

Une approche critique de l'individualisation des politiques sociales : pistes de réflexion

Hélène Béguin, Lab'Urba, Université Paris-Est

Louis Bertrand, CeRIES, Université Lille 3

Introduction

Dans cette communication, nous souhaitons proposer quelques pistes de réflexion pour une approche critique des politiques sociales individualisées, à partir de nos recherches menées sur des secteurs spécifiques des politiques sociales du logement et du handicap. Cet objectif peut paraître très ambitieux. Nous avançons ces quelques propositions avec beaucoup d'humilité, tant le risque d'une sous-détermination par les faits nous paraît grand. Si la critique peut paraître radicale, nous nous gardons d'être trop affirmatifs à ce stade de nos réflexions, et sommes ouverts à toute... critique qui pourrait nous être faite.

Cette communication s'appuie sur nos travaux de thèse portant sur la reconversion des foyers de travailleurs migrants et les politiques d'insertion par le logement. La communication intégrera également des réflexions issues d'une recherche en cours autour de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. Ces trois terrains sont explorés avec les outils de la sociologie empirique : observations, entretiens et collecte de documents de différente nature (archives, littérature grise...).

Nous entamerons cette communication en nous penchant sur l'avènement des politiques sociales individualisées et les analyses qui en ont déjà été faites. Nous expliciterons en quoi nos terrains de recherche respectifs fondent nos intuitions. Nous proposerons ensuite une approche critique des politiques sociales individualisées sous deux angles. Nous partirons d'abord de critiques que nous appellerons « internes » dans la mesure où elles peuvent être adressées au nom même des principes et des objectifs revendiqués par les politiques étudiées. Puis nous nous éloignerons de ces critiques « internes » pour aborder des critiques plus « externes », portant sur les objectifs mêmes de ces politiques.

Des politiques sociales individualisées

Trop ou trop peu d'institution ?

Les dernières décennies ont vu l'émergence de nouvelles politiques sociales « individualisées » ou des politiques existantes sensiblement réformées dans le sens d'une individualisation. Il s'agit d'apporter au cas par cas des aides personnalisées à des bénéficiaires encouragés à déterminer des projets pour eux-mêmes, dans un rapport à l'institution souvent sanctionné par un contrat. Les politiques d'insertion, et la première d'entre elles, le RMI, en sont un exemple fort, mais on peut en voir la trace dans les réformes de l'assurance chômage, voire dans les dispositifs liés au « nouveau management public ». On peut rapprocher cette évolution du déclin de « programmes institutionnels » où « le travail sur autrui » chargé de produire des individus socialisés à des valeurs supérieures et des sujets autonomes marque le pas (Dubet, 2002).

Si l'on confronte certains auteurs qui se sont penchés sur ces politiques, l'individualisme institutionnel des politiques d'insertion, qui vise à faire des bénéficiaires des individus autonomes et responsables, est soit trop peu institutionnel en ce qu'il peut manquer de fournir des supports à l'individu, soit trop institutionnel lorsqu'il contraint certaines manières d'être un individu.

Marc-Henry Soulet, par exemple expose ainsi les attendus de la responsabilisation des demandeurs du point de vue du « travail avec autrui »¹ :

La responsabilisation appelle la fixation des fins par l'individu lui-même. [...] Cela suppose une plus grande implication du bénéficiaire usager dans la définition et la mise en œuvre de sa propre insertion, au point de parler de coproduction de service. Les fins ne pouvant plus être hétéronomes, c'est au cœur de lui-même que l'usager doit chercher sa propre définition, c'est à dire l'élaboration de son projet. (Soulet, 2005, p 95, l'auteur souligne)

A partir de cette responsabilisation radicale, la question de l'institution se poserait en des termes nouveaux :

Les institutions dans ce schéma, ne se distinguent plus par une fonction instituante assignant des conduites et imposant de l'extérieur des normes et des comportements d'action, mais elles jouent un rôle de contenant que les individus remplissent significativement et normativement, et ce par le fait même qu'ils poursuivent leur quête de réalisation. (*ibid*, p 98)

Si l'institution est censée n'être plus qu'un contenant pour les projets des usagers, Marc-Henry Soulet pose la question du « point d'ancrage de l'intervention sociale ». L'individualisation sous cette forme paraît assez déstabilisante pour les institutions d'intervention sociale. Quelles seront les références, les supports, le rôle du travail social ?

Cette évolution pourrait renforcer « l'individualisme par défaut » en abandonnant les individus à leur responsabilité individuelle, alors qu'ils manquent de supports pour être des individus autonomes et responsables. Robert Castel insiste sur la fragilité des impétrants, qui rend difficile la formulation d'un projet et nécessaires les supports externes à l'individu (Castel, 2005, p 45). Que veut dire l'exigence d'autonomie pour une individualisation marquée par le manque ? Cette injonction peut être au fondement d'une violence symbolique particulière. C'est ce que notait déjà Robert Castel dans la distinction entre ce qu'il nommait individualisme positif et individualisme négatif dans *Les métamorphoses de la question sociale*. L'application à tous des normes de l'individualisme positif, peut être dommageable aux plus faibles. C'était le cas par exemple avec l'extension du contrat de travail - individuel - avant la mise en place des protections - collectives - de la société salariale :

L'individualisme « positif » s'impose en essayant de recomposer l'ensemble de la société sur une base contractuelle. Par l'imposition de cette matrice contractuelle, *il va être demandé, ou exigé, que les individus démunis agissent comme des individus autonomes*. [...] Ces prérogatives positives de l'individualisme vont ainsi s'appliquer à des individus qui de la liberté connaissent surtout le manque d'attaches, et de l'autonomie l'absence de supports. (Castel, 1999, p 753-554, l'auteur souligne)

En résumé, les manières d'appréhender les institutions de l'insertion ne sont pas univoques. Une lecture radicale de l'individualisation des politiques sociales amènerait à conclure à leur disparition au profit des bénéficiaires, mais cette utopie est invalidée dans les faits : l'autonomie fonctionne comme une injonction institutionnelle. Dans la négociation qui peut avoir lieu entre bénéficiaire et institution, un jeu peut réapparaître pour aménager voire subvertir la contrainte.

A nos yeux, le rôle des institutions n'a donc pas disparu. Avant d'exposer nos pistes de critique, nous voudrions préciser à présent d'où nous parlons, en présentant nos trois terrains de recherche.

¹ Expression d'Isabelle Astier (2007), reprise par Dider Laforgue, qui distingue à côté du travail sur autrui identifié par François Dubet, des formes de travail « avec autrui », « pour autrui » voire « sans autrui » (Laforgue, 2009).

L'individualisation en pratiques

Notre travail vise ici à tenter d'approfondir la réflexion sur les politiques sociales individualisées à partir de trois domaines diversement touchés par l'individualisation, et qui interprètent différemment l'appel à un individu autonome et responsable. Il s'agit des mutations des foyers de travailleurs migrants, qui sont progressivement intégrés dans le champ du logement des personnes défavorisées par leur transformation en *résidences sociales*², des Fonds Solidarité Logement et des politiques d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales fait l'objet de la recherche de doctorat en cours d'Hélène Béguin³. Dans le cas de la transformation des foyers de travailleurs migrants, l'appel à un individu autonome et responsable se traduit physiquement et symboliquement. Physiquement, dans l'espace, il s'agit du passage des chambres collectives à des studios individuels, qui entraîne la création d'espaces privatifs pour les résidents mais s'accompagne souvent d'une réduction des espaces collectifs dans les établissements. Symboliquement, la transformation des foyers est également porteuse d'attentes normatives dirigées vers l'avènement d'un individu responsable – c'est-à-dire capable de prendre ses responsabilités vis-à-vis du logement et de l'établissement dans lequel il réside, et volontaire pour le faire – et autonome – c'est-à-dire émancipé vis-à-vis de ses appartenances primaires ou communautaires et capable d'élaborer un projet personnel. Le passage au logement individuel est énoncé, dans le discours institutionnel (textes officiels, représentants de l'Etat) comme un moyen de soustraire les résidents à la vie et aux règles communautaires, de leur apprendre à avoir une vie privée individuelle. L'individualisation des logements est également justifiée par une rhétorique de la responsabilisation des résidents, responsabilisation vis-à-vis des coûts liés au logement et de son occupation. En effet l'individualisation des logements rend possible pour le gestionnaire d'attaquer un résident ne respectant pas les dispositions du règlement intérieur, notamment en ce qui concerne l'hébergement de tiers dans le logement.

Les Fonds Solidarité Logement (FSL), issus de la loi Besson de 1990 ont été étudiés en thèse par Louis Bertrand⁴ (2008). Il s'agit de fonds départementaux, sous la responsabilité des Conseils Généraux depuis la décentralisation de 2005. Ils octroient des aides financières pour l'accès au

² Dispositif de logement temporaire créé en 1994 dans le cadre des politiques du logement des personnes défavorisées. La résidence sociale a été conçue comme un logement « d'insertion », « tremplin » pour l'accès au logement de droit commun. Les résidences sociales font désormais partie de ce que les organismes gestionnaires, regroupés au sein de l'Unafo, désignent par « logement accompagné » : elle propose du logement privatif ainsi qu'une forme d'accompagnement, celui-ci restant généralement très léger dans la mesure où les financements propres de la résidence sociale permettent essentiellement aux gestionnaires de jouer un rôle de médiateur entre les résidents et l'environnement local ainsi que les services de droit commun (FORS Recherche sociale, 2009).

³ Dans le cadre de la thèse, 33 entretiens ont été réalisés avec des acteurs impliqués dans la transformation des foyers de travailleurs migrants et / ou dans la gestion de résidences sociales, dont 19 au sein d'organismes gestionnaires de foyers et 7 au sein d'organismes propriétaires. Les représentants de l'État ont également été interviewés aux niveaux national et local (sur deux territoires différents : l'agglomération orléanaise et la ville de Paris). Ces entretiens ont été complétés par l'observation de deux types de situations : d'une part, des réunions rassemblant, au niveau local, les acteurs de la transformation des foyers ; d'autre part, les événements organisés par l'Unafo (fédération des gestionnaires de foyers) rassemblant les représentants des organismes gestionnaires à l'échelle nationale. Enfin, dans le cadre d'une période de travail salarié d'un an au sein d'une des principales associations gestionnaires de foyers et résidences sociales (l'association Aftam), nous avons pu observer au quotidien le travail effectué par ce type d'organisme en matière de logement d'insertion.

⁴ L'enquête a porté sur quatre départements de 2003 à 2006. 53 entretiens ont été réalisés avec des membres des différentes institutions partie-prenantes de l'insertion par le logement. Nous avons pu observer 8 commissions d'attribution des aides, 3 groupes de travail sur le règlement intérieur d'un FSL, une vingtaine de réunions de groupes de travail ou de commissions sur la réforme d'un PDALPD, et une vingtaine de réunions ou colloques, associatifs ou institutionnels. Nous avons également observé une audience de tribunal d'instance où étaient traitées des assignations aux fins de résiliation de baux.

logement, le maintien dans les lieux de ménages en impayés de loyer et des mesures d'accompagnement social « lié au logement ». Ces fonds s'insèrent dans des « plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées » (PDALPD) copilotés avec l'État, qui coordonnent les politiques menées localement. Ces aides et les mesures du PDALPD sont censées être octroyées au cas par cas, après une étude de solutions adaptées aux ménages en difficulté de logement. « L'individualisation » s'adresse ici à des ménages, mais les formes en sont très comparables aux autres politiques d'insertion : insistance sur le « parcours » et le « projet » résidentiel, passation de contrats d'accompagnement, de contrats d'hébergement... Les ménages doivent être responsabilisés par rapport au paiement du loyer et à l'occupation paisible des lieux.

Les enjeux autour de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) font actuellement l'objet d'une recherche menée au sein du laboratoire CeRIES par Vincent Caradec, Jean-Sébastien Eideliman et Louis Bertrand et financée par la MiRe et la CNSA. L'enquête porte sur les commissions qui octroient RQTH et « orientation professionnelle », sur les dossiers de demande adressés à la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH, qui prend le relais des anciennes Cotorep) et comportera des entretiens avec les demandeurs⁵. L'individualisation des politiques du handicap est marquée par la loi de 2005 qui insiste sur une évaluation globale des situations et met en avant la notion de « projet de vie » des personnes demandeuses. L'individualisation y prend une forme moins contraignante pour les usagers : l'expression d'un « projet de vie » est facultative, il n'y a pas de contrat à signer avec la MDPH. Les prémices d'une « activation » de l'allocation adulte handicapée sont discernables, mais n'ont pas à ce jour d'effet contraignant.

Si ces trois terrains ont été investigués au moyen des outils d'une sociologie empirique, nous en aurons ici un usage particulier. Inquiets de la nécessaire mise en contexte que requiert l'emploi d'extraits d'entretien ou d'observation sur des terrains aussi différents, et pressés par le temps, nous avons préféré avoir un propos plus généralisant, fondé sur une bonne connaissance des terrains interrogés et sur nos lectures. Nous espérons que le résultat ne sera pas trop « décharné » et qu'il conservera l'efficacité espérée.

Nous voulons à présent aborder une première série de critiques, « internes » au champ des politiques sociales individualisées au sens où elles les confrontent à leurs propres objectifs.

Une critique « interne » : les promesses intenables des politiques sociales individualisées

Les observations réalisées sur nos différents de recherche nous amènent à interroger le cadre et les conditions de mise en œuvre des politiques sociales individualisées. En effet, les objectifs affichés par ces politiques apparaissent comme des promesses intenables dans le contexte de leur mise en œuvre aujourd'hui. Nous expliciterons ici trois promesses intenables des politiques sociales étudiées ici : l'analyse des demandes de façon personnalisée, étudiant chaque situation au cas par cas ; la mise en œuvre d'un accompagnement individualisé des bénéficiaires ; la réalisation de l'insertion des bénéficiaires, c'est-à-dire l'accès à un logement de droit commun pour les personnes défavorisées et l'accès à un emploi ou une formation pour les personnes reconnues comme travailleur handicapé.

⁵ L'enquête porte sur deux départements. Fin 2010, 25 « équipes pluridisciplinaires », 12 « commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées » et 2 informations collectives ont été observées. 7 entretiens avec des professionnels ont été réalisés et 1 avec un demandeur.

Des moyens insuffisants pour étudier les demandes au cas par cas

S'agissant de l'analyse des demandes, les politiques sociales étudiées proposent d'accorder une grande importance à l'étude au cas par cas des demandes, afin d'y apporter une réponse personnalisée. L'individualisation suppose une analyse de chaque demande en prenant en compte la situation de la personne ou du ménage dans sa globalité et dans ses particularités. Il ne s'agit pas seulement de prendre en compte un niveau de ressources ou de compétences, ni de vérifier si la personne répond à un certain nombre de critères définissant des ayants-droits. Il s'agit plutôt de porter une attention à des parcours, des récits et des projets individuels. Ce travail d'évaluation très qualitatif, pour être effectué pour l'ensemble des demandes, suppose la mobilisation de moyens importants. C'est ce travail que cherchent à effectuer les « magistratures sociales », réunissant divers partenaires ayant à connaître des situations des demandeurs et au fait des solutions possibles localement (Astier, 1997). Mais celles-ci ne sont pas disponibles et mobilisables indéfiniment. Les commissions d'attribution, dans le domaine du logement d'insertion comme dans celui du handicap, ne peuvent siéger assez longuement et assez fréquemment pour pouvoir porter une attention particulière et poussée à chaque situation individuelle. Et si l'étude de chaque dossier au cas par cas est effectivement réalisée, elle demande un temps particulièrement long et contribue à alimenter les « files d'attente ».

En réaction à ces problèmes, le travail d'analyse au cas par cas par des magistratures sociales laisse la place à des phénomènes de bureaucratisation ou de routinisation de la réponse. Pour les Fonds Solidarité Logement, certains départements, notamment après la décentralisation de 2005 ont fait le choix de confier une grande partie des décisions à des services délégués. Dans ces services, qui peuvent être associatifs, un agent seul décide de l'octroi des différentes aides en fonction du règlement intérieur du Fonds. Seules les décisions les plus lourdes ou les dérogations sont du ressort des commissions d'attribution des aides.

Dans les MDPH, le traitement de certaines demandes est assuré par un médecin seul. Les équipes pluridisciplinaires réunissant des services extérieurs à la MDPH ne connaissent alors qu'une partie des demandes. Et la commission des droits et de l'autonomie en connaît encore moins (peut-être 10% de demandes voire moins) : la plupart de ses décisions se fait « sur liste », c'est à dire sans présentation des situations.

Dans l'hébergement des migrants, ces évolutions ne semblent pas observables, si l'on excepte la mise en place prochaine des SIAO (Système Intégré d'Accueil et d'Orientation) qui vise surtout à une rationalisation de l'offre d'hébergement.

Plusieurs facteurs expliquent ces tendances. Avoir une approche globale prend du temps et FSL et MDPH sont soumis à des contraintes sur leur délai de réponse (2 mois pour les FSL et 4 mois pour les MDPH). Ils doivent à la fois répondre de manière individualisée et rapidement. Le temps consacré à l'étude des dossiers n'est pas seulement pris en charge par le FSL ou la MDPH mais également par les partenaires sollicités : présence en commission et temps de préparation des commissions (recherche d'informations sur les situations étudiées). Pour certaines situations pour lesquelles la décision est prise en une ou deux minutes, sans discussion, l'utilité de réunir une commission n'est pas évidente. Enfin, même pour les situations qui passent devant les commissions, un certain nombre de réponses sont « routinisées », soit par les habitudes de travail en commun des membres, soit en raison de l'éventail parfois réduit de solutions à proposer⁶.

Par l'ensemble de ces phénomènes, l'objectif d'une évaluation globale et circonstanciée des demandes s'éloigne. Un autre point fortement mis en avant, l'accompagnement des demandeurs et des bénéficiaires paraît loin d'être réalisé, comme nous allons le voir à présent.

⁶ Toutefois, la rapidité de l'examen en commission peut aussi cacher un fort travail d'élaboration de la réponse par des travailleurs sociaux en relation avec les demandeurs.

L'impossibilité d'un accompagnement individualisé pour tous

Les moyens disponibles pour l'accompagnement des bénéficiaires apparaissent insuffisants. Ceci met en cause la possibilité de réaliser l'un des objectifs affichés par les politiques sociales individualisées, à savoir l'adaptation des réponses aux situations des personnes, notamment dans le temps, en fonction de leur propre parcours.

Dans le secteur de l'hébergement d'insertion, la réduction des « prix de journée » (subvention accordée par l'Etat aux gestionnaires) en structure de type CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) pose la question des possibilités de mise en œuvre d'un accompagnement social individualisé. En matière de logement d'insertion, le dispositif *résidence sociale* présente des ambiguïtés symptomatiques. La résidence sociale relève du secteur du logement dit « d'insertion » : c'est un dispositif de logement temporaire censé jouer un rôle de passerelle vers le logement de droit commun, de « tremplin » dans les parcours des personnes. Mais ce dispositif n'intègre pas, en lui-même, de moyens dédiés à l'accompagnement des résidents vers le logement de droit commun⁷. Or, la sortie vers le logement ordinaire est facilitée par la mise en œuvre d'un accompagnement social spécifique. Aussi, les organismes gestionnaires de résidences sociales doivent rechercher des financements supplémentaires (de type ASLL, Accompagnement Social Lié au Logement) s'ils veulent avoir les moyens de réaliser l'accompagnement social nécessaire à la réalisation de leur mission, mais l'obtention de ces financements, qui relèvent des FSL, ne leur est en rien garantie.

Dans le secteur du handicap également, les moyens manquent pour mettre en place un accompagnement individualisé pour l'ensemble des demandeurs. L'accompagnement de la rédaction du dossier et du fameux projet de vie, pourtant exigé par la loi, paraît rarement mis en place, ainsi que l'explication des décisions prises. Le déficit de places et de personnels en matière de services d'aide à domicile (qui prennent diverses formes : assistance dans les actes de la vie quotidienne, aide à la socialisation, aide médicalisée) ou d'aides à la vie scolaire pour les enfants handicapés révèlent la difficulté à répondre à l'ensemble des besoins. De même, la rareté des places disponibles dans les formations de « reclassement professionnel » offertes aux travailleurs handicapés conduit à la création de longues listes d'attente qui mettent à l'épreuve la patience et les projets des demandeurs et contraignent certains à accepter une forte mobilité pour accéder à la formation recherchée.

La pénurie des solutions de sortie des dispositifs

Les promesses intenables des politiques sociales étudiées résident donc dans l'impossibilité d'individualiser totalement l'analyse des demandes ainsi que dans les réponses apportées à l'ensemble des bénéficiaires, du fait du manque de moyens affectés. La dernière promesse intenable que nous souhaitons pointer porte sur l'objectif d'insertion des personnes dans le « droit commun » que portent ces politiques.

En effet, les politiques sociales individualisées ont vocation à accompagner leurs bénéficiaires vers l'insertion et le « droit commun » – c'est-à-dire vers l'accès à un logement ordinaire (dans le parc social ou privé) pour ce qui concerne les politiques sociales du logement, et vers l'accès à une vie professionnelle ou scolaire « ordinaire » ou « adaptée » pour ce qui concerne les politiques du handicap. Les formes de prises en charge et d'accompagnement proposées sont donc temporaires,

⁷ L'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS), financement conçu pour permettre la mise en œuvre d'une certaine forme d'accompagnement dans les résidences sociales, est largement insuffisante par rapport à ce qui serait nécessaire pour réaliser un accompagnement social renforcé en vue de l'accès des résidents au logement ordinaire. Ce financement n'est d'ailleurs pas destiné à cela, il est avant tout destiné à permettre au gestionnaire de jouer un rôle de médiateur entre les résidences et les guichets de droit commun (FORS, 2009). De plus, ce financement, attribué par l'État déconcentré à l'échelle départementale (DDCS), n'est pas systématiquement attribué aux gestionnaires qui en font la demande, et connaît une baisse depuis sa création en 2000 (l'enveloppe n'évolue pas alors que le nombre de résidences augmente).

orientées vers la sortie des dispositifs, dans lesquels les bénéficiaires n'ont pas vocation à rester indéfiniment. Néanmoins, cet objectif est mis à mal par la pénurie des solutions de sortie des dispositifs.

Cette difficulté est particulièrement saillante dans le secteur des politiques sociales du logement : la rareté des logements accessibles aux personnes ayant des revenus modestes ou une situation professionnelle précaire rend très difficile la sortie des personnes des dispositifs d'hébergement ou de logement temporaire (CHRS, résidences sociales, bail glissant,...), au point que la situation des travailleurs habitant durablement en structure d'hébergement devient une préoccupation publique à part entière (Lanzaro, 2010). Cette pénurie de solutions de sortie des dispositifs d'insertion, alors même que les bénéficiaires sont considérés par l'institution comme « aptes »⁸, tend à disqualifier ou délégitimer le travail d'activation des bénéficiaires effectué au sein des structures d'hébergement en vue de leur accès au logement de droit commun.

Dans le champ du handicap, la pénurie des solutions de sortie des dispositifs apparaît, d'après nos observations, moins saillante. Pour autant, en matière d'accès à l'emploi, force est de constater un fort taux de chômage chez les travailleurs handicapés. Par ailleurs, certaines catégories de personnes handicapées apparaissent difficiles à « insérer » professionnellement dans le milieu du travail dit « ordinaire », alors que les structures adaptées font également défaut. C'est particulièrement vrai pour les personnes souffrant des troubles psychiques, pour lesquelles les structures de type ESAT (Etablissement et Service d'Aide par le Travail) ne sont pas toujours adaptées car plutôt destinées à des personnes présentant des déficiences intellectuelles. Pour les personnes souffrant de troubles psychiques formées et qualifiées, les structures intermédiaires entre le milieu « ordinaire » et le milieu « protégé » (type ESAT) manquent, les anciens « ateliers protégés » transformés en « entreprises adaptées » semblant marqués par des contraintes gestionnaires trop fortes.

En mettant en regard les objectifs affichés des politiques sociales individualisées et les conditions de leur mise en œuvre, nous avons tenté d'apporter les éléments d'une critique « interne » de ces politiques. Une autre posture critique, que nous qualifions d'« externe », consiste à questionner non plus les conditions de la réalisation des objectifs affichés, mais les objectifs eux-mêmes. Si la critique « interne » permet essentiellement de mettre en évidence les contradictions des politiques étudiées, la critique « externe » offre l'occasion d'interroger ces politiques sous l'angle de la justice sociale et des formes d'exclusion ou d'inclusion qu'elles sont susceptibles de générer⁹.

Une critique « externe » : questionner les objectifs des politiques sociales individualisées

Dans cette partie nous voudrions avancer deux types de réflexion : l'une porte sur l'importance du pouvoir de qualification dont dispose les institutions étudiées, l'autre sur la persistance d'asymétries entre les demandeurs et les institutions.

Seule l'institution qualifie comme projet

Dans les secteurs sur lesquels portent nos recherches, conformément aux logiques d'activation, il est exigé des bénéficiaires qu'ils s'engagent activement dans leur « parcours d'insertion ». L'accès

⁸ La création de la notion de « savoir habiter » par la Fnars (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) et de « ready to home » par les organisations des pays anglo-saxons participent à mettre en évidence la présence, au sein des dispositifs d'hébergement temporaire, de personnes considérées comme « aptes » à accéder à un logement de droit commun, mais qui restent bloquées dans les dispositifs d'hébergement faute de logements accessibles.

⁹ Le lecteur reconnaîtra peut-être ici l'influence sans doute encore mal intégrée des réflexions de Luc Boltanski (2009).

aux dispositifs et services disponibles suppose, de la part des individus, la formulation d'un « projet ». Mais tous les projets ne se valent pas : c'est le rôle du travail institutionnel que de qualifier et de valider les projets formulés par les bénéficiaires. Distinguer ce qui est projet de ce qui ne l'est pas devient une des tâches de ceux qui font les politiques sociales au quotidien et qui doivent déterminer à qui ils attribuent les ressources rares dont ils disposent (le logement, les services d'aide à domicile, les places en formation...). De plus, se pose la question des capacités des personnes les plus vulnérables à se raconter et à se projeter dans le temps pour formuler un projet, question soulevée par les travailleurs sociaux eux-mêmes. Que peut-on légitimement demander à une personne souffrant de troubles psychiques, qui a vécu à la rue pendant des années et qui demande un logement en maison relais¹⁰ ? Ce type de dilemme fait partie du quotidien de ceux qui font les politiques sociales individualisées. La logique de projet renouvelle-t-elle les formes de sélection des bénéficiaires ? Les usagers « sans projet » sont-ils exclus, ou, au contraire, les objectifs les plus infimes sont-ils labellisés comme « projet » afin de permettre au plus grand nombre d'accéder aux aides et services proposés¹¹ ?

Dans le secteur du logement, nous avons pu observer les discussions que suscite, entre les travailleurs sociaux, la question de savoir ce qu'il est légitime et réaliste de demander à un candidat à l'entrée dans un logement d'insertion ou au bénéficiaire d'une aide du FSL. De façon générale, il nous semble que les projets considérés comme valables peuvent porter sur quelques dimensions de la vie sociale qui reviennent de façon récurrente : entretenir, tisser ou renouer des liens (liens avec la famille, l'environnement social, le monde du travail) ; s'installer dans un logement et acheter les objets considérés comme nécessaires à l'occupation d'un logement (équipement électroménager pour le travail domestique, équipement mobilier nécessaire à la vie quotidienne) ; travailler ou occuper son temps dans l'optique d'un retour au travail ultérieur (suivre une formation) ; recouvrer la santé, l'estime et l'entretien de soi (suivre son traitement régulièrement, entamer un traitement pour sortir d'une conduite addictive). Ainsi, au cours des observations que nous avons réalisées, nous avons pu assister à des discussions entre travailleurs sociaux ou membres de magistratures sociales affirmant qu'« un projet, ça peut être n'importe quoi », ou cherchant à déterminer si « acheter une machine à laver » constituait effectivement un « projet », ou encore questionnant la validité des demandes des personnes dont « le seul projet est le relogement » (c'est-à-dire qui formulent simplement le projet d'accéder à un logement pour justifier leur demande... de logement !). Mais pourquoi devoir se raconter pour obtenir un logement ? Il paraîtrait très incongru de demander à une personne souffrant d'un rhume d'élaborer un projet de retour à la santé visant non seulement le traitement du rhume mais également d'autres objectifs plus ou moins liés à la guérison.

Dans le secteur du handicap, des « projets de vie » peuvent être présentés par les personnes qui font des demandes à la MDPH. L'expression de tels projets n'est pas obligatoire, mais paraît particulièrement utile quand les demandes paraissent peu claires. Le statut de ces projets de vie

¹⁰ La maison relais est une forme particulière de résidence sociale : structure de petite taille (autour de 20 logements), elle propose, pour les personnes très désocialisées, ayant connu des périodes de vie à la rue ou des parcours résidentiels faits d'allers-retours entre la rue et les structures d'hébergement, un logement pérenne ainsi qu'un accompagnement de proximité (présence quotidienne de deux « maîtres de maison » pour l'aide dans les gestes et les démarches de la vie quotidienne). La particularité de la maison relais réside dans le caractère pérenne du logement : les résidents n'ont pas d'injonction à en sortir, ils peuvent y rester aussi longtemps qu'ils le souhaitent. Cette caractéristique rend d'autant plus intéressantes l'observation des discussions des salariés des organismes gestionnaires de maisons relais lorsqu'ils s'interrogent sur ce qu'ils sont en droit de demander aux candidats à l'entrée en maison relais et aux résidents déjà entrés. En effet, alors que les textes officiels ne le prévoient pas, les salariés tendent à demander à ces personnes de montrer, a minima, leur adhésion au projet que porte la maison relais, c'est-à-dire l'inscription de la personne dans un environnement social et son (ré)apprentissage des gestes de la vie quotidienne dans un logement privé.

¹¹ Ce qui amène à se demander jusqu'où les pratiques observées sont-elles conformes aux attendus des politiques d'insertion, insistant sur le contrat, le projet, la personnalisation des réponses apportées. Ces discours ne relèvent-ils pas, au moins partiellement, d'un registre de justification homogénéisant, recouvrant des pratiques plus diverses ?

paraît encore peu clair tant pour les demandeurs que pour les professionnels. Possibilité d'expression offerte aux usagers, il semble parfois relever de forme de « suppliques » (Fassin, 2000) cherchant à apitoyer l'institution, à décrire une situation intenable et semble rarement dirigés vers un avenir sur laquelle la MDPH aurait prise. Du côté des membres des magistrature sociales du handicap on peut souvent observer une formes de déception devant le caractère peu informatif de ces projets, perçus comme des outils de l'évaluation. Ce qui les amène à nous dire qu'il y a peu de projets de vie dans les dossiers. Ce relatif « hors-sujet » des demandeurs est parfois comblé par la recherche d'information auprès des partenaires de la MDPH ou par de nombreux dispositifs de « pré-orientation » des demandeurs. Ces partenaires donnent alors d'autres éclairages sur les projets qui pourront permettre de statuer.

Ces réflexions ne sont pas totalement isolées. Robert Castel par exemple souligne le possible glissement d'un manque d'institution à une forme d'excès d'institution dans le cas du RMI. Alors qu'il aborde la difficulté de demander à des personnes très défavorisées d'avoir un projet, il ajoute :

Il est vrai que ce type de contrat [le contrat d'insertion exprimant un projet] est souvent fictif, car l'impétrant est difficilement à la hauteur d'une telle exigence. Mais c'est alors l'intervenant social qui est juge de la légitimité de ce qui tient lieu de contrat [...]. Il exerce ainsi une véritable magistrature morale (car il s'agit en dernière analyse d'apprécier si le demandeur « mérite » bien le Rmi), très différente de l'attribution d'une prestation à un collectif d'ayants droit, anonymes certes, mais du moins assurant l'automatisme de la distribution. (Castel, 1999, p 763)

Dans les politiques d'insertion, l'individu devient le grain de la société sur lequel intervient la puissance publique. Ce qui peut avoir pour implication un contrôle social renouvelé sur des individus pour lesquels la reconnaissance par l'institution se substitue à la reconnaissance sur le marché du travail. L'injonction de participation pénètre de plus en plus profondément dans la personnalité des bénéficiaires, à qui est demandé une implication de plus en plus personnelle¹². Le projet peut parfois apparaître comme un nouveau critère du mérite. Mais tous les projets, notamment professionnels, ne sont pas considérés comme légitimes ou tout simplement viables. L'insertion sociale est également modelée par les institutions, qui méconnaissent ou disqualifient parfois certains liens¹³.

Ces questions nous amènent à interroger les contraintes qui pèsent sur les projets des demandeurs et à discuter de certaines formes d'hétéronomie qui persistent dans la relation entre demandeurs et institutions.

Injonctions à l'autonomie et persistances d'hétéronomies

L'appel au projet et à l'individu autonome peut fonctionner comme une « injonction à l'autonomie » (Duvoux, 2009). A propos des dispositifs d'hébergement, Lucie Bonnet note que « les dispositifs d'insertion en matière de logement sont désormais orientés vers une capacité à sortir, le logement étant dès lors valorisé comme assise privative de l'individu "autonome" ». L'insertion est alors « entendue à la fois comme le processus par lequel on va accéder à un logement et comme la mise à disposition d'un support d'insertion : le logement » (Bonnet, 2007,p119). On retrouve ici une certaine ambivalence des politiques d'insertion. Il s'agit à la fois de répondre à un besoin et de se servir de la réponse à ce besoin comme d'un outil d'insertion. L'aide allouée au nom d'un besoin

¹² Ce qui a été dit du monde du travail également, notamment dans *Le Nouvel Esprit du capitalisme*. Dans le même ordre d'idées Isabelle Astier et Nicolas Duvoux mentionnent l'émergence de la catégorie du harcèlement moral (Astier et Duvoux, 2006, p 20-23). Toutefois Isabelle Astier aborde de manière nuancée la question de la place de l'intimité dans l'insertion (Astier, 1997).

¹³ Noëlle Burgi en donne des exemples (Burgi, 2006, p 137, p.172-174). Elle avance également l'idée intéressante de « réversibilité des ressources ». Par exemple, les liens familiaux peuvent être à la fois un frein ou un support à l'insertion. Stéphanie Pryen relève que dans l'une des actions culturelles qu'elle a observées, l'artiste animateur insistait sur l'affirmation d'une identité individuelle alors que « l'affirmation d'une appartenance collective semble parfois plus forte, et, surtout, efficace, que l'expression d'une intériorité difficilement saisissable » (Pryen, 2004, p 106).

vital (la santé, le logement, la survie économique) doit permettre en outre de retisser des liens, de s'insérer.

Au delà de la qualification de ce qui relève du projet ou pas, il peut y avoir des contraintes sur les projets de vie ou le projet résidentiel des bénéficiaires. Les commissions d'attribution des aides du FSL peuvent par exemple être juges de l'opportunité d'un déménagement, jouer sur les critères d'acceptation des demandes pour favoriser ou dissuader certains projets. Afin d'accéder à un logement moins onéreux il peut y avoir des incitations au déménagement ou à la décohabitation de certains membres du ménage, voire à solliciter une mesure de protection juridique. Dans la gestion des foyers de travailleurs migrants la lutte contre la suroccupation peut avoir des aspects très contraignants. Enfin dans l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés il arrive que certains choix d'orientation soient pris pour éloigner d'un milieu qu'on estime défavorable au demandeur, ou plus fréquemment qu'on ne suive pas le projet de vie du demandeur parce qu'on estime par exemple que la formation demandée est d'un niveau trop élevé pour lui.

Ces contraintes sur les projets ne sont pas forcément illégitimes, mais il paraît étrange de les nier en imaginant que les institutions ne font qu'acquiescer aux projets des demandeurs. Comment croire en effet que pour un bénéficiaire d'une politique d'insertion, le projet puisse ne pas avoir de « fins hétéronomes » ? Comme l'écrit Abraham Franssen :

La logique de projet implique que le sujet [...] s'accorde sur les objectifs à poursuivre – objectifs dont l'intervenant est garant du « réalisme » en aidant « la personne à acquérir une juste représentation de sa situation, de ses ressources et de ses contraintes ». [...] [L'assujetti] consent, reconnaît, acquiesce ou se soumet au bien fondé de l'intervention dont il est l'objet et dont, *via* la définition de « son projet », il est investi comme sujet. (Franssen, 2006, p.83)

Ces observations interrogent la place réelle des individus dans les politiques d'insertion. Quels choix sont possibles et qui décide *in fine* des normes applicables ? Quels recours sont possibles pour les usagers ? Pierre Rosanvallon envisage le risque de contrôle social que recèlent les politiques individualisées qu'il promeut et concède que cette nouvelle gestion du social pourrait avoir des visées normalisatrices (Rosanvallon, 1995, p. 212). Il discute de l'importance de garde-fous que représenteraient les possibilités de contestation laissées aux demandeurs :

Sans aller jusqu'à l'institution de juridictions organisées qui induiraient le risque d'un contentieux lourd à gérer, des mécanismes de représentations des « usagers du social »¹⁴, de publicité des principes d'intervention des organismes sociaux ou de recours rapide (avec, par exemple, la présence de médiateurs dans certaines institutions) pourraient être mis en place. (*ibid*, p 220)

Mais la lecture s'alarmant de nouvelles formes de contrôle social n'est pas la seule possible. Faire comme si le bénéficiaire était un individu autonome et responsable peut être un élément de violence symbolique, mais peut aussi relever d'une fiction, nécessaire pour maintenir une aide en respectant formellement les attendus de l'insertion (Duvoux, 2009). De même pour la norme de la libre adhésion du sujet de l'action sociale. Elle comporte une dimension morale, mais est également pragmatique : l'accompagnement se passera mal s'il n'est pas accepté. Cette norme peut là aussi relever d'une « fiction nécessaire » (Dubet, 2004, p. 36-39). Fiction en ce qu'on peut douter de la liberté du choix dans certains cas, nécessaire en ce qu'elle permet de rééquilibrer la relation entre l'institution et les impétrants et de respecter au moins formellement la dignité de ces derniers.

¹⁴ Quelques pages plus haut : « Les exclus sont en quelque sorte “irreprésentables” : ils ne constituent pas une classe qui pourrait avoir ses délégués ou ses porte-parole. C'est pour cela qu'il n'y a pas de syndicats de chômeurs et que toutes les tentatives de transformer, d'une façon ou d'une autre, en force collective organisée les millions de chômeurs ont toujours échoué » (*ibid*, p 204). L'avenir n'est jamais sûr. L'essai de Pierre Rosanvallon est paru début 1995. Passons sur décembre 1995. Mais rappelons que l'hiver 1997-1998 verra un mouvement sans précédent de chômeurs en France. Il y en aura un autre en 2003 avec les chômeurs dont les indemnités ont été « recalculées ». Sur les tentatives, certes minoritaires, d'organisation des chômeurs et des salariés précaires voir (Perrin, 2004).

Conclusion

Cette communication visait à rendre de réflexions encore sur le métier, éléments d'une approche critique des politiques sociales individualisées¹⁵. Nous avons fait état de critiques plutôt « internes » au champ étudié : manque de moyens pour parvenir à une approche individualisée des situations, manque d'accompagnement individuel et manque de solution de sortie vers le droit commun. Nous avons ensuite abordé des critiques plus « externes » : le fait que la qualification comme projet dépend d'abord des institutions qui enjoignent à former ces projets, et que l'injonction à l'autonomie s'insère dans une relation entre demandeurs et institution qui reste asymétrique.

Pour clore cette réflexion, nous voudrions discuter de deux derniers points, au statut assez différent.

Tout d'abord, un point assez factuel. Il semble que certains dispositifs créés ne vont pas forcément dans le sens de l'« activation » : les maisons relais, le droit au logement opposable, le principe de la continuité de l'hébergement, le « Logement d'abord »¹⁶. Ces dispositifs ne vont pas à rebours de la tendance à l'individualisation des politiques mais plutôt de la tendance à l'activation et la logique de l'insertion et du projet¹⁷.

Enfin, une critique peut-être la plus « externe » aux politiques étudiées, mais encore embryonnaire dans notre réflexion, et qui n'est peut-être qu'une reformulation des critiques précédentes. D'une certaine manière, les politiques sociales individualisées visent à une émancipation de leurs bénéficiaires. Cet objectif peut être questionné de deux manières. Premièrement, l'émancipation peut-elle être promue de l'extérieur ? Mais dans le même temps les stratégies d'empowerment ou d'autodétermination pilotées par les institutions ne peuvent-elles pas être des formes d'abandon à soi-même et de renforcement de l'individualisme négatif ? Deuxièmement, quel est le coût de cette émancipation ? Quelles sont les conséquences de la négation de certains liens notamment communautaires ? Est-ce qu'on ne détruit pas certains liens qui ont fait leur preuve en voulant créer des liens d'une autre nature¹⁸ ? Qu'est-ce qu'on déstabilise avec des projets émancipateurs, aussi légitimes puissent-ils être par ailleurs ?

Bibliographie

ASTIER ISABELLE, 1997, *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. sociologie économique, 276 p.

ASTIER ISABELLE, 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF.

ASTIER ISABELLE ET DUVOUX NICOLAS, 2006, "L'institution de la dignité dans la société contemporaine : réflexions à partir du cas français", in ASTIER ISABELLE ET DUVOUX NICOLAS (dir), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 15-31.

BERTRAND LOUIS, 2008, *Norme, règle et individu dans les politiques locales du logement des personnes défavorisées*, Université Paris-Est, Institut d'Urbanisme de Paris, thèse de doctorat.

¹⁵ Nous n'avons pas précisé en quoi une telle approche critique nous paraissait nécessaire. Sans parvenir à nous justifier vraiment, notons cependant que le projet d'un tel papier est né d'un certain étonnement devant des approches relativement iréniques de ces politiques, qui sans être un enfer pavé de bonnes intentions, ne nous semblent pas être non plus le vert paradis parfois décrit.

¹⁶ Ou dans une certaine mesure la légère revalorisation de l'allocation adulte handicapé et les réticences au couplage de cette allocation et de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.

¹⁷ Nos critiques s'adressent d'ailleurs peut-être plus aux seules politiques d'insertion qu'aux politiques individualisées. La distinction entre ces deux ensembles pourrait faire l'objet de travaux ultérieurs.

¹⁸ Colette Pétonnet évoquait ainsi l'inconfort mental et la déstabilisation des habitants des bidonvilles relogés dans le logement social (Pétonnet, 1979).

- BOLTANSKI LUC, 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, coll. Nrf essais, 294p.
- BONNET LUCIE, 2007, « L'habitat temporaire comme dispositif d'action publique : critiques et justifications des attendus d'un passage ». in V. A. Laflamme, C. Lévy-Vroelant, D. Robertson and J. Smyth (dir) *Le Logement Précaire En Europe. Aux Marges Du Palais*, Paris, L'Harmattan.
- BURGI NOËLLE, 2006, *La machine à exclure. Les faux-semblants du retour à l'emploi.*, Paris, La Découverte.
- CASTEL ROBERT, 1999, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, Folio essais, 809 p.
- CASTEL ROBERT, 2005, "Devenir de l'État providence et travail social ", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, pp 27-49.
- DUBET FRANÇOIS, 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.
- DUBET FRANÇOIS, 2004, *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste*, Paris, Seuil, La république des idées, 95 p.
- DUVOUX NICOLAS, 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, Paris, PUF.
- FASSIN DIDIER, 2000, "La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence.", in *Annales. Histoire, sciences sociales.*, 55-5, Paris, Armand Colin, pp 953-981.
- FORS RECHERCHE SOCIALE, 2009, *Etude sur l'Aide à la gestion locative sociale*, Paris, UNAFO.
- FRANSSSEN ABRAHAM, 2006, "L'État social actif et la nouvelle fabrique du sujet", in ASTIER ISABELLE ET DUVOUX NICOLAS (dir), *La société biographique : une injonction à vivre dignement*, Paris, L'Harmattan, 75-104.
- LAFORGUE DENIS, 2009, « Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines : Pluralité, hybridation et fragmentation du travail institutionnel », *Socio-logos*, Revue de l'association française de sociologie [En ligne], 4 | 2009, mis en ligne le 23 septembre 2009.
- URL : <http://socio-logos.revues.org/2317>
- LANZARO MARIE, 2010, « L'hébergement institutionnel au regard d'un public inattendu : les travailleurs », Mémoire de Master 2, Université Paris 12 Val-de-Mane, Premier prix CNAF 2009, Dossier d'études CNAF n°124.
- PERRIN ÉVELYNE, 2004, *Chômeurs et précaires au coeur de la question sociale*, Paris, La Dispute, , 280 p.
- PETONNET COLETTE, 1979, *On est tous dans le brouillard. Ethnologie des banlieues*, Paris, Editions Galilée.
- PRYEN STEPHANIE, 2004, "Injonction à l'autonomie et quête de supports dans les actions culturelles à visée sociale", in CARADEC VINCENT ET MARTUCCELLI DANILO (dir), *Matériaux pour une sociologie de l'individu. Perspectives et débats*, Villeneuve d'Asq, Presse Universitaires du septentrion, 95-114.
- ROSANVALLON PIERRE, 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil.
- SOULET MARC-HENRY, 2005, "Une solidarité de responsabilisation", in ION JACQUES (dir), *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, pp 86-103.