



**COLLÈGE COOPÉRATIF  
PROVENCE ALPES MÉDITERRANÉE**

*Centre agréé par le Ministère des Solidarités et de la Santé*

## **Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale**

*Epreuve Communication ressources humaines*

*D.F. 3 Communication ressources humaines*

### **L'ACTION SOCIALE A L'EPREUVE DE LA RATIONALISATION...**

**Cet article s'adresse aux cadres dirigeants, managers et responsables œuvrant au sein de l'action sociale, acteurs de celle que l'on nomme aujourd'hui l'Economie Sociale et Solidaire.**

**Marie GARNABEDIAN**

*Promotion 12  
2017/2020*

Domaine de compétence de référence :  
DC 3.4

*SESSION OCTOBRE 2018*

*Centre associé*



*« JE SOUSSIGNEE, MARIE GARNABEDIAN, CERTIFIE QUE LE CONTENU DE CE DOCUMENT EST LE RESULTAT DE MON TRAVAIL PERSONNEL. JE CERTIFIE EGALEMENT QUE TOUTES LES DONNEES, RAISONNEMENTS ET CONCLUSIONS EMPRUNTES A LA LITTERATURE SONT EXACTEMENT RAPPORTES, CITES, MENTIONNES DANS LA PARTIE REFERENCES. JE CERTIFIE ENFIN QUE CE DOCUMENT, TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT N'A JAMAIS ETE EVALUE AUPARAVANT ET N'A JAMAIS ETE EDITE ».*

# L'ACTION SOCIALE A L'EPREUVE DE LA RATIONALISATION...

Les nouvelles politiques sociales exigent des changements profonds dans la gestion des organisations de l'action sociale. Aussi il devient essentiel pour valoriser les mutations actuelles de mieux en cerner les enjeux, les freins et les bénéfices pour chacun.

## **La rationalisation des dépenses publiques**

Depuis la loi du 2 janvier 2002 et avec les textes suivants, les fonctionnements et les dynamiques institutionnels se redessinent. Mais les origines de ce mouvement - la loi organique relative aux lois de Finances de 2001 (LOLF), elle-même inspirée de l'expérience des budgets participatifs menée par la ville de Porto Alegre au Brésil - permettent de saisir le projet politique dont il est sujet.

Cette politique nationale est un projet de refonte globale dont la volonté est de redéfinir les places, les enjeux et les relations entre les acteurs du service public : l'heure est à la rationalisation des dépenses. Si rationaliser fait écho au fait de « raisonner », ce projet de société s'appuie sur une logique de performance. La LOLF conditionne les financements alloués à

l'évaluation des objectifs, la qualité de service et l'efficience de l'investissement réalisé pour et par les usagers, citoyens et contribuables. La rationalisation des dépenses publiques se pense donc autour de la réaffirmation d'un fonctionnement démocratique : assurer la transparence du service public et redonner aux citoyens une place et un rôle de gouvernance en repositionnant le parlement comme instance représentative, citoyenne et démocratique.

## **L'action sociale à l'heure de l'ESS**

Dans la continuité, la loi de 2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) impacte l'action sociale, affirmant son appartenance à ce champ et définissant celui-ci comme un mode d'entreprendre spécifique. Elle lie la question économique à la question sociale. Comme la LOLF puis la loi 2002-2, elle aborde l'idée de la participation, cette fois, à travers la modalité d'une gouvernance démocratique. Ainsi les questions économiques et politiques sont aujourd'hui indissociables de la mise en pratique des missions et notamment de l'action sociale. Or, comment les acteurs de l'action sociale se

sont-ils appropriés ces textes ? Comment s'adaptent-ils à la nécessité du changement ? Quels sont les effets observables sur le terrain ? Peut-on considérer que la valorisation attendue est au rendez-vous ?

Il paraît intéressant dans un premier temps de mieux cerner le concept de l'ESS. Il est défini par le ministère de l'économie et des finances publiques, comme désignant « *un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques* ». Aussi, le terme « solidaire » se définit par l'idée d'interdépendance de personnes ou d'une société, liées par une responsabilité et des intérêts communs. Celui de « social » renvoie à la volonté d'amélioration des conditions de vie des personnes les plus défavorisées. La gouvernance démocratique est le fruit de ces notions : elle met en lien les individus dans la réalisation d'un projet commun et pour l'intérêt collectif, en leur permettant de prendre une place dans la prise de

décisions et dans la mise en œuvre du système.

Le mouvement actuel tend à instaurer de nouveaux outils et de nouvelles échelles pour la mise en œuvre du principe démocratique, faisant ainsi l'aveu d'une démocratie française défailante. C'est d'ailleurs ce que met en lumière « *l'indice de démocratie* » créé en 2006 par le groupe de presse britannique The Economist Group. Depuis 2008, la France n'a cessé de se rapprocher du statut de cancre, passant de la catégorie de démocratie complète à celui de démocratie incomplète, affichant une note sur dix, qui ne cesse d'être en baisse (8,04 en 2014 et 7,80 en 2017). Même si cet indice ne fait pas consensus, il reflète tout de même une certaine réalité structurelle de la démocratie « *à la française* ».

Rappelons que la démocratie, « démos » : le peuple, « kratos » : pouvoir, autorité, est l'idée du pouvoir par et pour le peuple. Ce que la LOLF tente de réaffirmer. Platon avait lui-même prédit que la faiblesse des hommes les porterait toujours à choisir leurs intérêts individuels plutôt que ceux du collectif, rendant ainsi la réalité d'une démocratie impossible. Le concept de démocratie, dès lors, appartient au champ des utopies, mais il s'agit à travers les mutations à l'œuvre de « *tendre vers* ».

## **Choc des cultures et panique dans les institutions**

Or, ce grand projet induit les notions de performance, de contrôle, d'appels à projet, donc de compétitivité... confrontant le social à un monde qui lui est étranger. Sur le terrain s'en ressent un véritable choc des cultures.

Le rapport thématique de la cour des comptes de 2009 met l'accent sur la rigidité et l'inertie du système s'expliquant en partie par « les traditions ». La mise en application de la loi 2002-2 en est le parfait exemple : la résistance observée a nécessité l'élaboration du décret de 2010, imposant une date butoir pour l'effectivité de sa mise en application. Ainsi le monde de l'action sociale montre sa résistance au changement. Il est intéressant de considérer les représentations qui s'affrontent et les effets produits sur le terrain, puis d'envisager les moyens nécessaires au changement.

L'interprétation faite sur le terrain d'une seule volonté de réduction des coûts et de renforcement du contrôle empêche la perception des enjeux d'amélioration qualitative des pratiques et du système. Les conséquences sont de plus en plus prégnantes : la souffrance des professionnels est de plus en plus nommée. Le travail social devient le cœur de

publications sur les risques psychosociaux.

L'action sociale s'est construite en réponse aux dérives du taylorisme, approche issue du monde de l'entreprise. Et dans sa culture, le social s'est toujours pensé et vécu en opposition à celui-ci. Le taylorisme est une méthode d'organisation du travail attachée au productivisme et à la performance. Le raccourci est rapide : vu le nouveau champ lexical utilisé, le changement voulu politiquement conduit à un système tayloriste. Or le taylorisme est largement critiqué aujourd'hui dans le monde de l'entreprise. Le constat de ses dérives : rigidification hiérarchique, sur-procéduralisation inefficace, sentiment de perte de sens, déresponsabilisation et démotivation voir souffrance des travailleurs, managers intermédiaires inopérants... sont les symptômes destructeurs d'une réelle efficacité des actions.

Ce sont clairement ces signaux qui s'observent aujourd'hui.

Dans la prise de conscience de leur possibilité de disparaître, de leur soumission aux instances politiques, les associations et services habilités paniquent. Face à la lecture d'un système compétitif et attaché à la performance, les structures hiérarchiques ultra-verticales et pyramidales sont renforcées. Pour ne pas perdre le contrôle, les dirigeants semblent

tendre vers une rigidification de leur posture. Ils focalisent leur énergie sur une stratégie de survie : un renforcement de la communication avec les financeurs et de leur représentation externe. Les institutions ont désormais besoin de plus de cadres intermédiaires pour fonctionner et faire tampon entre les préoccupations des directions générales (DG) et celles des professionnels de terrains.

### **Malaise sur le terrain**

Ainsi, les travailleurs sociaux se trouvent de plus en plus éloignés des instances décisionnaires. Le clivage entre direction et terrain semble produire le sentiment d'une perte de confiance mutuelle. DG et professionnels de terrain ne parlent plus le même langage et ne semblent plus associés dans une volonté de réalisation d'un objectif commun. La dynamique engendrée retire aux travailleurs sociaux la reconnaissance de leur compétence à être un appui dans l'élaboration des politiques sociales. Or, historiquement, l'identité du travail social induit un positionnement d'acteur engagé : nées d'actions caritatives, militantes, bénévoles, les pratiques mobilisées se sont professionnalisées. Mais elles sont restées liées à une volonté d'agir sur la société : être travailleur social pour beaucoup, c'est

faire le choix d'être un levier de changement social.

La standardisation, approche très tayloriste également, semble induire une volonté de lisser les pratiques. Elle implique une perte des savoir-faire spécifiques, attaquant les cœurs de métier, mécanisant ou automatisant les pratiques, les réponses aux usagers au détriment d'une réponse de proximité adaptée aux spécificités de chaque situation. Ainsi naît la perte de sens dans les pratiques et la souffrance professionnelle.

Face à l'augmentation des arrêts maladie pour « usure » ou « épuisement professionnel » peut-on ignorer la mise à mal de la continuité de service et de la qualité du travail engagé auprès des usagers ?

La souffrance professionnelle, comme toute souffrance, génère une forme d'égoïsme : comment se soucier de l'autre, quand le souci de soi est au cœur des préoccupations ? Comment accompagner l'utilisateur pour qu'il recrée du lien social, comment lui permettre de trouver une place sociale apaisée, si les travailleurs sociaux sont eux-mêmes au cœur de clivages et traversés par un sentiment de mécanisation de l'humain ?

### **Platon avait-il raison ?**

Il est facile de penser que tout cela relève d'une erreur de lecture du projet politique national. Car comment imaginer, dans le « pays des droits de l'homme », que les acteurs fassent barrage à la volonté d'amélioration d'un système souhaitant tendre vers davantage de démocratie ? Si ce n'est qu'en enrichissant cette réflexion de la sagesse antique, selon laquelle l'intérêt individuel primera toujours dans le choix des hommes sur l'intérêt collectif. Peut-on lire, dans les résistances actuelles, la force des enjeux de pouvoir et la volonté de chacun de maintenir le sien ? Et finalement, quelle valeur a une démocratie qui s'impose, si elle n'est pas issue d'une volonté civile partagée ? Si elle n'est pas le résultat d'une lutte de pouvoir pour se l'approprier ? Quel intérêt représente-t-elle si elle n'est pas souhaitée ou attendue ? Dès lors comment être acteur face à l'injonction démocratique ? Quels bénéfices en tirer ?

L'ESS, lie la démocratie à la participation. Ce qui pourrait sembler un euphémisme est pourtant le détail d'une modalité démocratique spécifique au regard des formes très diverses que celle-ci peut prendre (représentative, consultative, co-élaborative...). La base de ce projet est donc finalement de casser ou de limiter les fonctionnements verticaux pour valoriser une organisation horizontale, basée sur la coopération des individus : partager

d'avantage le pouvoir décisionnaire à différentes échelles.

### **Le rôle des Managers**

La visée pourrait donc se résumer à s'appuyer sur l'intelligence collective et individuelle pour développer des réponses de proximité aux enjeux sociaux du terrain, afin d'améliorer la performance des actions engagées. Il ne s'agit pas d'être en rupture avec les valeurs et les motivations profondes qui animent le champ de l'action sociale : l'engagement et le progrès social. Au contraire, il s'agit d'en être garants.

Les réformes actuelles mettent en avant le problème économique mais proposent aussi une solution : sa résolution par une gouvernance démocratique. Or elle peut prendre plusieurs formes, se définir à différentes échelles, se dessiner à travers différents cadres et utiliser différents outils. Les changements doivent donner, aux usagers comme aux professionnels, un rôle et un pouvoir démocratique, faire de chacun un réel acteur éclairé du système. Mais celui-ci doit pouvoir être orchestré avec souplesse et adaptabilité face à la diversité des contextes et des ambitions.

La stratégie à mettre à œuvre doit pouvoir permettre l'adhésion de la majorité. Pour cela, elle ne peut pas s'inscrire dans la rupture mais dans un mouvement d'évolution et d'amélioration de l'existant,

tout en permettant l'innovation sur un plan structurel et socio-relationnel.

Dans un premier temps, il est essentiel qu'organismes financeurs, DG et professionnels de terrain retrouvent le sens conjoint de leurs actions et se sentent associés autour de valeurs et d'objectifs communs. Faute de la préexistence d'un cadre déontologique national, des outils co-construits, permettant la garantie d'une éthique de l'action sociale, doivent être créés. La co-élaboration et la formalisation écrite de référentiels d'intervention, d'une charte éthique et de procédures démocratiques sont primordiales.

Au sein des institutions, un climat de confiance et d'équité, fondé sur la transparence et la reconnaissance des droits et des compétences de chacun, doit être instauré.

C'est avant tout dans les instances de régulation et d'élaboration, qu'il faut s'appliquer à mettre en œuvre un fonctionnement démocratique, fonctionnement dans lequel, chacun, quel

que soit sa place et sa fonction, pourra prendre part au débat et aux prises de décisions. Celles-ci doivent pouvoir bénéficier du meilleur de chacun et de sa légitimité à y jouer un rôle : Il faut créer de véritables spécialistes sur le terrain, à travers des formations et des délégations, l'idée n'étant pas d'amener une confusion des places, des rôles et des compétences mais de les redéfinir, de les valoriser et de les développer pour l'intérêt collectif.

Ce sont aujourd'hui l'isomorphisme et le désœuvrement qui guettent les institutions de l'action sociale. Une gouvernance démocratique, s'appuyant l'intelligence collective, est une véritable ressource. Vectrice de performance, d'une dynamique d'innovation et d'amélioration constante, elle assurera la survie et la pluralité de nos organisations.

*Marie Garnabédian*

## *Références*

### **LOLF :**

- *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, NOR: ECOX0104681L, Version consolidée au 23 août 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005631294&dateTexte=vig>
- Direction Générale de la cohésion sociale, Conseil supérieur de travail social, Sous-commission veille *Note de synthèse problématique : La performance en travail social*, juin 2013, [http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CSTS\\_synthese\\_performance\\_en\\_travail\\_social\\_CSTS\\_juin\\_2013.pdf](http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CSTS_synthese_performance_en_travail_social_CSTS_juin_2013.pdf)

### **ESS :**

- JORF n°0176 du 1 août 2014 page 12666, texte n° 2, *LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire*, NOR: ERNX1315311L, ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/7/31/ERNX1315311L/jo/texte>
- Ministère de l'économie et des finances publiques, *Qu'est-ce que l'économie sociale et solidaire ?* <https://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-sociale-et-solidaire>

### **Les risques psycho-sociaux :**

- ANAS, Résumé rédigé par Marie-Andrée Sadot et Marie-Geneviève Mounier, *L'usure ou burn out des travailleurs sociaux, à l'Etude avec l'ANAS*, Mardi 11 Mars 2008, [https://www.anas.fr/L-USURE-ou-BURNT-OUT-DES-TRAVAILLEURS-SOCIAUX-a-l-Etude-avec-l-ANAS\\_a523.html](https://www.anas.fr/L-USURE-ou-BURNT-OUT-DES-TRAVAILLEURS-SOCIAUX-a-l-Etude-avec-l-ANAS_a523.html)
- *Burn out : les travailleurs sociaux en première ligne*, jeudi 1er février 2018, Lien Social, <https://www.lien-social.com/Burn-out-les-travailleurs-sociaux-en-premiere-ligne>
- Léglise Françoise et Melon Elisa, *Travailleurs sociaux en souffrance ?*, 10 octobre 2012 / Journée d'étude, <http://www.pratiques-sociales.org/travailleurs-sociaux-en-souffrance/>
- *Suicide et activité professionnelle en France: premières exploitations de données disponibles*, avril 2010, Institut de veille sanitaire, <http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/datas/files/SSTFP/2010%20Rpt%20suicide%20activite%20professionnel%20France%20INVS.pdf>
- *Les affections psychiques liées au travail : éclairage sur la prise en charge actuelle par l'Assurance Maladie-Risques professionnels*, Rapport de la sécurité sociale, Santé travail : enjeux & actions, JANVIER 2018, [http://www.risquesprofessionnels.ameli.fr/fileadmin/user\\_upload/document\\_PDF\\_a\\_telecharger/brochures/Enjeux%20et%20actions%202018\\_affections%20psychiques%20travail.pdf](http://www.risquesprofessionnels.ameli.fr/fileadmin/user_upload/document_PDF_a_telecharger/brochures/Enjeux%20et%20actions%202018_affections%20psychiques%20travail.pdf)

### **Economie de l'action sociale et de la protection de l'enfance :**

- *Rapport public thématique de la cour des comptes sur la protection de l'enfance*,

octobre 2009, 180 pages, consultable : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000471/index.shtml>

- Vallée Jean-François, *La protection de l'enfance menacée par l'économie*, Ouest-France journal électronique, 14/09/2017, <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/mayenne/la-protection-de-l-enfance-menacee-par-l-economie-5249463>
- *L'économie de la protection de l'enfance et intervention dans le milieu de vie de l'enfant*, <http://odas.net/L-economie-de-la-protection-de-l-enfance-et>
- *La cour des comptes auditionne l'ODS sur la protection de l'enfance en France*, <http://odas.net/La-Cour-des-Comptes-auditionne-l-Odas-sur>
- *Enquête annuelle : « Dépenses départementales d'action sociale en 2016 : des résultats en trompe l'œil »*, mai 2017, <http://odas.net/Enquete-annuelle-Depenses-departementales-d-987>

### **Démocratie et participation :**

- The Economist Intelligence Unit, <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>
- Lavelle Sylvain, *Des différents modes de production de la démocratie*, ICAM Paris-Sénart, Centre Ethique, Technique et Société (CETS), Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (GSPR), [http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/des\\_differeents\\_modes\\_de\\_production\\_de\\_la\\_deumocratie\\_13.pdf](http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/des_differeents_modes_de_production_de_la_deumocratie_13.pdf)
- *La participation, cadre théorique et rôle de l'habitant*, [https://www.lafabriquedulieu.com/wp-content/uploads/2012/12/La-participation\\_site\\_internet.pdf](https://www.lafabriquedulieu.com/wp-content/uploads/2012/12/La-participation_site_internet.pdf)
- Arnstein Sherry R. *A ladder of citizen participation (Une échelle de la participation citoyenne)*, 1971, <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Vinck Delphine, Réseau Ecole et Nature, *Préparer et animer une réunion décisionnelle en démocratie participative*, Fiche ressource mise en ligne le Mer 10 mars 2010, Dernière modification le lun 17 mars 2014, : <http://reseaucoleetnature.org/fiche-ressource/preparer-et-animer-une-r-union-d-cisionnelle-en-d-mocratie-participative-10-03-2010>, <http://ecole-et-nature.org/demo-part/wakka.php?wiki=RechercheTexte&phrase=Accueil>
- <https://wp.unil.ch/ess-vd/mon-profil-ess/les-5-dimensions-du-profil/gouvernance-democratique-et-participative/>

### **Exemples étrangers :**

- Klein Juan-Luis, Fontan Jean-Marc, Harrisson Denis, et Lévesque Benoît, *L'innovation sociale dans le contexte du « modèle québécois » : acteurs, composantes et principaux défis*, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), Université du Québec à Montréal, [https://www.researchgate.net/profile/Juan-Luis-Klein/publication/260983227\\_L%27innovation\\_sociale\\_dans\\_le\\_contexte\\_du\\_modele\\_quebecois\\_acteurs\\_composantes\\_et\\_principaux\\_defis/links/558ebccd08ae15962d8afdc9/Linnovation-sociale-dans-le-contexte-du-modele-quebecois-acteurs-composantes-et-principaux-defis.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Juan-Luis-Klein/publication/260983227_L%27innovation_sociale_dans_le_contexte_du_modele_quebecois_acteurs_composantes_et_principaux_defis/links/558ebccd08ae15962d8afdc9/Linnovation-sociale-dans-le-contexte-du-modele-quebecois-acteurs-composantes-et-principaux-defis.pdf)
- Lévesque Benoît, *Innovations sociales et pouvoirs publics : vers un système québécois*

*d'innovation dédié à l'économie sociale et solidaire, Quelques éléments de problématique*, Université du Québec à Montréal, École Nationale d'Administration publique, Août 2011, Les Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, [http://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES\\_ET1106.pdf](http://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES_ET1106.pdf)

- Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Röcke Anja, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La découverte, »Recherches », 2008, 354pp.
- Théau Benoît, *Le budget participatif de Porto-Alegre*, igapura.org, 2010
- Langelier Simon, *Que reste-t-il de l'expérience de Porto-Alegre ?* Le monde diplomatique, octobre 2011, page II et III.

