



HAL
open science

Chalandisation et éthique professionnelle : Une équation complexe. Le cas d'une offre de service en Caf

Christophe Guibert

► **To cite this version:**

Christophe Guibert. Chalandisation et éthique professionnelle : Une équation complexe. Le cas d'une offre de service en Caf. Les Mondes du travail , 2010, 8, pp.27-38. <halshs-00642925>

HAL Id: halshs-00642925

<https://shs.hal.science/halshs-00642925v1>

Submitted on 19 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

CHRISTOPHE GUIBERT

Maître de conférences en sociologie

Université d'Angers, UFR ITBS

ESO (umr cnrs 6590)

Titre :

« Chalandisation et éthique professionnelle : Une équation complexe. Le cas d'une offre de service en Caf »

Résumé :

Cet article ambitionne, dans une perspective sociologique, de démontrer les mutations récentes à l'œuvre au sein d'une Caisse d'allocations familiales (Caf) du sud de la France. Les objectifs de la Convention d'objectifs et de gestion 2005-2008, signée entre l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), tendent à établir une sorte de chalandisation du travail social, à tout le moins dans les modalités peu à peu ordinaires auxquelles les travailleurs sociaux doivent dorénavant se soumettre. À partir de matériaux empiriques qualitatifs (entretiens menés auprès d'assistants de service social et de responsables de territoires de la Caf prise pour objet), les conclusions proposées témoignent de la difficile adaptation des travailleurs sociaux concernés aux changements identifiés.

Title :

“Chalandisation and professional ethics: a complex equation. The case of a service in Caf”

Summary :

This article aspires, in a sociological perspective, to demonstrate the recent transformations to the work within a Caisse d'allocations familiales (Caf) of the South of France. The objectives of the Convention of objectives and management 2005-2008, signed between the State and Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), tend to establish a kind of chalandisation of the social work, to say the least in the little by little common modalities to which the social workers have to submit themselves from now on. From qualitative empirical materials (with assistants of social services department and persons in charge of territories of Caf taken for object), the proposed conclusions testify of the difficult adaptation of the social workers concerned in the identified changes.

Chalandisation et éthique professionnelle :

Une équation complexe.

Le cas d'une offre de service en Caf

Introduction

Instituée en 1996 par les ordonnances Juppé, la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) est un contrat, signé tous les quatre ans, entre la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et l'État, qui fixe les objectifs de la branche *Famille* et détermine les ressources qui seront affectées à l'atteinte de ces objectifs. Les nouveaux dispositifs, issus de la Cog 2005-2008, tendent à établir une sorte de chalandisation du travail social, à tout le moins dans les modalités peu à peu ordinaires auxquelles les travailleurs sociaux doivent dorénavant se soumettre.

Dans un champ particulier du travail social – le département « Action Sociale » d'une Caf du sud de la France¹ –, s'opèrent ainsi des mutations teintées d'idéologie néolibérale dont l'impact sur les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux est considérable. Les transformations observées sont à la fois pratiques et symboliques. Elles ont pour finalité une conduite toujours plus rationnelle des territoires et des dispositifs sur le mode de la prestation de service : « *Peu ou prou, un double processus de chalandisation et partiellement de marchandisation entraîne tous les acteurs. Certains y entrent enthousiastes, d'autres à reculons* » (Chauvière, 2007). Plus précisément, à l'instar de l'offre de service auprès des nouveaux allocataires de l'Allocation parents isolés (Api) et du Revenu de solidarité active (Rsa)², les Assistants de service Social (AS) et les Conseillers en Économie Sociale et Familiale (CESF) sont soumis à des logiques de chalandisation. Nous verrons que celles-ci révèlent des changements au niveau de la posture des travailleurs sociaux et des outils professionnels. Ces logiques visent à instaurer, de manière non voilée – ce qui renforce la brutalité des transformations professionnelles perçues par les travailleurs sociaux – la mesure et la quantification de leur activité.

Les mutations observées (objectifs quantitatifs, primes à l'intéressement, mais aussi sémantique entrepreneuriale et utilisation nouvelle de la technologie) à partir de matériaux empiriques³ mettent en exergue de véritables conflits entre les positionnements éthiques des

1 Les lieux et les noms, pour des raisons de confidentialité, ne sont pas mentionnés. Par ailleurs, plus qu'une compréhension territorialisée, qui n'apporterait pas à l'analyse, ce sont les effets de la Cog sur une catégorie de travailleurs sociaux qui intéresse.

2 Le Rsa est une mesure récente (premiers versement en juillet 2009) qui remplace les allocations instituées tels que le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et certaines aides forfaitaires temporaires comme la prime de retour à l'emploi. Il devrait concerner plus de trois millions de personnes.

3 Analyse de contenu de onze entretiens semi-directifs menés auprès d'AS, de CESF et de responsables de territoire puis de réunions professionnelles internes au sein d'une Caf du sud de la France en 2008. Le principal objectif était de faire verbaliser chacun sur leur positionnement éthique vis-à-vis de l'injonction nationale et de l'offre de service locale qui en découle, et vérifier si une amorce de changement de leur pratique était en train de s'opérer. Un focus sur les AS révèle par ailleurs un corps professionnel hétérogène, en dehors de la variable de genre, du fait de l'âge et des fonctions qu'elles occupent. Deux sous-groupes se distinguent : les professionnelles âgées de 35 et 39 ans, travaillant à la Caf depuis 8 et 10 ans ; puis, les plus anciennes professionnelles dont l'âge

travailleurs sociaux, ceux relevant de leurs propres convictions et ceux découlant de leurs responsabilités professionnelles. Ces nouvelles logiques inspirées du monde l'entreprise remettent en cause des valeurs humanistes (Bouquet, 2004) propres – par « essence » en quelque sorte – au champ de l'intervention sociale auxquelles sont historiquement attachés les travailleurs sociaux, ce qui fait dire à cette assistante de service social (51 ans, 24 ans d'ancienneté en Caf) : « *J'ai peur d'être un instrument de contrôle, de surveillance et où est-ce que ça va s'arrêter ? Je ne suis plus assistante sociale ; je fais le flic à ce moment-là. Je ne suis pas bien avec ça. Ça pose vraiment des questions d'éthique* ».

1- Les nouvelles logiques du travail social en Caf

1-1- Un processus de « chalandisation » sémantique en œuvre

Du fait que les Caf gèrent de l'argent public, elles s'inscrivent, au moyen des Cog, dans une démarche de « performance » qui engage l'ensemble des acteurs de la branche Famille, pour plus « d'efficacité », plus « d'efficience » et une « meilleure qualité de service ». Dès lors, au sein de la Caf prise pour objet, un processus de « chalandisation » est en œuvre. Pour Michel Chauvière, la « chalandisation » oriente les manières d'agir et d'être propres, ici, aux agents de la Caf, et « *instille un habitus commercial banalisé et acceptable par le plus grand nombre, là où dominait le non-commercial, ce qu'on appelait jusqu'ici, avec conviction, le non-lucratif* » (Chauvière, 2007).

L'analyse de l'évolution des termes écrits dans les Cog, depuis 1997 jusqu'à aujourd'hui, reflète bien le développement de cette logique d'optimisation des résultats pour une meilleure offre de service globale aux allocataires, comme en témoigne l'encadré 1 ci-après :

Encadré 1 : Des évolutions sémantiques structurantes

La Cog Etat/Cnaf 1997-2000

Constituée de 38 articles, cette Cog décline quatre grands objectifs :

- « des prestations légales bien mises en œuvre adaptées aux besoins des allocataires, simples et lisibles, gérées de façon rigoureuse⁴ et avec une approche sociale par les Caf ;
- une gestion de qualité au meilleur coût pour un service public au cœur des difficultés sociales (efficience de la branche Famille) ;
- la transparence de la situation financière de la branche Famille ;
- une action sociale au plus proche des familles et de leurs besoins, conduite avec rigueur par les Caf ».

varie entre 51 et 57 ans et travaillant à la Caf depuis 22, 24, 26 et 28 ans. Parmi ces quatre dernières assistantes sociales, une détient les diplômes de Maîtrise en Sciences et Techniques - Intervention et Développement Social (MST-IDS) et le Diplôme Supérieur de Travail Social (DSTS) et deux autres occupent des fonctions de délégué du personnel.

⁴ Souligné par nos soins.

La Cog Etat/Cnaf 2001-2004

Cette Cog décline cinq grands objectifs :

- « concrétiser les engagements de service (faciliter l'accès aux droits, mieux accueillir et informer les allocataires, garantir la qualité du traitement et l'exactitude des droits, traiter rapidement les réponses, assurer la régularité et la continuité des paiements, être plus accessible aux partenaires, renforcer le partenariat, partager nos connaissances) ;
- clarifier et simplifier les règles en matière de prestations et d'action sociale ;
- développer une dynamique de la qualité et de la performance (renforcer les politiques des ressources humaines, mettre l'informatique au service de la qualité, une communication plus offensive, maîtriser les risques financiers et de non-qualité, etc.) ;
- renforcer le pilotage de l'Institution et mieux mesurer nos performances (un service public au meilleur rapport qualité/coût, améliorer la mesure des résultats) ;
- une action sociale adaptée aux besoins des familles et proche de leur cadre de vie ».

La Cog Etat/Cnaf 2005-2008

Constituée de 41 articles, cette Cog décline trois objectifs :

- « accroître les performances de la branche : optimiser les dépenses d'action sociale (ciblage des prestations de service auprès des structures), maîtriser les risques financiers (politique de contrôle et de lutte contre la fraude), maîtriser l'évolution des coûts de gestion ;
- poursuivre sur la voie de la qualité (engagements de service) : bâtir une offre plus homogène et plus visible, améliorer la qualité de service, mieux gérer les situations à risque et aider les populations vulnérables ;
- affirmer la présence politique des Allocations Familiales comme acteur de la politique familiale : participation à la conception des politiques de prestations légales, simplifier les formalités et procédures administratives, conduire des politiques d'action sociale privilégiant le développement local et la coopération avec les partenaires, contribuer à l'évaluation et à l'évolution des politiques familiales, et développer une action sociale autour de deux missions ».

La Cog Etat/Cnaf 2009-2012

Constituée de 35 articles, cette Cog décline trois objectifs :

- « Tout en consolidant les acquis obtenus en matière de qualité de service, il s'agit d'offrir aux allocataires un service global. Celui-ci associe prestations légales et interventions d'action sociale familiale et s'inscrit dans un cadre à la fois homogène et adapté à la diversité des attentes des allocataires, à la spécificité des territoires et des partenariats avec les autres acteurs du social ;
- il s'agit d'optimiser et de sécuriser les processus de gestion pour assurer la maîtrise des risques et maîtrise de la qualité, renforcer la lutte contre la fraude, accroître la performance économique de gestion, garantir le paiement à bon droit et la qualité de l'information financière ;
- il s'agit enfin de mobiliser l'ensemble des ressources de la Branche comme autant de leviers au service de l'allocataire, en améliorant le fonctionnement en réseau, atout considérable pour garantir une réponse à la fois homogène et adaptée à la diversité des besoins et des territoires, en valorisant les personnels et en adaptant les compétences à l'évolution des métiers, et en faisant vivre un système d'information performant et réactif. Le développement de la mutualisation et le renforcement de la coopération entre les caisses doivent contribuer pour leur part à optimiser les ressources de gestion et améliorer la performance sur la qualité ».

Ces extraits des Cog, référentiels de chaque agent Caf, mettent bien en évidence la tendance croissante à employer des mots relevant ordinairement du champ de l'entreprise. En 1997, il est question de « rigueur » et « d'efficience ». En 2000, il s'agit de « concrétiser/développer/renforcer » « des engagements de service », « des performances » et « la maîtrise des risques ». Alors que ces mots cités précédemment sont les mêmes en 2005, des termes nouveaux apparaissent comme « contrôle », « fraude », « offre ». En 2009, il s'agit en plus de « garantir » des services tout en luttant contre la fraude et en améliorant la performance.

Au-delà des termes écrits dans les Cog – qui ont pour effet de familiariser et de socialiser les travailleurs sociaux aux usages d'une entreprise commerciale ordinaire –, le vocabulaire des responsables du département « Action sociale » de la Caf investiguée se teinte également de celui du champ entrepreneurial. Au cours des entretiens effectués avec deux responsables de territoire, celles-ci parlent des familles allocataires en employant à plusieurs reprises le mot « client » et usent de dérivés comme « clientélisme », « clientèle ». Pris dans les contradictions de ce système professionnel en mutation et mesurant bien les changements précités, une d'elles évoque la notion de « fonds de commerce » en se référant au public du Conseil Général du même département. Fataliste, celle-ci indique :

« Oui, il y a une évolution dans le vocabulaire. Et même, tout ce qui s'assimile à des fiches de procédures, on est vraiment dans le vocabulaire de l'entreprise. Maintenant, on a l'impression que tu ne peux plus rien faire si tu n'as pas écrit un process. Mais au-delà de ça, il y a la maîtrise des risques qui vient se rajouter à ça. Pour moi c'est du formalisme plus ».

« Ce sont les mots du secteur économique et financier qui ont traversé [...]. Je pense qu'on est en train d'intégrer les logiques d'entreprise d'il y a quinze ou vingt ans sur « production » ; ça c'est un gros mot que j'utilise maintenant. Maintenant, on est à intégrer tout un vocabulaire qui émane de l'entreprise ».

Cette traduction sémantique a des effets sur la pratique des travailleurs sociaux du fait de la relative proximité des responsables (à l'inverse des Cog qui peuvent ne pas être lus par les travailleurs sociaux eux-mêmes). Pour autant, la terminologie gestionnaire propre au monde de l'entreprise ne semble pas aussi bien acceptée et allant de soi chez les assistantes sociales que chez les cadres : il est question d'« usagers », de « parents », de « familles » ou d'« allocataires » (ce dernier terme étant propre aux agents de la Caf) et non de « clients »⁵ pour évoquer les publics rencontrés. En outre, en 2008, un nouveau fichier informatique installé au sein de chaque Caf, donnant accès aux dossiers des allocataires, a pour appellation « Fichier client » (et non « Fichier allocataire ») ce qui renforce, au-delà d'un glissement sémantique, une logique gestionnaire empruntée au modèle de l'entreprise concourant insidieusement à un processus de « chalandisation ».

⁵ Il convient de noter que les assistantes sociales du Conseil Général administrant le même département que la Caf emploient, entre professionnels, depuis de nombreuses années couramment le terme « client » : « oui, c'est très récurrent, entre elles et dans les relations avec les partenaires » indique cette CESF de la Caf. Cet exemple illustre bien qu'il est réellement impossible d'uniformiser le champ de l'intervention sociale à l'égard des mutations analysées dans le présent article.

1-2- Le développement récent d'offres de service : quand l'offre et la demande s'inversent

Au moyen de la circulaire d'orientation de l'action sociale familiale du 11 janvier 2006, issue de la Cog 2005-2008, la Cnaf cible trois types de famille : les familles dont un enfant est handicapé, les familles monoparentales et celles à bas revenu. Au vu des données statistiques issues d'une enquête (Avenel et Chatelain, 2007) réalisée en janvier 2007 auprès des 123 Caf, 85,4 % d'entre elles proposent des offres de service *via* les travailleurs sociaux, notamment en direction des familles monoparentales (84 %), des familles nombreuses (19,5 %), des familles ayant un enfant porteur d'un handicap (19 %) et des gens du voyage (19 %). La Cog 2009-2012 conforte également l'offre de service en tant que modalité d'intervention.

Dans l'enquête précitée, Avenel et Chatelain définissent l'offre de service comme un « processus temporel » comportant plusieurs phases : ciblage d'une population, mise à disposition, rencontre dont l'objet est une évaluation sociale qui peut aboutir à une orientation ou à un accompagnement individuel et /ou collectif. Sa mise en œuvre est facilitée par le fait que les Caf possèdent les coordonnées postales et téléphoniques des allocataires. Les travailleurs sociaux peuvent ainsi aisément proposer une mise à disposition ou inviter des parents à des réunions d'information collectives ou des entretiens individuels. Ils s'appuient en fait sur des indicateurs précis permettant de cibler des « populations à risque » autour d'un événement (la naissance ou la séparation par exemple) ou à propos du statut du parent (en congé parental, nouvel arrivant, allocataire de l'Api, etc.).

Eu égard à l'offre de service, les travailleurs sociaux se montrent force de proposition auprès d'allocataires cibles et n'attendent pas que ceux-ci les contactent. L'offre de service suggère donc aux travailleurs sociaux d'aller au devant de la demande des parents alors que, jusqu'en 2005, la capacité de ces derniers à demander de l'aide était mise en avant. Si l'on peut percevoir dans cette nouvelle posture du travailleur social une forme d'intervention « assistancielle » – aller vers le parent –, l'offre de service permet de toucher un public qui n'aurait probablement pas pris contact avec un travailleur social de la Caf par méconnaissance de ses missions. Les rencontres entre les parents allocataires et les travailleurs sociaux de la Caf, aussi bien les assistantes sociales que les conseillères ESF, ne trouvent plus leur origine uniquement *via* la demande de l'individu concerné.

Depuis plusieurs décennies, les politiques publiques prônent l'insertion, ce qui implique que c'est à la personne de faire la demande de « s'insérer socialement » et non à la « société » de l'intégrer. Avec le développement des offres de service, il en est tout autre : on assiste à un revirement du fait que c'est au travailleur social d'aller vers l'individu et non l'inverse. Cette procédure « nouvelle » se révèle être contraire à la culture professionnelle, en particulier celle acquise par les assistantes sociales au cours de leur formation initiale où « l'individu acteur » était mis en valeur :

« Avec notre formation de base, quand je l'ai faite, on ne se vend pas, on n'apprend pas à faire de l'offre de service. Moi dans ma formation initiale, c'est plus l'allocataire qui demande et après, toi tu fixes le cadre et les objectifs par rapport à la demande, mais c'est la personne qui demande, et ce n'est pas toi qui va taper à sa porte » (AS, 39 ans, 10 ans d'ancienneté en Caf).

Au-delà des mutations perçues en terme de sens, d'autres usages, peu à peu institués au sein de la Caf, déstabilisent les travailleurs sociaux. Les exigences de qualité du travail fourni ou encore les normes d'application (« bonnes pratiques », évaluation, etc.) confortent un

certain malaise.

1-3- Premier objectif chiffré et prime à l'intéressement : des procédures équivoques

La Cog 2005-2008 soumet, pour la première fois, les travailleurs sociaux à un indicateur chiffré – s'entretenir avec 80% des parents percevant l'Api/Rsa – ce qui engage des réponses claires et engagées de la part des travailleurs sociaux. Entre une perception antinomique « des chiffres » et du travail social puis un risque croissant de rationalisation des pratiques professionnelles, l'existence d'indicateurs chiffrés ne va pas de soi : « *On ne veut pas de la quantité. On veut du social : c'est de la qualité [...]. Mais je pense qu'on va plus vers de la quantité, ce qu'on nous demande de faire. Et on boycotte tant qu'on peut* » (CESF, 38 ans, 13 ans d'ancienneté en Caf). Au-delà du chiffre à atteindre, il est important pour les travailleurs sociaux d'intervenir auprès des parents en ayant des orientations de travail qualitatives – avec du sens – sans rentrer dans une logique de production.

L'atteinte ou non de résultats quantifiés conditionne le montant de la prime à l'intéressement versée annuellement à l'ensemble des salariés de chaque Caf. Depuis le protocole du 28 juin 2002, tous les agents des Caf perçoivent une prime en fonction des résultats obtenus notamment au sein du département « Prestations »⁶. À ce jour, l'objectif chiffré du département « Action sociale » n'est pas pris en compte pour le calcul de cette prime selon le responsable du département Action sociale : « *[les 80% sont] un indicateur national sans incidence sur la prime. Le Rsa était en perspective à l'époque* ». Qu'en sera-t-il donc dans les années à venir avec le Rsa ? Pour autant, les assistantes sociales croient à tort que les 80% rentrent dans le calcul de la prime à l'intéressement pour tous les agents de la Caf. C'est pourquoi, elles expriment une gêne étant donné que cette prime institue une forme d'engagement – moral – vis-à-vis de leurs collègues administratifs. Cette contradiction à l'égard des modalités de calcul de la prime entre les assistantes sociales et le responsable révèle une carence en termes de communication au sein de la Caf. Elle révèle également une mécompréhension à l'égard d'usages pour lesquels les AS de la Caf ne sont pas coutumières.

Tout fonctionne en quelque sorte comme si les travailleurs sociaux étaient socialement déterminés, de part leurs formations initiales respectives et aussi leur ancienneté à la Caf – participant à définir chez eux des représentations particulières durables à l'égard de la mesure et de la quantification – à considérer comme « non naturelles » et non légitimes les primes à l'intéressement dans leurs métiers :

« Ça me gêne 80%. En même temps, c'est important d'avoir des objectifs. Après que ce soit quantifié comme ça... surtout, après il y a l'histoire de la prime d'intéressement, ça rentre dans la prime à l'intéressement [...]. Pour un organisme de Sécurité Sociale, j'ai du mal à faire la corrélation entre 80 % et prime à l'intéressement. Déjà, quand on m'a dit qu'il y avait une prime à l'intéressement à la Caf, ça m'a bouh... [Rires, malaise] » (AS, 35 ans, 8 ans d'ancienneté en Caf).

«Moi, ce que je crains dans les prochaines années, c'est qu'on aille un peu plus vers la rationalisation, vers les gros mots « clients », « maîtrise des risques », etc., donc faire des dossiers au meilleur coût, et pour moi les deux départements

⁶ En 2008, ont été pris en compte pour le calcul de la prime à l'intéressement les résultats relatifs à l'accueil des allocataires et au traitement de leur dossier, au budget de la Caf et à la lutte contre la fraude.

[Prestations et Action sociale] sont impactés [...]. Pour moi, ça a commencé en action sociale avec les Cej [Contrat enfance jeunesse] qui limitent les dépenses avec les taux de fréquentation». (53 ans, responsable de territoire depuis 7 ans après 26 ans de terrain en tant que CESF en Caf).

Ces extraits d'entretien témoignent bien les évolutions professionnelles (objectifs quantitatifs, approche gestionnaire, etc.) à l'œuvre et les décalages à l'égard des dispositions ancrées depuis de nombreuses années pour certains travailleurs sociaux (tel que proposer un accompagnement social selon un échancier adapté aux usagers). Ils révèlent les décalages de rythme entre les transformations qu'imposent les Cog et les managers (responsables, encadrants) de la Caf – au nom des impératifs de rentabilité et de rationalisation – et « *les habitus et les visions du monde des travailleurs sociaux* » (Balazs et Pialoux, 1996).

1-4- Le téléphone comme nouvel outil d'investigation

Au-delà des variations sémantiques et des relations entretenues avec les usagers, les techniques ordinaires de l'intervention sociale sont elles aussi modifiées. L'évolution du mode de contact envers les parents s'est réalisée en deux étapes au sein de la Caf prise pour objet. Depuis 2004, les travailleurs sociaux envoient un courrier d'invitation à une réunion collective ou de mise à disposition aux parents ciblés. Dans ce cas, comme le précise une assistante sociale, les personnes contactées par cette communication écrite sont libres de saisir ou non cette opportunité qui s'offre à eux : « *Dans le mailing, on propose et les gens viennent ou pas nous voir. Les premières naissances, elles viennent ou elles ne viennent pas* ». Or, depuis 2008, les assistantes sociales questionnées ont franchi un pas supplémentaire dans la manière de proposer une offre de service, dans le sens où elles contactent directement des parents par le biais de la communication orale. Elles téléphonent dorénavant aux parents allocataires de l'Api : « *Pour moi, c'est vachement novateur cette prise de contact car c'est très différent entre envoyer un courrier de mise à disposition et contacter par téléphone* » (AS, 35 ans – Ancienneté Caf : 8 ans). Loin d'être en réalité « *novateur* » dans le champ de l'intervention sociale, la relative crédulité des propos recueillis révèle que les assistantes sociales en Caf étaient jusqu'alors « *protégées* » du processus de chalandisation pourtant à l'œuvre insidieusement depuis plusieurs années⁷.

Les transformations de la pratique des assistantes sociales – tel que remplir des objectifs quantitatifs, faire des offres de service – se traduisent également par une utilisation nouvelle de la technologie. Cette dernière interroge le sens de l'intervention : la technologie est peu à peu au service des parents contactés, mais celle-ci engage des problèmes sur l'éthique de la pratique professionnelle des assistantes sociales.

Finalement, dans un contexte de médiatisation des familles monoparentales et de lutte contre la fraude, cette injonction nationale soulève bien des dilemmes éthiques chez les travailleurs sociaux de la Caf investiguée qui jugent celle-ci pour le moins stigmatisante. Elles soupçonnent même la volonté des pouvoirs publics d'exercer un contrôle auprès des parents allocataires de l'Api par leur intermédiaire. Cependant, la circulaire relative à l'injonction nationale ne précise pas les modes opératoires pour atteindre cet objectif chiffré, si ce n'est un

⁷ M. Chauvière a en effet montré, dès 2000, les prémises de ce processus au sujet de la « relation de service » dans le secteur social.

entretien dont l'objet est une évaluation sociale pour lever les freins à l'insertion du public ciblé. Chaque Caf a donc sa marge de manœuvre.

2- Les convictions des travailleurs sociaux chahutées

L'éthique est une posture socialement construite sous forme de dispositions (formations initiales et professionnelles, processus long et durable de socialisation professionnelle, etc.) qui soumet le travailleur social à un questionnement permanent sur le sens de ses actes. L'éthique de conviction (Weber, 2001) est un positionnement (idéalement réflexif) qui consiste à agir en fonction de valeurs et non pas en calculant prioritairement les conséquences de ses actes. Partant, Bouquet distingue deux types de valeurs au sein du champ du travail social (Bouquet, 2004) : les valeurs humanistes (respect et dignité des personnes, tolérance, partage, responsabilité, autonomie, croyance dans les capacités et potentialités, etc.) puis les valeurs républicaines et démocratiques (liberté, égalité, fraternité, citoyenneté, cohésion sociale, solidarité, etc.). En quoi les mutations précitées – pour le moins structurantes – chahutent-elles les convictions et les valeurs des travailleurs sociaux ?

2-1- Cibler une population, c'est la stigmatiser pour le travailleur social

Depuis la Cog 2005-2008, les Caf sont dans l'obligation de porter « une attention particulière aux familles qui se heurtent à des difficultés socio-économiques, notamment les familles monoparentales ». Pour cela, elles doivent mettre « en œuvre un socle minimal d'accompagnement social des bénéficiaires de l'Allocation parents isolés et de certains ménages isolés bénéficiaires de la Paje [Prestation d'accueil du jeune enfant] » et à ce jour, auprès des familles monoparentales percevant le Rsa et ayant de jeunes enfants. Cet extrait de la Cog montre que la Cnaf segmente les familles en sous-catégories. Autrement dit, son action sociale s'adresse aux parents allocataires Caf, prioritairement à ceux confrontés à des difficultés socio-économiques, et plus précisément à ceux en situation de monoparentalité qui perçoivent des allocations. À ce titre, cette injonction nationale est jugée discriminante voire stigmatisante par des travailleurs sociaux qui réfutent la systématisme des problèmes sociaux de certaines catégories de familles telles les familles monoparentales : « *Pour moi l'accès aux droits, c'est pour tout le monde, et c'est vrai que la question qu'on se pose quand on commence à catégoriser les gens, bénéficiaires d'Api, bénéficiaires du Rmi, c'est de mettre des gens, et c'est ma crainte, dans des ghettos, de les stigmatiser* » ou encore « *Je pense que c'est dans la ligne du ciblage et de la stigmatisation. Faire un groupe de traitement social à part : non* » (AS, respectivement âgées de 57 ans et 56 ans - Ancienneté Caf : 22 et 26 ans).

De toute évidence, d'après l'extrait de la Cog, les politiques associent mécaniquement aux familles monoparentales des difficultés d'ordre économiques et sociales : « *Dans les représentations courantes comme dans les représentations savantes, les familles monoparentales sont des familles à problèmes ; elles sont censées avoir des difficultés pour subsister et pour élever leurs enfants, et ceux-ci sont censés poser ou devoir poser un jour des problèmes d'inadaptation* » (Lefaucheur, 1998). Or, même si des parents perçoivent un de ces minima sociaux que sont l'Api et le Rsa, ce n'est pas pour autant qu'ils rencontrent des difficultés d'ordre sociales. Certes, derrière cette « catégorie » de population se cache en effet une hétérogénéité de situations, aussi bien d'un point de vue démographique, culturel, social qu'économique. Néanmoins, ces familles ont statistiquement « plus de risque » à être

exposées à des difficultés sociales et économiques et à se situer en position de « désaffiliation » au sens de Castel (Castel, 1999). Aussi, plus que la critique d'une vision « homogénéisante » des familles monoparentales par la Cog, c'est, pour les travailleurs sociaux interviewés, davantage le ciblage « quasi-exclusif » de celles-ci qui fait problème.

2-2- Les valeurs de « liberté » et « d'autonomie » en question, « l'intrusion » en réponse

Les assistantes sociales remettent en cause l'appel téléphonique jugé comme intrusif et pouvant provoquer chez les familles contactées la crainte d'un contrôle. Cet outil irait à contre-courant de leur éthique de conviction. Elles parlent en effet « d'intrusion », « de matraquage » voire de « racolage ». En allant directement au devant des parents, elles estiment rentrer abusivement dans leur sphère privée voire les déresponsabiliser : « *Pour moi, c'est vraiment du harcèlement. Pour moi, c'est une atteinte à la liberté* » (AS, 51 ans - 24 ans d'ancienneté en Caf), « *Pourquoi les obliger à rencontrer un travailleur social ? Quand ce sont des mises à disposition ce n'est pas gênant, mais quand ce sont des obligations, c'est contraire à ce qu'on a pu apprendre nous en tant que professionnel. On envoie aux gens un courrier de disposition, on ne faisait pas du matraquage. Quand tu es chez toi, les coups de fil que tu reçois de X ou Y ou Z, je trouve que c'est de l'intrusion quand même, par rapport à un courrier c'est différent* » (AS, 57 ans - 22 ans d'ancienneté en Caf). Bien que le courrier puisse être considéré déjà comme intrusif⁸, le contact téléphonique l'est nettement plus du fait du contact direct imposé et de l'obligation de répondre immédiatement faite au parent.

L'intrusion, qualifiée comme telle par les travailleurs sociaux, témoigne à l'évidence de l'existence de tensions conséquentes à l'égard d'un habitus professionnel jusqu'ici peu remis en cause. Dès lors, les effets observés chez les assistantes sociales varient assez largement, tout comme les positions tenues vis-à-vis du téléphone.

2-3- Des stratégies d'adaptation diversifiées

Afin de s'entretenir avec 80% des nouveaux allocataires de l'Api, le département « Qualité » de la Caf envoie une extraction de fichiers mensuelle des nouveaux allocataires de l'Api aux assistantes sociales. Or, il s'avère que les assistantes sociales ont une pratique différente vis-à-vis du nombre d'appels téléphoniques à passer et des données à rentrer, ce qui fausse l'évaluation quantitative du dispositif.

Pour la tenue des statistiques, chaque assistante sociale a en effet sa propre pratique. Ce fait témoigne de la difficile standardisation des pratiques professionnelles dans le domaine du travail social. Ainsi, elles usent de stratégies différentes pour atteindre « les 80% » et rester « loyales » vis-à-vis de leur hiérarchie. Cet objectif quantitatif n'est pas une finalité pour les assistantes sociales, c'est seulement, à leurs yeux, une statistique vide de sens, qu'elles manipulent à leur guise. Quatre manières d'enregistrer leurs statistiques ont été repérées :

A - Une assistante sociale, ne tenant pas compte des 80%, comptabilise les parents ayant été contactés par téléphone (dont message laissé sur le répondeur) et ceux déjà sollicités dans le cadre d'autres offres de service : « *Comme d'autres institutions, il faut dire qu'on a fait du chiffre. Il faudrait dire qu'on a évité la fraude à tant de pour cent, enfin il y a des choses complètement scandaleuses [...]. Donc, pour moi les 80% ne veulent rien dire du tout, je n'en tiens absolument pas compte dans ce que je fais* ». Elle ajoute, dévoilant la

⁸ D'autant plus quand l'origine du courrier provient d'une institution telle que la Caf.

supercherie : « *Ceux qu'on a déjà contactés pour d'autres offres de service, on met qu'ils ont déjà été contactés donc ils rentrent dans les statistiques. Ça fait donc 37 sur 40 soit 87%. »* (AS, déléguée du personnel, 54 ans, 28 ans d'ancienneté en Caf).

B - Une autre assistante sociale, qui tient compte de l'objectif chiffré, rentre les données correspondant au nombre de parents contactés (dont les messages laissés sur répondeur) voire en rajoute pour arriver aux 80% : « *J'ai l'impression que du moment qu'on les a contactés, le reste, c'est-à-dire ce qui se passe dedans n'a pas d'importance [...]. J'imagine que le plus important, c'est d'arriver à 80% des personnes : allo bonjour madame, au revoir madame, et là je me suis entretenue »*. Lors d'un second entretien, celle-ci précise : « *On nous demande de cocher ceux à qui on a téléphoné. J'en ai même rajouté à la fin pour avoir du chiffre. Ce n'est pas grave, on me demande du chiffre donc je mets du chiffre. J'ai eu la messagerie, j'ai laissé un message, je les marque. C'est l'aberration du chiffre. Et puis on nous a demandé d'aller rechercher dans nos dossiers des gens qu'on avait vus cette année, si par hasard ils n'ont pas évolué et ont du droit Api pour qu'on change la codification. Donc, j'ai passé quelques heures à rechercher chacun pour changer la codification. Ça sert à quoi ? C'est le système. Dire : vous aurez votre prime si vous avez 80% d'Api. Contacter : pour quoi faire ? »*

C - Deux assistantes sociales prennent en compte toutes les personnes contactées par téléphone : « *Je rentre les personnes eues par téléphone et ceux à qui je laisse un message sur le répondeur, donc ça sera 100% »* (AS, 57 ans, 22 ans d'ancienneté en Caf).

D - Quant aux deux plus jeunes⁹ assistantes sociales, elles rentrent les données des parents qu'elles ont eu directement au téléphone et donc ne comptabilisent pas les messages laissés sur le répondeur : « *Moi je rentre les gens que j'ai vraiment contactés avec qui j'ai eu vraiment un contact téléphonique »* (AS social, 35 ans, 8 ans d'ancienneté en Caf).

Bien que cinq assistantes sociales prétendent ne pas accorder d'importance à ce taux, elles se sentent obligées de l'atteindre, tout du moins d'y tendre. C'est pourquoi certaines usent de « stratégies d'adaptation secondaire » (Goffman, 1968) pour reprendre le terme de Goffman. Cependant, la contrainte institutionnelle n'a pas les mêmes effets selon l'ancienneté au sein de la Caf ; les plus anciennes professionnelles adoptant plus facilement ces stratégies (principalement la duperie) pour rentrer leurs données statistiques et atteindre les 80%. Comme les techniciens conseils¹⁰, les assistants sociaux doivent dorénavant remplir des objectifs chiffrés. L'atteinte des 80% leur serait très fortement conseillée par la hiérarchie du fait de la prime à l'intéressement versée à l'ensemble des agents de la Caf : « *On nous a dit : mettez les dans vos stats même si ça ne répond pas et que vous avez appelé pour qu'on puisse avoir les chiffres Api pour qu'on puisse avoir la prime l'année prochaine »* (AS, 51 ans, 24 ans d'ancienneté en Caf). Malgré la prescription institutionnelle et coercitive, le sens des interventions et des pratiques des travailleurs sociaux n'est pas bien identifié : « *comment*

⁹ Il serait intéressant de poursuivre plus loin la réflexion en vérifiant si la « docilité » à l'égard de la hiérarchie, dans le champ de l'intervention sociale des Caf, est en corrélation avec le « jeune âge » de certains travailleurs sociaux.

¹⁰ Les techniciens conseils de la Caf dépendent du département « Prestations ». Certains sont au contact direct des parents pour instruire les demandes d'allocation notamment. D'autres traitent les dossiers ou encore répondent aux appels téléphoniques. Chaque Cog précise des objectifs chiffrés à atteindre pour cette catégorie d'agents. Celle de 2005-2008 insistait ainsi sur le fait de réduire le temps d'attente des usagers au guichet (20 minutes maximum) ou encore de traiter 100% des demandes de minima sociaux.

donner du sens à tout ça ? Et ce n'est pas simple, et comment trouver du sens dans cette commande et que ça ait du sens pour tout le monde. Et ça, ça n'a pas été très simple » indique cette assistante de service social.

Cette question du sens, posée par les assistantes de service social, fait par ailleurs émerger la relative remise en cause de leur statut au sein de la Caf étant donné que leurs pratiques professionnelles se rapprochent, symboliquement mais aussi dans les usages, de celles des techniciens conseils. L'identité légitime des travailleurs sociaux, de part l'obtention d'un capital symbolique commun et spécifique puis les effets de nomination (les sigles AS ou CESF, la possession d'un diplôme d'Etat, l'acquisition de savoirs faire, etc.), est donc peu à peu dévaluée. Pour autant, « *l'affinité [de leurs] dispositions* » (Bourdieu, 1985), en particulier à l'égard des logiques de chalandisation du travail social, tend à maintenir les conditions favorables à la constitution du corps des travailleurs sociaux de la Caf.

3- Pour conclure : l'éthique de discussion comme solution à l'équation

Avec le développement des offres de service à la Caf, et plus particulièrement celle envers les parents allocataires de l'Api, les assistantes sociales interrogent leur pratique professionnelle institutionnalisée, en référence à leur éthique de conviction et leur éthique de responsabilité. D'une part, elles évoquent la dimension technique de plus en plus présente, aussi bien à travers les outils de communication utilisés, les statistiques à remplir que l'information transmise en matière de droit Caf. Ceci concourt au sentiment, chez les assistantes sociales, d'une utilité davantage techniciste que sociale de leur mission. D'autre part, elles mettent en cause l'aspect politique du dispositif qui peut s'avérer contraire à leur éthique de conviction, telle que l'intrusion évoquée plus haut.

Toutefois, leur éthique de responsabilité leur incombe de jouer un rôle d'intermédiaire entre leur hiérarchie et les parents contactés, et de trouver du sens à leur intervention en orientant vers des partenaires ou encore en faisant remonter des besoins identifiés aux responsables. *In fine*, une amorce de changement des pratiques professionnelles des assistantes sociales de la Caf investiguée est de plus en plus effective : ces dernières sont tiraillées entre leur éthique de conviction et leur éthique de responsabilité (notamment en appliquant, malgré leurs craintes, les directives) : « *On est des salariés et donc comment on peut répondre à cette commande tout en conservant notre éthique et en étant bien avec ce qu'il se passe ?* » (AS, 51 ans, 24 ans d'ancienneté en Caf).

Face aux nouvelles logiques de travail social analysées au sein d'une Caf, assimilées à un processus de chalandisation, les prises de positions des travailleurs sociaux au nom de l'éthique ne traduisent-elles pas une résistance au changement ? Conséquemment, il en va de la responsabilité de l'encadrement d'accompagner les professionnels dans ce processus identifié, et ce afin qu'ils conjuguent leur éthique de conviction avec leur éthique de responsabilité. La formalisation durable d'espaces de discussion entre professionnels et encadrants armés théoriquement s'avère incontournable afin de minimiser les jugements pour le moins négatifs et de pondérer l'impact des représentations sociales évoquées dans ce texte.

Bibliographie :

- Avenel C., Cathelain M.-A (2009), *Enquête sur le travail social des CAF. État des lieux*, CNAF, Dossier d'étude n°115.
- Balazs G., Pialoux M. (1996), « Crise du travail et crise du politique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°114, pp.3-4.
- Bouquet B. (2004), *Éthique et travail social, une recherche du sens*, Paris, Dunod.
- Bourdieu, P. (1985), « Effets de champ et effets de corps », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°59, p.73.
- Castel R. (1999), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard.
- Chauvière M. (2000), « Usages et significations contradictoires de la "relation de service" dans le secteur social », in Rouban L. (éd.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan.
- Chauvière M. (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La découverte.
- Goffman E. (1968), *Asile. Études sur les conditions sociales des malades mentaux*, Paris, Minuit.
- Lefaucheur N. (1998), « Les familles monoparentales en questions », in *Revue Dialogue*, n°101.
- Weber M. (2001, rééd), *Le savant et le politique*, Paris, Plon.