

INTRODUCTION

La relation d'assistance requalifiée

Entre déplacement du regard et transformation de l'objet

Isabel GEORGES

*Institut de recherche pour le développement (IRD),
UMR 201 « Sociétés et développement », Nogent-s-Marne
et Université de São Paulo (USP)/
Université fédérale de São Carlos (UFSCar), Brésil*

Le déplacement du regard, résultat de la diversification des échelles d'analyse et des points de vue des acteurs – démarche heuristique adoptée – provoque une redéfinition de l'objet et de ses contours, à savoir les politiques d'assistance contemporaines en Amérique latine, vues par le bas. Ce glissement inter-scalaire du regard – le déplacement d'une focale à l'autre – posé ici sur les maillons intermédiaires de la production des services d'assistance et des politiques sociales étudiés, permet le passage de l'étude de l'intimité des familles « bénéficiaires » des politiques d'assistance (objet de la première partie) vers les pratiques de mise en œuvre de ces politiques (objet de la deuxième partie) vues de l'intérieur, c'est-à-dire à partir du point de vue des acteurs, comme notamment les travailleurs et intermédiaires de divers niveaux hiérarchiques. Ce glissement en fait ressortir d'autres facettes, moins lisses. De la négociation autour de la réalisation des tâches du *care* et de la distribution des rôles familiaux, l'enjeu se déplace. Si, pour l'accomplissement du travail du *care* dans les familles, une relation entre participants de l'interaction (les travailleurs sociaux et les bénéficiaires) sur un pied d'égalité et de coopération, du moins en apparence, s'impose, qu'en est-il de cette relation d'assistance tout au long de sa chaîne de production, c'est-à-dire en amont de l'interaction directe entre les travailleurs d'exécution et les usager(e)s des services ?

En privilégiant, d'une part, une approche relationnelle de l'assistance, s'inspirant sur ce point de travaux français socio-économiques de la relation de service devenus classiques (Gadrey, 1994 ; Bandt, Gadrey, 1994 ; Delaunay, Gadrey, 1987 ; Weller, 1999, entre autres), intéressés par sa transformation dans le contexte des privatisations des années 1990 et, d'autre part, en postulant un rapport de pouvoir entre inégaux (Jeantet, 2003) qui lie les différents membres de la relation triangulaire de coproduction du service (l'administration, les travailleurs et les usagers/clients/bénéficiaires) (Gadrey, 1994, *op. cit.*), comment ce changement de perspective requalifie-t-il la relation d'assistance ?

Au-delà de la grande variété des contributions comprises dans cette partie et de l'hétérogénéité de leurs thématiques, elles témoignent de la relation étroite entre le choix du point de vue et les caractéristiques de l'objet étudié. Ceci est d'autant plus vrai que l'ensemble de ces textes montrent que les différents acteurs qui interviennent sur (ou dans) la relation d'assistance, situés dans la nébuleuse entre l'État et ses citoyens/bénéficiaires/usagers, tout au long de la chaîne de production de ces services¹, contribuent, chacun à sa façon, à produire quelque chose – un marché, un service, une marchandise politique, un indicateur, etc. – mais pas nécessairement un service d'assistance, à visée universaliste, dans le meilleur des cas.

Dans ce sens, l'ensemble de ces différents acteurs « privatisent » une partie des moyens mis à leur disposition par l'État, sous le couvert de la production d'un service d'assistance. Autrement dit, les intermédiaires ont en commun de transformer ces moyens « publics » en « marchandise politique » (Misse, 1997), au bénéfice de leurs intérêts propres, de nature diverse, aussi bien pécuniaire que symbolique, de trafic d'influence, relationnel, clientéliste et/ou moral.

Une autre caractéristique commune des différents intermédiaires est la grande hétérogénéité des acteurs reconnus, ou non, qui contribuent à la concrétisation de ces politiques, des administrations situées aux divers niveaux de l'État, aux intermédiaires de tous types, des associations, ONG, fondations, entités de la « société civile organisée » et autres types de figures juridiques, aux membres de la « communauté » et aides

¹ À l'instar des « global care chains » (Hochschild, 2000), il s'agit dans notre cas des chaînes nationales de production du travail du *care*, marquées toutefois par des relations d'exploitation hiérarchisées entre les différents membres ou maillons de la chaîne, raison pour laquelle cette « relation d'assistance » est requalifiée de « rapport d'assistance ».

informelles jusqu'aux entreprises privées, comme les grandes entreprises de la construction civile, les « bénéficiaires » principaux de la politique d'aide de l'accès au logement social « de marché » (Shimbo, 2012) au Brésil (Rizek, dans ce volume). Or, quelle est l'origine de cette diversité d'acteurs et dans quelle mesure caractérise-t-elle les tendances actuelles de concrétisation des services d'assistance aux pauvres en Amérique latine ?

Dans le contexte latino-américain, le recours à la distinction duale² du « privé » et du « public », entendu comme relevant respectivement d'activités mercantiles, marchandes, ou produisant du moins une « valeur ajoutée » minimale, et relevant de l'intérêt public, nécessite cependant une re-conceptualisation et un retour en arrière. Au fond, pour essayer de comprendre quelque chose à cette fausse opposition, dans ce contexte spécifique, il faut revenir vers une autre notion encore plus générale, celle de « protection sociale », car si les termes du privé et du public renvoient à la sphère du travail, celle de la protection sociale permet de prendre le recul nécessaire pour considérer la manière dont les États-Nations assurent le bien-être de leurs citoyens. Or, cette catégorie est tellement générale qu'elle relève presque du sens commun et recouvre des contenus très différents selon les contextes et les périodes.

Ainsi, en Amérique latine, l'origine de la protection sociale est couplée au travail salarié, qui est jusqu'à nos jours loin de constituer la règle (au Brésil, par exemple, la proportion du travail sous contrat n'a dépassé le seuil des 50 % que très récemment). Dans ce pays, le système de protection sociale date des années 1940 (l'ère Vargas) et était intrinsèquement articulé au travail salarié, privilège d'une petite fraction de la population, la majorité étant composée par des « laissés pour compte ». L'émergence d'un courant intellectuel en Amérique latine dès la fin des années 1960, autour de la « marginalité sociale » (Quijano, 1966) ou de la « citoyenneté tronquée ou partielle » (Santos, 1979) a alimenté une réflexion originale

² Le concept relationnel de la privatisation fait davantage référence à la transformation du statut d'une organisation, généralement une administration auparavant publique, que celui d'une activité ; elle en transforme le cadre de réalisation. Si dans le contexte européen, à commencer par les années Thatcher en Grande-Bretagne (1979-1990), ce terme fait référence aux grandes vagues de privatisation des administrations et entreprises publiques, en Allemagne, en France et dans la plupart des pays européens, il y a aussi des processus plus subtils compris dans cette catégorie, comme la « privatisation interne », terme employé d'abord par Catherine Bertho (1989) pour décrire les mesures de réorganisation interne de gestion du personnel à la Poste, en France, qui ont précédé sa privatisation, et des techniques sociales de gouvernement, précurseurs du « New public management », qui s'observent actuellement dans la plupart des pays européens.

sur les relations entre l'État, le travail et les dynamiques d'urbanisation et d'industrialisation en cours.

Renforcées par les études cépalines (CEPAL – Commission économique de Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes), ces approches dualistes en termes d'analyse du marché du travail ont été actualisées par des recherches sur les modes de production capitaliste et en particulier la surexploitation de la main d'œuvre qui a mené au « miracle brésilien » (Oliveira, 1972). Or, l'inscription sociétale de la protection sociale qui apparaît à travers l'histoire de ce mode de production capitaliste démontre que les conditions minimales de reproduction sociale (logement, transport, droit à la ville) n'étaient pas assurées par les pouvoirs publics et reposaient sur le « travail volontaire/militant » des travailleurs (le défrichement des villes, la construction de logements et la création d'une infrastructure de base), qualifié par Oliveira comme une forme de « fonctionnalisation de la pauvreté » (Oliveira, 1972).

Jusqu'à l'époque actuelle, l'idée même d'un service public ou d'un État républicain, de l'État-Nation, responsable du bien-être national, n'a jamais vraiment été concrétisée. De la même façon, non seulement le travail salarié n'a jamais été généralisé, mais il ne constitue même plus l'horizon envisagé par les « classes laborieuses », ou plus simplement les « pauvres ». En effet, la polarisation entre les notions du « public » et du « privé », qui oriente ce champ du travail social sous tension, a étendu son influence au-delà des frontières des États-Unis – qui constituent sur le continent américain (et au-delà) la référence en termes de modèle néolibéral – et joue en tant que « modèle », à des degrés variés, sur les réalités des différents pays latino-américains. En dépit de sa grande diversité à l'intérieur de la région, notamment du point de vue des politiques sociales (Lautier, 2012), mises en place dans les années 1990, sous l'égide des grands organismes internationaux, comme la Banque mondiale, le FMI, etc., la période « d'ouverture démocratique » qui a suivi la fin des différents régimes dictatoriaux a été accompagnée par une vague de privatisations. En effet, la marchandisation d'un ensemble de services publics et d'entreprises nationales est tributaire des recommandations reçues par ces organismes quant au traitement de leur dette et aux restrictions budgétaires jugées nécessaires. Dans des pays comme le Chili, la tradition de fourniture de « services privés » (comme par exemple pour l'accès au logement, y compris social, hautement financiarisé) est déjà plus ancienne ; sans mentionner l'étendue de la « privatisation » à des domaines qui auparavant ne faisaient pas partie du spectre capitaliste

(Harvey, 2010), à savoir la privatisation (ou « *commodification* ») de l'eau, de la terre, des minéraux, des produits agricoles/aliments, etc.

Pendant les années 2010, période pendant laquelle ont été menées la plupart des enquêtes qui sont à l'origine des contributions à cet ouvrage, des formes de « privatisation » diverses de ces services publics coexistent dans la région : même s'ils continuent à être publics en apparence, leurs formes de concrétisation passent par des intermédiations de différentes natures, soit par le biais de leur sous-traitance systématique, comme au Brésil, à São Paulo (Georges, dans ce volume), soit/et par leur soumission à des intérêts particuliers d'ordre politique (Villarreal, Carillo, dans ce volume). Mais aussi, un autre sous-produit de ces politiques est l'émergence de nouveaux « publics-cible », comme par exemple la population des sans-abris, composée des personnes aux parcours multiples de désaffiliation sociale (Maximo e Melo, dans ce volume) ou encore la création de travailleuses pauvres, par le biais de la formalisation et de la reconnaissance publique d'emplois de service à la personne – encore des services de pauvres pour des pauvres (Borgeaud-Garciandía, dans ce volume). Sur un autre plan, ces politiques sociales peuvent également contribuer au « remboursement symbolique » d'une dette sociale de l'État vers ses citoyens les plus démunis et souvent aussi d'origine ethnique (Brésil, Mexique, Argentine) ou alors mener à l'émergence d'un rapport à soi plus autonome, ne serait-ce que de façon marginale dans le cas de femmes pauvres (Tizziani, dans ce volume).

Une autre dimension qui caractérise les modes d'opérationnalisation actuels de ces politiques a trait à la professionnalisation des métiers du social. Si dans certains cas elle est synonyme de bureaucratisation, elle-même liée à la sous-traitance et la prolifération des modes de contrôle et de mesure du travail social au détriment du travail relationnel (Georges, 2014 ; et dans ce volume), dans d'autres cas, elle peut être pensée comme une forme de promotion sociale et/ou de reconnaissance symbolique de certaines fractions délaissées de la population, du moins en apparence (Borgeaud-Garciandía, dans ce volume). En effet, une des principales formes de médiation de ces politiques – loin d'être contestataires ou de se vouloir revendicatrices de droits sociaux – est leur légitimation.

Alors que le rallongement de la chaîne de production de ces services et la diversification des acteurs intermédiaires mènent à l'intensification de mini-différenciations et de rapports de pouvoir, en même temps, leurs formes de justification se multiplient. Si dans les années 1980/1990 la réduction des inégalités était un argument politique recevable, à l'heure

actuelle, les politiques sociales, comme par exemple la « Bourse famille » brésilienne, apparaissent comme une marchandise politique (Georges, Ceballos, 2014). La « lutte contre la pauvreté » a laissé la place à un vocabulaire du « contrôle des risques sociaux » et de « réduction de la vulnérabilité » des populations qui internalisent ces discours, se prêtant ainsi au jeu de la « création de la demande ».

En fin de compte, si les modes de mise en pratique de ces politiques mènent certainement à l'amplification du champ du travail social et à l'émergence de la pauvreté comme une niche de marché, elles donnent également lieu à une uniformisation des discours laissant moins de place à l'expression du conflit social – du moins pour une certaine période et/ou dans des formats institutionnels tels que connus par le passé.

Références bibliographiques

- Bandt, J. et Gadrey, J. (dir.), *Relations de service, marchés de services*, Paris, CNRS Édition, 1994.
- Bertho, C., « Histoire de l'administration des télécommunications : une succession de crises et de réformes », *Revue française d'administration publique*, n° 52, octobre-décembre 1989, pp. 589-600.
- Delaunay, J.-C. et Gadrey, J., *Les enjeux de la société de service*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987.
- Gadrey, J., « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, n° 3/94, 1994, pp. 381-389.
- Georges, I., « Reconfiguration des politiques sociales au Brésil. Le genre de l'assistance à São Paulo. », *Travail, Genre et Sociétés*, n° 32, 2014/2, pp. 45-61.
- Georges, I. et Ceballos, M., « Bolsa Familia y la asistencia social en Brasil : de la lucha política a la mercantilización local », *Caderno CRH*, Salvador, vol. 27, n° 72, décembre 2014, pp. 513-529.
- Harvey, D., *Le nouvel impérialisme* [« The New Imperialism »], Paris, Les prairies ordinaires, 2010.
- Hochschild, A. R., « Global care chains and emotional surplus value », in Hutton, W. et Giddens, A. (dir.), *On the edge : Living within global capitalism*, London, Jonathan Carpe, 2000, pp. 130-146.
- Jeantet, A., « « À votre service ! » La relation de service comme rapport social », *Sociologie du travail*, n° 45, 2003, pp. 191-209.

- Lautier, B., « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine : une proposition de méthode d'analyse de configurations des droits sociaux », *Revue de la régulation* [En ligne], n° 11, premier semestre 2012, URL : <https://regulation.revues.org/9636>, consulté le 7 août 2017.
- Misse, M., « As ligações perigosas : mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio », *Contemporâriedade e Educação*, vol. 1, n° 2, 1997, pp. 93-116.
- Oliveira, F. De, « A economia brasileira : crítica à razão dualista », *Estudos CEBRAP*, n° 2, octobre 1972.
- Quijano, A., *Notas sobre el concepto de « marginalidad social »*, Santiago, División de Assuntos Sociais, Cepal, mimeo, 1966.
- Shimbo, L. Z., *Habitação social de mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*, Belo Horizonte, Editora com Arte, 2012.
- Wanderley, G. dos S., *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- Weller, J.-M., *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

Georges Isabel. (2017).

La relation d'assistance qualifiée : entre déplacement du regard et transformation de l'objet : introduction de la deuxième partie.

In : Destremau B. (ed.). Le "care", face morale du capitalisme : assistance et police des familles en Amérique latine. Bruxelles : Peter Lang, p. 151-157.

(Action Publique ; 15). ISBN 978-2-8076-0534-3.