

Evolution des politiques publiques et Ingénierie Sociale

Intervention de Robert Lafore

« L'ingénierie sociale » est une « invention » relativement récente ; la notion s'impose dans l'action sociale avec la création en 2006 du « Diplôme d'Etat d'ingénierie sociale » (DEIS) en lieu et place du « Diplôme supérieur du travail social » (DSTS).

Ce nouveau diplôme ne doit pas être compris comme une simple continuation du DSTS, devenu inadapté du fait de son rattachement au diplôme de maîtrise (bac + 4, 240 ECTS) alors que les formations universitaires situent dorénavant leur second cycle au niveau du master (bac + 5, 300 ECTS). Il s'inscrit dans une nouvelle conception de l'action sociale, certes implicite, mais liée à des recompositions profondes intervenues à compter des années 1990. Ces recompositions touchent l'ensemble des organisations, les politiques publiques et naturellement les structures de l'action sociale.

On peut donc situer l'ingénierie sociale comme une des réponses à ces recompositions, réponse singulière qui doit être comprise en commençant par resituer les mutations d'ensemble de l'action collective, des politiques publiques et des activités rangées sous la dénomination « d'action sociale ».

1/ Les mutations dans l'action collective – Bien qu'il ne soit ici ni souhaitable ni possible de se livrer à une analyse approfondie des transformations affectant les institutions et les processus institutionnels au travers desquels se construit l'action collective, on peut néanmoins faire état de quelques-uns de leurs symptômes.

Tout d'abord, et c'est l'aspect le plus spectaculaire, s'impose une très forte individualisation qui met en avant, en forme de nouvelle idéologie des sociétés démocratiques, « l'être de droit » assis sur les « droits de l'Homme » et les « droits fondamentaux ». Il doit être entendu que le « projet » qui fédère la « société » et de là donne sens à l'instance politique, c'est la défense et la promotion de droits individualisés conçus à la fois comme le socle et le réceptacle de la subjectivité promue en norme fondamentale : chacun doit jouir de la plus grande autonomie, voire indépendance possible, pour « construire » son destin et en conséquence détient à l'égard de la collectivité des créances que cette dernière doit satisfaire. La finalité de la communauté politique n'est plus de façonner le destin commun et de fabriquer une unité en subordonnant les intérêts particuliers à un « intérêt général », mais de garantir les conditions de l'indépendance individuelle ; la cohésion collective est alors conçue comme une conséquence attendue du plein épanouissement des aspirations, des demandes, des attentes individuelles : c'est la socialisation par l'individualisation.

Ce nouveau modèle de l'individu social produit des effets massifs dans les formes de l'action collective : les logiques d'agrégation par la soumission et l'adaptation marginale des subjectivités aux contraintes du collectif, en vigueur il n'y a pas si longtemps sous l'emprise d'organisations et de professions tutélaires certes mais bienveillantes, sont mises de côté ; les dispositifs institutionnels procèdent dorénavant par le bas à partir des individus et se doivent constamment de rechercher leur adhésion.

En conséquence les modèles organisationnels, construits selon les montages techno-bureaucratiques et puisant leur légitimité dans le savoir des corporations et les structures impersonnelles de l'administration publique sont délégitimés et une forme de crise institutionnelle chronique frappe toutes les institutions qui se doivent en permanence de s'adapter et d'évoluer au gré de demandes sociales suscitées par le développement constant des « droits à ».

Bref, une nouvelle façon de « faire société » se cherche et s'expérimente, la difficulté principale étant que cette autonomie revendiquée de l'individu, d'une part est en recherche d'un sens (être libre c'est bien, mais pour quoi faire ?), et d'autre part vide l'action collective du tout « projet » qui répondrait aux questions « où allons-nous » et « pourquoi ». Paradoxalement, il y a d'un côté un trop plein « des » politiques qui doivent fournir les étayages nécessaires aux individus et de l'autre une perte « du » politique ; les instruments subvertissent le sens.

2/ Les recompositions des politiques publiques – A l'instar de toutes les organisations, mais avec des effets plus lourds du fait du rôle prééminent de l'Etat dans la production de la cohésion collective, les structures publiques se modifient pour faire droit aux nouvelles requêtes de l'éthos individualiste contemporain.

Ces modifications sont très nombreuses et il est difficile d'y introduire une hiérarchie permettant d'en comprendre le mouvement d'ensemble. On s'en tiendra là à celles qui font signe vers l'apparition de « l'ingénierie ».

La toile de fond est bien le passage du « service public » au « service du public », glissement qui, à la place d'un « intérêt général » universel et surplombant, entend substituer comme finalité de l'action publique les demandes individuelles des citoyens mués alors en « clients ».

On constate tout d'abord un relatif affaiblissement de l'Etat central et de ses capacités ordonnatrices qui ont été, dans la période antérieure, la caractéristique la plus évidente du modèle français « d'administration publique ». Un système polyarchique s'est développé, avec des multiples niveaux de gouvernement (depuis la commune jusqu'à l'Union Européenne), et tous ces pouvoirs s'entremêlent et interagissent avec de grandes difficultés sans que le « partenariat » et la « coordination » puissent constituer des remèdes vraiment efficaces.

Dans le même temps, on est en recherche de niveaux plus efficaces de légitimité et la notion de « territoire » en est le signe ; il s'agit ni plus ni moins de retrouver des interdépendances ressenties et vécues comme telles pour asseoir des actions collectives ; à cet égard, le « territoire » cherche à retrouver à toute force le contact avec le « citoyen » à la fois pour faire droit à ses demandes particulières mais aussi pour tenter de l'élever à un niveau de généralité donnant prise aux politiques.

Sous les emblèmes de la « gouvernance » qui se substitue au gouvernement et de la « régulation » qui remplace la norme et la règle, on voit apparaître de nouvelles formes d'organisation, d'intervention et de contrôle dénommées « dispositifs », « pilotage » et « évaluation », cela marquant l'abandon progressif des modèles bureaucratiques au profit de méthodes empruntant d'ailleurs au management des entreprises de marché. Dans le sillage de ces novations, les organes tendent à se banaliser, s'indifférencier, notamment du point de vue des statuts juridiques et on tend à ne considérer que les activités elles-mêmes : alors que, traditionnellement, c'est l'organe qui faisait la fonction, il apparaît que la fonction prime et se cherche un organe quel qu'il soit ; c'est ainsi qu'aux cloisonnements fortement établis du passé entre public et privé, entre associations et entreprises, etc..., se substitue un syncrétisme juridique qui mêle public et privé dans des formes inédites.

3/ Les transformations de l'action sociale – L'action sociale n'est évidemment pas épargnée par ces reconfigurations plus générales touchant son environnement. Pour l'essentiel, on est en recherche d'un nouveau modèle qui progressivement invalide l'ancien, sans toutefois avoir trouvé ses équilibres propres tant sont prégnants les montages hérités.

Incluse dans les logiques techno-bureaucratiques, l'action sociale d'après-guerre, dénommée « aide et action sociale » ou « action sanitaire et sociale », s'était constituée sur un modèle très cohérent : prenant en charge des « inadaptés », il s'agissait de leur offrir des statuts réparateurs compensant leur incapacité à tenir les statuts de droit commun et consistant en des placements dans des établissements spécialisés où étaient mobilisés des professionnels répondant à la situation spécifique de chacune des catégories constituées à partir des sciences médico-psycho-sociales.

Ces arrangements ne peuvent tenir face à la requête de prise en compte des bénéficiaires au plus près de leurs singularités telle que promue par le modèle d'établissement de la collectivité à partir d'individus indépendants et maîtres de leur destin.

Sous la bannière du « droits des usagers », conçus comme des prérogatives individuelles, s'élabore un modèle « inclusif » qui entend aménager des « parcours » spécifiques à chacun pour le ramener aux droit commun tant en matière d'éducation, de formation professionnelle, d'emploi, de logement, de culture et de loisirs, etc...

C'est alors l'ensemble du cadre tant organisationnel que professionnel qui vacille car, de « parcours » en « accompagnements », de « plateau de services » en « territoires de santé », de « projet de vie » en « projet pour l'enfant », toute une ingénierie organisationnelle et plus largement institutionnelle doit se façonner pour que l'action sociale à la fois se décroïsonne à l'intérieur d'elle-même et se déséctorise pour entrer en dialogue avec des domaines qui lui étaient antérieurement étranger : emploi, soins, école, entreprises....

A l'instar des contraintes pesant sur l'ensemble des organisations, l'action sociale doit reconfigurer les siennes dans ce nouveau cadre : rechercher l'adhésion et la coopération de l'utilisateur, mettre en place des étayages pour ramener ce dernier au plus près du droit commun, établir des coopérations entre opérateurs pour rationaliser les interventions au plus près des « besoins » ; de là, les organisations entre dans un mouvement, non pas simplement de réforme ponctuelle les adaptant au nouveau cadre, mais de mutations permanentes et si possible rationnelles pour faire droit au régime nouveau de l'individu autonome et en constante évolution.

4/ L'ingénierie sociale au cœur de la fabrique institutionnelle – Si l'on tente de ramener l'ensemble des mutations esquissées ci-dessus à un élément qui les transcende, on peut sans doute mettre en avant le fait que les organisations, notamment celles de l'action sociale, sont confrontées à un nouveau régime de leur établissement comme institutions : elle ne peuvent plus se fonder sur un « amont » où leur sens, leur missions et de-là leurs structures seraient établis durablement ; le centrage organisationnel sur l'individu et ses droits, sur l'utilisateur et son projet, impose une recherche permanente de sens et de légitimité. L'institution est ainsi moins un « donné » stable qu'elle ne constitue un « construit » permanent ; notamment, ce nouvel « usager » requiert qu'en fonction de son évolution, il soit convoqué pour adhérer à l'organisation et à ses buts, ce qui conditionne l'efficacité du modèle. De là un régime d'instabilité chronique des structures et des professions qui doivent presque en continu raffermir leurs identités propres et leur « projet » commun. C'est d'ailleurs bien pourquoi les instruments de ce raffermissement qui se veulent des occasions d'affirmer ou de réaffirmer ce que l'on est, ce que l'on fait et pourquoi, se sont multipliés dans le management du secteur tels les « projets », « plans », « schémas », « contrats » et « conventions ».

L'ingénierie sociale n'est rien d'autre qu'un moyen d'inscrire dans les organisations cette contrainte permanente d'affirmation de « l'universel » (bien commun, intérêt général, intérêt de telle ou telle catégorie, etc...) qui lie leurs membres et leur permet de s'établir et de se maintenir comme groupement collectif légitime aux yeux de ceux qui le composent et aux yeux des acteurs extérieurs. Elle doit concourir, dans un environnement flottant par nature, à fabriquer une certaine stabilité et prévisibilité.

Cette nécessité est d'une nature nouvelle. Dans les organisations du passé on a vu se développer des opérateurs qui intervenaient avec une fonction d'adaptation de la structure à ses fins ou à son environnement : les « ingénieurs » dans les entreprises dès la fin du XIXème siècle, les « experts » dans le mouvement de modernisation après la seconde guerre mondiale, les « consultants » dans les périodes contemporaines.

L'ingénieur social cumule toutes ces fonctions, mais avec une spécificité : concourir à la légitimation d'une organisation. Certes, lui aussi entend maintenir une adéquation entre l'organisation et ses finalités et/ou entre l'organisation et son environnement. Mais il travaille pour ce faire sur le « sens » et il doit le faire surgir des acteurs impliqués, internes et externes.

Ces outils sont ceux de l'élucidation rationnelle des données du « réel », d'où l'importance de ses capacités à mobiliser des savoirs et à les contextualiser pour leur faire produire du sens, mais en devant mobiliser les acteurs et les amener à construire, par-delà les divergences de leurs attentes et de leurs intérêts, un « sens commun » qui ordonne leurs prétentions et rend possible une action collective.

Autour de la figure de l'individu indépendant, qui constitue un vaste chantier, certes exaltant mais pétri de contradictions et d'inévitables illusions, la question est bien celle, en y intégrant les « usagers » menacés par l'infantilisme et le consumérisme, de retrouver du collectif, à savoir du politique : car proclamer des droits sans se préoccuper de leurs conditions réelles d'effectuation, non seulement surestime le droit, mais risque de l'enliser si les conditions politiques et socio-historiques de son affirmation sont éludées. L'ingénieur social, au-delà de ses compétences et de ses savoir-faire, est, au service d'une organisation de l'action sociale, celui qui tend à faciliter une appréhension objective du monde pour que les subjectivités ne subvertissent pas nos responsabilités collectives, dont celles des usagers.