

# Qu'est-ce que la chalandisation ?

Par Michel Chauvière (1)

C'est pour tenter de répondre à différentes questions qui commençaient à naître chez les observateurs et acteurs les plus avertis : « Comment en est-on arrivé là ? » « Qu'est-ce qui se joue, visiblement et invisiblement », qu'en 2007 a été proposé dans un livre le néologisme « chalandisation » (2). Par-là, on voulait indiquer que dans le secteur non lucratif, majoritairement associatif et culturellement porté par l'intérêt général, on s'était mis petit à petit, sciemment ou inconsciemment, à « jouer à la marchande », à chalandiser. En d'autres termes, chercher à débusquer et surtout qualifier un processus discret au début, aussi technique qu'idéologique, ayant pu préparer les consciences et les comportements à accepter sans beaucoup barguigner le tournant économique néolibéral (ou plus exactement « d'économie sociale de marché hautement compétitive », c'est-à-dire ordolibérale) et tout son cortège. La chalandisation n'est pas la marchandisation, elle la précède en la rendant soit inéluctable à terme pour les plus blasés, soit à l'inverse utile et même souhaitable pour certains convaincus d'avance ou simplement crédules.

Le secteur de l'action sociale et du travail social, domaine que je connais le mieux, servira de socle pour cette présentation. Durant les années 2000 et suivantes, le processus incriminé me semble avoir modifié aussi rapidement qu'efficacement l'ordonnancement général de ce champ, à plus de 70% associatif, qui vit encore très largement de fonds publics. Il a plus précisément totalement révisé son mode de tarification et en parallèle cherché à renverser le sens éthique que les acteurs de terrain donnaient à leur travail.

Pour peser durablement, ce processus s'est d'abord appuyé sur diverses révisions dans la conception même des politiques publiques. Ainsi, dès les années 1990 s'opère un glissement insidieux de l'institution à l'organisation (au sens des travaux de Michel Crozier) et dans la foulée de l'organisation à l'entreprise. Avec la LOLF (Loi organique sur les lois de finances, adoptée en 2001), on a ensuite modifié dans ses fondements les modes d'allocation de moyens publics, en considérant que ces sommes sont avant tout des investissements. Un peu plus tard, après 2008, la RGPP (Révision générale des

politiques publiques) a progressivement vidé ou fait disparaître les administrations dédiées au social, centrales et déconcentrées qui dataient des années 1960 et 1970 (DDASS, DRASS), pour les remplacer par des agences à l'anglo-saxonne (ARS – agence régionale de santé ; ANAP – agence nationale d'aide à la performance...). Cette première série a créé un fort appauvrissement de l'idéal de solidarité institutionnalisé et de redistribution de la richesse, bien que ce social-là soit chez nous constitutionnalisé depuis les textes de 1946 puis de 1958.

Pour la mise en œuvre, avec toute une batterie d'instruments sociotechniques, jusque-là inconnus, le nouveau pouvoir politico-administratif (*New Public Management*) a valorisé avant d'exiger jusqu'à l'excès une nouvelle gouvernance des équipements et des métiers, nourrie de management formel. Une sorte de doctrine a même été élaborée, qui a fait des adeptes : l'« État social actif ». Elle a surtout servi à légitimer et à imposer de nouvelles pratiques concrètes, gestionnaires et sur le terrain, tant aux institutions qu'aux professionnels spécialisés. Ce qui a notamment entraîné le remplacement des mots de métier et de la vie institutionnelle. Un vrai coup de force sémantique !

La nouvelle stratégie s'est alors appuyée sur ce qu'elle considérait comme des « opérateurs de projets », forcément performants et bien managés, en oubliant totalement le génie clinique des métiers de proximité et l'autonomie relative de la culture associative, autrefois respectée. Pareille brutale mutation doctrinale et procédurale, passée comme une « lettre à la poste » au début, a toutefois, mais de façon décalée et lente, été ressentie par bon nombre d'acteurs comme envahissante, chronophage et exclusive. Mais il y avait tout de même des convaincus, ardents militants du nouvel ordre public, acceptant de « jouer à la marchande » ou ayant bénéficié de formations ad hoc (par exemple le CAFDES - Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale ou CAFERUIS – Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale), ou encore recrutés directement dans des écoles de commerce ou à sciences po, aux prix du marché, c'est-à-dire hors statut ou conventions collectives.

Quels sont ces instruments ?

Après avoir presque généralisé les appels d'offres, vanté et organisé la mise en concurrence, sont apparus les CPOM (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens)

pour faire des économies dans la gestion publique et forcer les associations à réduire leur nombre, en consentant pour les plus mal équipées à des fusions-absorptions au bénéfice des plus grosses, disposant de vrais sièges avec des salariés spécialisés dans la gestion, le PMSI (Programme de médicalisation des systèmes d'information) et la T2A (Tarification à l'activité) qui promeuvent, toujours sans concertation, la tarification rebasée sur les résultats, SERAFIN-PH (Services et établissements : réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées) qui fait la même chose pour le médicosocial mais inspiré du sanitaire, opération, qui plus est, doublée d'une campagne haineuse dite de désinstitutionnalisation, c'est-à-dire de fermeture de nombreux équipements, au profit d'hypothétiques plateformes de prestations et de services, guidés par de soi-disant parcours (« de santé » ou encore « de vie » !), et de l'inclusion scolaire, comme *nec plus ultra* bien que mises en œuvre dans des conditions de qualification au plus bas niveau... Il y a du retour à la maison et à la responsabilité des parents dans l'air ! Sans oublier les démarches qualité, comme dans toute entreprise, les évaluations obligatoires, internes et externes, les recommandations de bonnes pratiques exigées par l'ANESM (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) avant son absorption par la HAS (Haute autorité de santé), la mesure des performances par une agence ad hoc (ANAP), la certification obligatoire, par exemple QUALIOPFI (certification qualité des prestataires d'actions de formation) inspirée des standards des normes AFNOR, dont dépend la survie d'un établissement, etc. L'inventivité technocratique, tout à la fois néolibérale et néojacobine, est devenue sans limites. Ce qui au passage contredit pourtant la philosophie politique de la décentralisation jusqu'à s'interroger sur les non-dits de l'acte II, en 2003, qui a érigé les départements comme « chefs de file de l'action sociale » et confié la formation professionnelle aux régions, qui d'ailleurs ne le réclamaient pas. À moins que tout cela ne soit qu'une déconcentration maquillée en décentralisation. La France n'a jamais été une République fédérale.

Partout la vision d'un monde matériel, numérique et quantitatif, s'est ainsi introduite, d'abord masquée puis de plus en plus autoritaire et assumée. Partout les technologies informatiques et le recours aux chiffres y sont désormais utilisés au service de la gouvernance des choses comme des hommes, qu'ils soient bénévoles, professionnels ou bénéficiaires, entraînant une autre représentation des rapports interhumains, des rapports sociaux et de l'organisation collective.

Dans ces conditions, foin de l'esprit de service public pour la mise en œuvre de la solidarité nationale, fut-elle confiée depuis très longtemps à des associations de droit privé, qui souvent avaient été innovantes et responsables, avant même l'État et les services publics. Partout, il faut désormais « moderniser » l'action sociale et le travail social, c'est-à-dire rationaliser les fonctionnements. Fini le savoir-être, le savoir-faire ou le plus global « savoir-s'y-prendre », désormais s'impose le « savoir-produire ». Partout [travailsocial.fr](http://travailsocial.fr) doit laisser place à [travailsocial.com](http://travailsocial.com).

Ce qui conduit tout un chacun à devoir raisonner en termes de produits, de services, de prestations, en oubliant la clinique, parce que trop basée sur une éthique de l'altérité sans résultats garantis ni performances chiffrables. Il s'agit aussi de produire mieux en dépensant moins, rechercher tous les gains de productivité possibles, tout en satisfaisant les citoyens ci-devant ayants-droits. Ils sont désormais rebaptisés usagers pour ne pas dire plus clairement clients, et dotés de droits spécifiques. Il faut les flatter pour accroître leur confiance et, en douce, troquer le Code de l'action sociale et des familles contre celui de la Consommation. L'utilisateur est assurément une invention plus marchande que démocratique.

S'ajoute encore pour tous les acteurs de terrain, l'obligation de rendre régulièrement des comptes à qui de droit et jusqu'au dernier euro, de façon tatillonne et souvent très inutile, du moins s'agit-il avant tout de satisfaire les exigences formelles et illimitées de la machinerie informatique qui s'est introduite massivement dans toutes les relations administratives. Le travail social, déjà exposé à une dissémination géographique préjudiciable depuis la décentralisation des années 1980, se trouve aujourd'hui d'autant plus déboussolé et dévalorisé qu'il est abandonné à des régulations territoriales quasi-marchandes et talonné par des entreprises lucratives dans les domaines solvables, où la professionnalisation était la plus faible (personnes âgées, handicap adulte, petite enfance, mais aussi plus indirectement logement social, accès à l'emploi, etc.). C'est sans aucun doute ce que signifie le déclin du vocable travail social au profit de l'intervention sociale, plus large, souvent non salariée et indifférente aux sources de financement.

Fortement inspirée par les sciences cognitives et du comportement, la chalandisation a ainsi manipulé les acteurs de terrain, associatifs et professionnels, d'abord dans l'ombre avant que cela ne se sache, mais souvent trop tard. On peut y voir une variante de la théorie du Nudge dite aussi « paternalisme libéral » qui, en principe, chercherait

par des suggestions indirectes à influencer les motivations et les comportements, mais c'est une variante dure dont l'impulsion en France est restée très centrale, très néojacobine ; ainsi la LOLF visait-elle avant tout l'amélioration de la décision publique dans certains domaines réputés dépensiers, et c'est pourquoi elle fut aussi créatrice de contraintes parfois très directes, avec risque de sanction.

Dans le « social en actes », ce qui est toujours en jeu c'est le sens que ces acteurs donnent et continuent heureusement de donner à leur travail. Dans ce domaine, la chalandisation a entraîné, en silence, un lent désarmement de ces acteurs et leur entrée progressive et presque sans heurts importants dans la nouvelle normativité publique, qu'ils le veuillent ou non. Elle a ainsi assuré d'abord en douceur puis de façon plus exigeante le passage d'un habitus à un autre. On peut qualifier cette orientation politique de « désocialisation du social » pour assurer autant que possible son entrée dans le monde marchand, en soumettant toutes et tous à la régulation par la concurrence libre et non faussée et au chantage permanent sur les ressources socialisées.

Trois questions

Quid de la construction européenne ?

Elle a été un relais important du néo-libéralisme, et elle a accompagné et surtout normalisé la mutation marchande. On peut penser là à la directive services de 2006 qui stipule de manière dogmatique que « toute activité de service est une activité économique, sur un marché donné, par définition », mais aussi que, sauf exception, les aides d'État sont interdites car contraires à la concurrence et au marché libre et non faussé (3).

Quid de la question dite des usagers ?

L'utilisateur aurait pu rester une catégorie éthique, « l'autre par lui-même », ce que savait du reste respecter la clinique du travail social. Devenant au contraire un consommateur de services, il est maintenant investi et instrumentalisé comme une catégorie simplement économique, parfois artificiellement rebaptisée citoyenne. Conséquence : cette politique de l'utilisateur crée une aporie difficile à gérer par les professionnels de terrain ainsi que, dans une certaine mesure, par les associations, précipitant leur

transformation en de quasi-entreprises, parfois sous l'égide de l'économie dite sociale et solidaire (ESS). D'autant plus que l'utilité sociale n'est pas toujours synonyme d'intérêt général.

Quid de l'économie sociale et solidaire ?

Est-elle une véritable alternative tant à l'étatisme qu'au marché (troisième voie) qui aurait été enfin reconnue par la loi Hamon ou plutôt une simple adaptation de l'économie marchande comme dans de nombreux exemples (Borello, Itier etc.), Au demeurant, n'est-elle pas aussi un « objet transitionnel » en train de favoriser et rendre désirable le changement de conception de la solidarité nationale, et le nouveau statut des institutions et des métiers, en valorisant les pratiques les plus locales, les plus volontaires, les soi-disant plus vertueuses mais avec le risque d'être plus poreuses aux sirènes du néolibéralisme. Chalandisation encore.

(1) Directeur de recherche émérite au CNRS, CERSA, université Paris 2.

(2) Michel CHAUVIERE, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2007, seconde édition complétée 2010.

(3) Henry Joël, Chauvière Michel, « Quel statut pour les services sociaux dans l'union européenne ? Arguments pour des services sociaux non économiques d'intérêt général », *RDSS, Revue de Droit Sanitaire et Social*, n°6, novembre-décembre 2011, pp. 1043-1058 (traduction : " Public policy standards and regulations. The status of social services in the European union. The case for non-economic social services of general interest ", pour diffusion dans les instances européennes concernées).

