. ION J. (1998) Le travail social au singulier, Paris : Dunod.
 12. ION J. (2000) Le travail social à l'épreuve du territoire, Paris : Dunod.
 13. ION J. (dir.) (2005) Le travail social en débats. Paris : La Découverte.
 14. ION J., TRICART J-P. (1998), Les travailleurs sociaux, Paris : La Découverte, 1e éd. 1984.
 15. LASCOUMES P. (1977) Prévention et contrôle social. Les

contradictions du travail social., Genève : Médecine et Hygiène.

16. MEYER Ph. (1972) Enfance irrégulière et police des familles, in : Revue ESPRIT n° 4-5/1972, pp. 195-223.
17. NEGRE P. (1999) La quête du sens en éducation spécialisée. De l'observation à l'accompagnement. Paris : L'Harmattan.

E. Milova

SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF SOCIAL POLICY IN SOCIAL WORK IN FRANCE

Abstract. The article based on the analysis of publications in sociology over the past three decades, describes the changes in social policy of France, which are inevitably extrapolated to a system of social work in the country. The article shows how fears of excessive government interference in private lives of families were replaced by fears of passivity on the part of the state in relation to the most vulnerable groups of population.

Key words: sociological theory, neo-liberal society, social policy, social work organizing, decentralization of social work, territorialization of social work.

H. Milova

ANALYSES SOCIOLOGIQUES DES POLITIQUES SOCIALES ET DU TRAVAIL SOCIAL EN FRANCE

L'évolution des politiques sociales se traduit, à travers les décennies, par un changement au niveau des pratiques des travailleurs sociaux, mais aussi, au niveau de leur identité en tant que groupes professionnels. Les sociologues cités dans ce texte se sont intéressés à la fois, aux politiques, et à leurs conséquences sur les pratiques. C'est pourquoi on retrouve ici, plutôt qu'une description de l'évolution des politiques sociales en France, l'évolution des interprétations et des critiques que les sociologues ont pu faire de ces politiques. Dans les années 1970, dans la lignée de M. Foucault, la mode était à critiquer l'intervention de l'Etat qui semblait alors trop forte, d'un point de vue théorique. Aujourd'hui les sociologues qui publient sur le travail social s'appuient sur des recherches menées sur le terrain, auprès des professionnels. Cela ne les empêche pas de garder un regard critique sur les politiques sociales, mais ils décrivent également les contradictions dans lesquelles sont pris les professionnels : d'un côté les politiques, de l'autre, les usagers du travail social.

1. La critique du contrôle social

Une approche du travail social défendue par de nombreux sociologues pendant les années 1970, est l'analyse en terme de fonction sociale. Ainsi, les fonctions sociales du travail social en général, ont été étudiées sous

l'angle du contrôle exercé par la société sur les groupes sociaux concernés, par l'intermédiaire des travailleurs sociaux.

De manière représentative, on peut citer le numéro de la revue Esprit paru en 1972, intitulé «Pourquoi le travail social?». Selon Philippe Meyer, il s'agissait pour les auteurs de «faire entendre une interrogation radicale sur le travail social et sa fonction politique», en dénonçant «l'extension de la gestion étatique de la vie quotidienne», notamment à travers le travail social. Concernant par exemple les mineurs délinquants, Philippe Meyer retrace dans un des articles, la manière dont, selon lui, le mineur et sa famille sont progressivement soumis à une surveillance et une tutelle si forte qu'elles les obligent à suivre un comportement conforme aux normes qui leurs sont imposées [16, p.223].

Selon Jacques Donzelot, «le travail social se trouvait alors critiqué comme appelé à servir de nouvelles formes de contrôle social, plus sophistiquées que celles, policières ou paternalistes, qui avaient cours au siècle précédent». Ce contrôle social ne s'exerçait plus par la contrainte physique, mais à travers la persuasion d'un discours psychanalytique [7, p.8].

Pierre Lascoumes, en 1977, a analysé le travail des éducateurs de prévention spécialisée. Son hypothèse est

que «l'action sociale vise pour l'essentiel le contrôle de la déperdition des forces de travail.» [15, p.5]. Les fonctions de l'Etat et du secteur associatif, majoritairement porteur de ces innovations, seraient «étroitement complémentaires», la stratégie étant d'utiliser simultanément ce que l'auteur appelle deux instruments, que sont l'enfermement et la persuasion [15, p.91].

Pierre Lascoumes dénonce les implications de la tendance au désenfermement dont il décrit les signes: «la prolifération, à côté (des institutions d'enfermement classiques) d'actions en milieu ouvert tant dans le domaine judiciaire que psychiatrique ou médico-social» [15, p.157]. Tout en critiquant les formes classiques de contrôle par le travail social, les institutions innovantes de prévention en milieu ouvert ne feraient que perpétuer sous une nouvelle forme, les mêmes mécanismes de contrôle. L'auteur parle d'un «processus de 'cancérisation' du contrôle social», par lequel il entend la multiplication et la spécialisation des institutions de contrôle. Parallèlement, le désenfermement, «tendance à substituer aux interventions autoritaires et physiquement contraignantes des tactiques plus pédagogiques et persuasives», «apparaît comme un contrôle de base qui n'ose dire son nom. (...)» [15, p.172-176]. Pour Pierre Lascoumes, les éducateurs de prévention sont donc pris entre d'un côté, la volonté de «lutter contre la misère et pour l'émancipation sociale de leurs clients» et de l'autre côté, leur fonction de «gestionnaire de l'exclusion sociale», de «porteur d'un mandat officiel de normalisation» [15, p.153].

Selon Jacques Donzelot, le travail social représente moins «un coup d'arrêt à la brutalité des sanctions judiciaires centrales, par des interventions locales, par la douceur des techniques éducatives», que «le développement incontrôlable de l'appareil d'Etat qui, sous couvert de prévention, étendrait sa mainmise sur les citoyens jusque dans leur vie privée, irait marquer d'un fer (...) stigmatisant des mineurs qui n'avaient pas commis le moindre délit». [5, p.93].

En 1981, le sociologue Robert Castel analyse, dans un ouvrage devenu célèbre, le passage d'une prise en charge totalitaire à une politique de gestion des risques sociaux: à travers la banalisation des pratiques médico-psychologiques, il décrit des «stratégies inédites de traitement des problèmes sociaux à partir de la gestion de la particularité de l'individu» [1, p.9].

Selon lui, «cette orientation peut s'appuyer à la fois sur des technologies hautement sophistiquées comme l'informatique, et sur une nouvelle administration de l'Action sociale réorientée autour de la prévention systématique des risques» [1, p.115]. Il prend pour illustration les commissions départementales chargées depuis 1975, d'attribuer le statut d'handicapé. Ces commissions sont composées d'experts, représentants des administrations, mais pas du champ psychiatrique [1, p.123]. Or, la commission départementale «définit le handicap et (...) cette définition a fonction constitutive, dans la mesure où elle prélève dans une population encore indifférenciée un sous-ensemble pour lequel se met à exister une filière spéciale» [1, p.130]. Autre exemple: des programmes ont été

expérimentés à l'époque afin de recenser les nouveau-nés en danger. Pour Castel, «à travers la volonté de constituer une banque complète de données sur l'enfance se joue le projet d'en maîtriser les aléas et d'en planifier jusqu'aux déficiences, pour déboucher sur un programme de gestion rationnelle des populations» [1, p.136]. Il décrit une organisation des politiques sociales qui vise plus à gérer les risque et dangers, qu'à aider les populations concernées.

Dès 1981, Castel souligne déjà les évolutions dans l'organisation du travail social: changement du rôle de l'Etat et du statut des organismes intervenants. Selon lui, «il s'agit moins de créer, exécuter et financer directement, que de centraliser et planifier les données, de rationaliser l'implantation des services, de leur fixer des normes strictes de fonctionnement et de contrôler leurs résultats- tout en les laissant ensuite gérer leur affaire comme une entreprise» [1, p.137]. Ainsi, dès le début des années 1980, Castel annonce le passage d'une logique de service dispensé par l'Etat, à une logique de gestion et de contrôle des services dispensés par les associations.

2. Décentralisation et territorialisation

Les années 1980 sont apparues comme un tournant, d'une part suite aux lois de décentralisation qui placent le travail social sous l'autorité des administrations départementales et locales, et d'autre part, sous l'influence de l'évolution des contenus des politiques publiques, avec entre autres, l'introduction en 1988 du RMI (Revenu Minimum d'Insertion).

Les lois de décentralisation de 1981 et 1984 font passer la responsabilité de la mise en œuvre d'une grande partie du travail social de l'Etat central vers les départements. Dans son ouvrage sur la territorialisation du social, paru en 1990, Jacques Ion rappelle que tout en étant initiées par l'Etat central, les politiques sociales sont désormais mises en place par les collectivités locales. Le terme de territorialisation renvoie aussi au développement de programmes locaux, basés sur le partenariat entre différentes institutions, et initiés par l'Etat afin de répondre aux problèmes existant dans de nombreux quartiers d'habitat social.

En décrivant les changements intervenus dans les modèles professionnels des travailleurs sociaux à la suite de ces évolutions, l'auteur constate une incompatibilité entre les modèles traditionnels et le modèle induit par les nouveaux dispositifs. En effet, si le modèle professionnel classique prévoyait le travail sur une personne, un traitement de type 'pédagogique' dans le long terme, et dans le cadre d'une institution, les nouveaux dispositifs, eux, impliquent le travail sur un territoire, sur un groupe d'individus, à court ou moyen terme, travail nécessitant une certaine publicité et l'affichage de résultats [12, p.83]. Concernant les assistantes sociales, par exemple, Ion décrit la manière dont l'instruction des dossiers de RMI a fait passer l'urgence et le travail de type administratif au premier plan de leur activité.

C'est ainsi que les modèles professionnels classiques de travailleurs sociaux céderaient la place à de nouveaux professionnels, qu'il appelle aussi 'experts', et dont

les formations et profils sont multiples, qui réussissent à se rendre incontournables sur le terrain.

Dans un troisième ouvrage daté de 1998, Jacques Ion parle pour le travail social d'un « champ de plus en plus disparate, soumis à des univers de référence (culturels et professionnels) multiples et extrêmement diversifiés. » [11, p. 11]. Selon lui, on assiste à une division de plus en plus nette entre des cadres dirigeants, issus seulement pour partie du corps des travailleurs sociaux, et les travailleurs sur le terrain, où se mêlent les travailleurs sociaux de type classique, les personnels de type 'précaire' non ou peu qualifiés, et les bénévoles. Cette évolution signifie que les valeurs traditionnelles des travailleurs sociaux perdent de leur influence au profit des valeurs apportées par les nouveaux cadres dirigeants. Par ailleurs, il constate une séparation entre les cadres restant 'à l'arrière' et les travailleurs 'au front', ces derniers étant menacés constamment de 'burning out' et de crise identitaire, résultant des injonctions contradictoires: «les missions ne sont que le résultat incertain et toujours remis en question des compromis passés entre les pressions des élus locaux (...), les obligations administratives prioritaires et les injonctions émanant des initiatives nationales» [11, p.68].

3. La notion de 'contrat' et la place des usagers dans le travail social

En 1991, Jacques Donzelot décrit l'introduction d'une «nouvelle méthode d'action sociale», qu'il appelle «l'implication contractuelle» et qui se manifeste, selon lui, par l'emploi de «termes comme ceux de projet, de contrat ou d'implication» [9, p.22]. Cette tendance se trouve soulignée dans de nombreuses publications durant les années 1990, qu'il s'agisse de services publics en général, ou de l'aide sociale en particulier.

Lise Demailly, en 1996, consacre un article à ceux qu'elle regroupe sous l'appellation de «métiers relationnels de service public», caractérisés par ce qu'ils «produisent non des prestations de service mais des actes socio-politiques, culturels, éthiques, interpersonnels». Cette analyse s'applique donc également aux métiers du travail social. L'auteur dénonce l'évolution d'une logique de la qualification vers une logique de la compétence. Cette évolution se traduit par le passage à ce qu'elle nomme une «professionnalité managérialisée». Celle-ci se caractérise par la capacité de s'inscrire dans des 'projets', dans des 'réseaux' et 'partenariats'; la relation de service individualisée; la territorialisation des compétences; l'acceptation de l'évaluation permanente, l'obligation de résultats comme nouvel ordre normatif, accompagné d'une forme de bureaucratisation; la flexibilité des statuts et la précarisation de l'emploi; la transparence de l'action. Les «outils maîtres sont le 'projet', le 'contrat' et 'l'évaluation'» [4, p.21].

L'auteur décrit «la contractualisation des relations entre les professionnels et le public», quand la «multiplication de 'contrats' dans lesquels quasiment rien n'est réellement contractuel joue surtout le rôle d'une mise en forme et d'une mise en scène propre à dénier et à dévaloriser la dimension institutionnelle des services relation-

nels». Ces évolutions suivraient deux axes, que l'auteur définit comme «le développement de l'esprit gestionnaire chez les producteurs de services», et «l'amplification du consumérisme chez les usagers».

Olivier Cousin, en 1996, se penche sur les évolutions de l'organisation du travail des assistantes sociales et de manière plus générale, des travailleurs sociaux, suite aux transformations du public et du cadre institutionnel auxquels ils ont affaire.

En effet, les usagers qui s'adressent aux assistantes sociales ont changé, suite à la crise du chômage qui persiste: le public est devenu hétérogène, aux profils et aux problèmes éclatés, les usagers sont caractérisés comme des «consommateurs avertis», «exigeants», «ils deviennent des stratèges pouvant faire pression sur les travailleurs sociaux en invoquant l'urgence de leur demande» [3, p.145].

De plus, les nouvelles politiques se traduisent par l'introduction de critères d'évaluation sur la base de calendriers, qui inscrivent l'action dans une durée limitée: c'est ce qu'on entend par l'idée de contrat. D'après l'auteur, dans les représentations des travailleurs sociaux, le contrat est censé «faire des usagers des acteurs de leur propre prise en charge en les faisant participer de manière plus active». Mais «pour les usagers (cette notion) a peu de sens». Cousin souligne bien qu'il ne s'agit pas d'un véritable contrat «dans la mesure où un contrat se passe entre égaux et où les usagers n'ont guère à offrir dans le contrat» [3, p.151]. C'est pourquoi Cousin parle d'un «outil de travail». En effet, si les familles «ne jouent pas le jeu, (...) les assistantes sociales peuvent mettre fin à une prise en charge.»

Cet auteur, lui aussi, conclut à une «crise du modèle traditionnel» des assistantes sociales qu'il caractérise de «libéral et psycho-éducatif». En effet, en limitant la durée de l'intervention, le contrat supprime la relation à long terme.

Par ailleurs, en partant «du principe d'un engagement de la personne dans un processus particulier, impliquant l'adhésion à un projet», cette notion comporterait d'après O. Cousin, un risque de dérive lié à l'évaluation que doit faire le travailleur social du comportement de l'usager [3, p.158]. Cousin conclut qu'avec le changement de public, de dispositifs, de méthodes et d'outils de travail, ce qui se transforme finalement est le sens du travail social: «l'objectif (...) est moins de corriger des manières d'être que d'offrir des moyens de réinsertion» même si, en réalité, les travailleurs sociaux n'ont que très peu de possibilités à offrir à leur public, vue «l'absence d'emploi et d'une réelle possibilité d'insertion» [3, p.160].

Pour François Dubet, c'est la place des usagers, des 'objets' du 'travail sur autrui', qui change: «l'objet du travail dispose d'un pouvoir non négligeable, celui d'imposer une forme d'expérience et un ensemble de problèmes auxquels le travailleur doit s'adapter» [8, p.355]. Pourtant, même si ceci est perçu par les travailleurs comme une perte de pouvoir, selon Dubet, il reste obligatoirement une part de domination dans les rapports entre ceux qui 'travaillent sur autrui' et ceux qu'ils socialisent: «il

ne peut y avoir de socialisation, dans le cadre d'un travail professionnel, sans une part de domination. (...) Le dominé est invité à être le maître de son identité et de son expérience sociale en même temps qu'il est mis en situation de ne pouvoir accomplir ce projet» [8, p.356]. En obligeant les individus à 'jouer en étant presque certains de perdre', ce principe de liberté les rend responsables de la réalisation de leurs projets, mais aussi, de leurs échecs. Selon ce principe, chacun doit être son propre recours. «L'obligation d'être libre possède deux faces complémentaires et contradictoires.» [8, p.361]. C'est à la fois un principe libérateur et un mode de domination. C'est, selon Dubet, ce qui fonde la contradiction sur laquelle repose le travail sur autrui.

Dans le cadre du travail social et de la notion de projet et de contrat, cette analyse rejoint celle d'Olivier Cousin. En effet, le constat de François Dubet est que si d'un côté, «le contrat restitue sa liberté et sa responsabilité» à l'usager du travail social, de l'autre côté ce contrat est en même temps «une fiction, voire une duperie», puisque l'usager n'est pas en position de remplir sa part du contrat, il a «un besoin vital des aides» et ne pourra «jamais rembourser la dette qui lui est consentie» [8, p.261].

Pierre Nègre, à l'occasion d'une recherche sur les éducateurs, montre par un exemple que la notion de contrat est souvent employée à tort dans l'éducation spécialisée, le contrat n'énumérant que les obligations du jeune, en omettant celles des éducateurs [17, p.12].

4. Le travail social dans une société néo-libérale

Dans un article paru en 1991, J. Ion parle de l'apparition d'une 'nouvelle figure professionnelle' dans le champ du travail social. Ces nouveaux professionnels sont caractérisés par la volonté de «prouver l'utilité du travail social», «reprennent à leur compte le discours de l'évaluation», bref, «le 'modèle entrepreneurial' n'est pas loin» [9, p.104]. Le travail social serait désormais dominé par une logique de «gestion des populations exclues sans l'espoir qu'elles recollent prochainement au peloton» [9, p.112]. Cela signifie la remise en question de l'idéal éducatif, du colloque singulier ou le travail est entrepris à long terme dans le but d'obtenir un changement chez chaque client.

En 1998, dans un nouvel ouvrage, le même auteur mentionne de nouveau l'importance grandissante du «modèle managérial»: «une logique concurrentielle (...) qui, via le discours (...) sur l'évaluation, tend à raisonner massivement en termes économiques et comptables» [11, p.136].

Dans une publication ultérieure, J. Ion approfondit l'idée selon laquelle, suite à la crise économique et en particulier, à travers l'installation du dispositif du RMI, le modèle professionnel du travailleur social aurait été remis en cause par les approches de type gestionnaire, qui ôtaient son sens au modèle de référence, sans fournir d'autre sens [10].

En 1996 O. Cousin montre qu'«une multitude de nouveaux dispositifs ont été créés», imposant «un nouveau modèle d'intervention» basé «sur des critères d'effi-

cacité». [3, p.146]. Le danger que pointe L. Demailly est la réduction des métiers de service public à une relation de service, qui les met au même rang que les 'services à finalité privée'. Outre le registre de légitimité de ces services, une telle réduction conduirait à ignorer la dimension institutionnelle des relations.

Plus récemment, Michel Chauvière reprend l'ensemble des évolutions depuis le début des années 1980 au niveau des politiques sociales. D'après lui, le secteur serait aujourd'hui en passe de se transformer en un secteur marchand, ou les services sont soumis à la logique de gestion et progressivement privatisés. Les stratégies d'évaluation des résultats, les notions de qualité, d'efficacité, etc. directement issues du secteur marchand, se sont imposées dans le secteur social. Les nouvelles réglementations y contribuent fortement en faisant de l'évaluation une condition du fonctionnement des organisations délivrant les services, et en mettant les organisations en concurrence par le biais d'appels d'offre. Ces appels d'offre incitent les organisations qui veulent proposer des services sociaux financés par l'argent public, à diminuer au maximum leurs coûts. Ceci incite à une logique de gestion financière, plutôt qu'une logique d'aide sociale.

Le travail social serait donc transformé en une transaction de service. Il y aurait d'un côté les producteurs des services, de l'autre côté les usagers et les financeurs. La dimension de solidarité ne serait plus présente dans cette nouvelle réalité, même si la solidarité reste affichée comme valeur. Elle n'est plus à la base du fonctionnement des politiques et du travail social. Selon M. Chauvière, ce processus «se nourrit d'un détachement par rapport aux idéaux du service public et de l'intérêt général» Le travail social «doit désormais obéir à une économie politique individualiste et productiviste, compatible avec le mercantilisme». L'auteur dénonce l'«indifférence au recul des protections dues à tous au nom de l'égalité» [2, p.203].

Jacques Ion propose une analyse moins pessimiste, il voit dans les politiques sociales et leurs conséquences sur le travail social, quelques éléments nouveaux. Il note d'une part, qu'aujourd'hui, ce ne sont plus uniquement les chercheurs en sciences sociales, qui analysent le travail social, mais aussi les travailleurs sociaux eux-mêmes. En effet, les exigences d'évaluation et de construction de projets, font que «les acteurs eux-mêmes sont souvent conduits à réfléchir en temps réel sur leurs propres pratiques». Par ailleurs, il constate un changement depuis les années 1970 puisque aujourd'hui les travailleurs sociaux «ne sont plus analysés comme agents de la domination mais comme gestionnaires malgré eux de la 'misère du monde'» [13, p.11].

Concernant les exigences posées par les politiques sociales aux bénéficiaires, notamment à travers le contrat, J. Ion les interprète comme la demande de se constituer comme individu responsable. Le travail social doit alors respecter les usagers, sans lui imposer de choix, mais met ce même usager en position de responsabilité pour lui-même.

Enfin, J. Ion s'interroge sur l'avenir de «l'Etat social », dont dépend le financement des politiques sociales.

On peut en effet constater le développement de politiques territoriales, liées à des problèmes très ciblés, exigeant une mobilisation importante des institutions et des travailleurs sociaux sur le terrain, afin d'être financés de manière pourtant limitée par l'Etat. Lorsqu'on incite les citoyens à se mobiliser eux-mêmes pour s'entraider, cela peut signifier que l'Etat se dégage de sa responsabilité de promouvoir l'égalité entre les citoyens.

Cette rapide présentation des publications sociologiques depuis 30 ans, montre à la fois l'évolution des politiques sociales, leurs répercussions sur le travail social, et l'évolution des sociologues eux-mêmes.

On voit que la crainte d'une intervention trop forte de l'Etat dans la vie privée des familles pauvres, a laissé la place à la crainte d'une intervention trop faible pour l'égalité entre les individus. Les principales évolutions perçues comme preuves de la déresponsabilisation de l'Etat central sont:

- le transfert de ses responsabilités en matière de politiques sociales, vers les départements,

- le financement de nombreuses interventions par le biais de programmes locaux, basés sur la mobilisation des institutions, des professionnels, voire de bénévoles sur le terrain, et limités dans le temps,

- l'introduction du 'contrat' obligeant les usagers à remplir des conditions dans des délais courts, pour obtenir des aides,

- l'introduction de techniques d'évaluation pour prouver l'efficacité des services,

- l'introduction d'une logique de gestion obligeant les institutions et les associations à réfléchir en termes économiques plus qu'en termes sociaux.

Pourtant on peut également voir des aspects positifs dans ces évolutions:

- le plus grand respect de la liberté et des droits des usagers en tant que citoyens,

- l'auto-réflexion plus systématique des travailleurs sociaux sur leurs pratiques,

- la meilleure utilisation des ressources et le développement de pratiques novatrices à travers le développement de partenariats locaux.

1. CASTEL R. (1981) La gestion des risques, de l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse. Paris: Ed. de Minuit.
2. CHAUVIERE M. (2007) Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation. Paris: La Découverte.
3. COUSIN O. (1996) Les mutations du travail social: de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge, in: Sociologie du travail n°2/1996, pp. 141 – 161.
4. DEMAILLY L. (1998) Les métiers relationnels de service public: approche gestionnaire, approche politique, in: Lien social et Politiques – RIAC, 40 automne 1998, pp. 17-24.
5. DONZELOT J. (1977) La police des familles, Paris: Ed. de Minuit
6. DONZELOT J. [dir.] (1991) Face à l'exclusion. Le modèle français, Paris: Esprit. 1991.
7. DONZELOT J. (1998) Introduction, in «A quoi sert le travail social?» Revue Esprit mars-avril 1998.
8. DUBET F. (2002) Le déclin de l'institution, Paris: Seuil
9. ION J. (1991) La fin des petits clercs?, in DONZELOT J. [dir.] (1991), pp. 99-115.
10. ION J. (1992) Mise en œuvre du RMI, évolution des qualifications et modèle professionnel des travailleurs sociaux, in: Sociétés contemporaines, n°9/1992, pp. 77 – 86.
11. ION J. (1998) Le travail social au singulier, Paris: Dunod.
12. ION J. (2000) Le travail social à l'épreuve du territoire, Paris: Dunod.
13. ION J. (dir.) (2005) Le travail social en débats. Paris: La Découverte.
14. ION J. , TRICART J-P. (1998), Les travailleurs sociaux, Paris: La Découverte, 1e éd. 1984.
15. LASCOUMES P. (1977) Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social., Genève: Médecine et Hygiène
16. MEYER Ph. (1972) Enfance irrégulière et police des familles, in: Revue ESPRIT n° 4-5/1972, pp. 195-223.
17. NEGRE P. (1999) La quête du sens en éducation spécialisée. De l'observation à l'accompagnement. Paris: L'Harmattan.