

# **La production de la demande : philanthropie ou commerce ?**

## **Professionalisation et sous-traitance dans le secteur de l'assistance au Brésil<sup>1</sup>**

Isabel GEORGES

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

### **Introduction**

Au Brésil a eu lieu une « révolution silencieuse » pendant les 10 à 20 dernières années : la transition démographique, comme la réduction drastique du nombre d'enfants, et le vieillissement de la population. Parallèlement, les séparations ont augmenté, et surtout la part des familles monoparentales féminines (*quasi* 20 %, et 30 % si l'on compte les ménages dont la cheffe est une femme), de même que l'activité féminine, de façon concomitante à la relative diminution de l'emploi masculin formel pendant la période des politiques néolibérales des années 1990. Pendant cette période, le Brésil a occupé un rôle de « laboratoire social » de politiques sociales considérées comme « innovantes ». Un de nos

---

<sup>1</sup> Texte issu d'une communication présentée dans le RT 6 « Protection sociale, politiques sociales et solidarités. Innovation et expérimentation : acteurs, territoires et dispositifs », au 4<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Sociologie-AFS, à Grenoble, 5-9 juillet 2011. L'enquête de terrain à la base de son élaboration a été réalisée dans le cadre du projet de coopération bilatérale franco-brésilien CNPq-IRD « Nouvelles configurations du travail, savoirs professionnels et genre (le cas de la région métropolitaine de São Paulo » (2007-2011) coordonné par M. de Paula Leite (Unicamp/Decisae) et I. Georges (IRD) (Cabanes, Georges, 2009 ; Georges, Leite, 2011), et bénéficié de l'appui du projet ANR Les Suds II LATINASSIST « Offre institutionnelle et logiques d'acteurs : femmes assistées dans six métropoles d'Amérique latine » (2011-2014).

principaux résultats de recherche montre que les femmes ne comptent pas seulement parmi les principales bénéficiaires de ces politiques, mais sont également parmi leurs principales protagonistes<sup>2</sup>.

Dans ce cadre général qualifié par certains de « confluence perverse » (Dagnino *et al.*, 2006), qui se caractérise d'une part par l'importance des mouvements sociaux, et de politiques publiques de reconnaissance des revendications et des droits sociaux des citoyens dans le contexte du retour à la démocratie des années 1980, et de la nouvelle constitution de 1988, et d'autre part, par l'application de politiques néolibérales, sous l'égide du FMI, et de la Banque mondiale, dès les années 1990, préconisant la limitation des dépenses et la défense de valeurs « familialistes », ce chapitre traite d'une expérience locale (une ONG du secteur de l'assistance) au sein de la métropole la plus dynamique du pays, la ville de São Paulo.

Peuplée par près de 20 millions d'habitants, la région métropolitaine de São Paulo se caractérise par le maintien d'inégalités sociales, économiques et spatiales extrêmement importantes. Par ailleurs, contrairement au contexte national, aussi bien l'État de São Paulo que la ville pâtissent d'un gouvernement conservateur, mettant en place des politiques sociales discordantes avec les politiques nationales, comme par exemple la soustraction systématique des services publics d'assistance et de santé.

À partir d'une mise en perspective historique des politiques d'assistance actuellement en vigueur au Brésil, et plus spécifiquement dans la ville de São Paulo, ce chapitre propose une systématisation des résultats d'une étude monographique d'un service d'assistance aux familles, pris en soustraction par une ONG d'origine religieuse (néo-pentecôtiste), située dans la banlieue populaire de São Paulo, en mettant l'accent dans un premier temps sur l'évolution de l'offre institutionnelle (Hughes, 1962 ; Briand, Chapoulie, 1992). D'après notre hypothèse de travail, des entités du tiers secteur<sup>3</sup> comme celle que nous avons étudiée peuvent bénéficier d'une marge de manœuvre relativement plus importante en ce qui concerne la définition du service rendu co-produit avec l'utilisateur (Gadrey, 1994) dans ce cadre politique hybride, entendu comme des formes d'articulation originales entre les secteurs privé et public, passant par des médiations diverses.

---

<sup>2</sup> Il s'agit par ailleurs d'une des principales hypothèses de départ du projet de recherche LATINASSIST qui s'est vérifiée à différents points de vue tout au long de la recherche.

<sup>3</sup> Le terme « entité » est employé ici de façon générique, pour désigner des organisations de nature hétérogène, des associations, des ONGs mais aussi des Fondations ou des Organisations sociales.

L'analyse porte sur la trajectoire institutionnelle de cette entité, en mettant en perspective la production de la demande pour des services d'assistance à partir du discours de justification de l'activité, et différentes formes de visibilité de celle-ci. Pour le dire autrement, la demande n'existerait pas sans ce discours, qui constitue une forme de réaction collective de la société à des personnes qui *a priori* n'ont rien en commun, pour reprendre la définition simmelienne de la pauvreté (Simmel, 1998 : 96). Les autres formes de visibilité de cette demande contribuent à la rendre tangible, car sans contenu précis prédéfini, la création d'indicateurs de mesure (temporels, qualitatifs et quantitatifs) donne une forme et une apparence objectives à un sous-ensemble de situations et de cas de figure associés aléatoirement. Or, selon notre hypothèse de travail, dans ce système d'assistance qui repose sur la sous-traitance, la définition précise du contenu du service rendu par ces entités – et donc de la satisfaction de la demande dont l'existence est créée *a posteriori* par l'entité pour justifier son action – reste, en grande partie, à la discrétion de l'ONG qui fournit le service.

En effet, les entités du tiers secteur font l'accompagnement social des familles bénéficiaires de l'aide sociale, ou qui pourraient y prétendre, sans que leur rôle dans la relation entre l'État et ces familles pauvres soit très clairement défini. Dans ce sens, la construction sociale de la demande par les agents de l'institution – ou la définition des critères du contenu du service comme de son « public-cible » – se situe au cœur de la production de cette légitimité, aussi bien au niveau des pratiques de sollicitation de la demande que de son rejet. Par ailleurs, si la fourniture de l'aide sociale en apparence à visée universaliste, en ce qui concerne le discours de légitimation, comme par exemple la *Bolsa Familia*, repose du moins en partie sur l'idée d'une citoyenneté sociale, et de l'accès aux droits – outre l'accès à la consommation –, les formes de concrétisation de ces politiques sociales, et notamment la sous-traitance systématique, comme dans le cas de São Paulo, induisent un certain nombre d'effets paradoxaux. L'analyse montrera notamment comment construction du discours et pratiques institutionnelles alimentent une dynamique en harmonie parfaite avec les orientations politiques locales.

L'analyse est fondée sur une enquête de type ethnographique : observation participante, entretiens avec les professionnels (gestionnaires, maîtrise, techniciens et agents d'exécution) et les usagers du service (une

quarantaine, au total)). Pendant un an (avril 2010-avril 2011)<sup>4</sup>, nous avons accompagné les activités d'un *Programa Ação Família-PAF* (programme Action Famille), l'un des programmes mis en place par une ONG religieuse subventionnée par la ville, qui réalise des services d'assistance, située dans la banlieue Est de São Paulo. L'activité des professionnels sur le terrain comprend des réunions internes, des réunions socio-éducatives avec les usagers et des ateliers de formation et surtout des visites des agents sur le terrain, au domicile des usagers membres du programme, tâches auxquelles nous avons participé à raison d'environ deux jours par semaine<sup>5</sup>.

### **Les « nouvelles » politiques sociales brésiliennes : des origines jusqu'à leurs configurations locales**

Ces « nouvelles » politiques sociales, comme le programme d'attention intégrale aux familles (PAIF) brésilien étudié dans sa version locale programme Action Famille (PAF), ont comme toile de fond les politiques néolibérales de modernisation de l'Amérique latine mises en place sous l'égide d'organismes internationaux comme la Banque mondiale<sup>6</sup>, entre autres affiliations plus locales. Depuis les années 1970, ces politiques visent d'une part à réduire les effets trop visibles des crises économiques et du chômage engendrées par ces politiques dans les pays en voie de développement (Campfens, 1997 : 414) dont le retour à la démocratie n'était dès les années 1980 plus compatible avec des formes de pauvreté et d'inégalité aussi flagrantes. Une autre dimension centrale de ces politiques de lutte contre la pauvreté et de mesures d'accompagnement social était dès lors l'instrumentalisation du rôle des femmes dans leur fonction de reproduction de la force du travail pour en améliorer la productivité à faible coût (Molyneux, 2007 ; Santos, 2002 : 51-52)<sup>7</sup>. Outre l'effet « *trickle-up* » d'augmentation générale du niveau de vie de la population,

<sup>4</sup> Pendant cette période, l'enquête de terrain a été réalisée en partenariat avec Yumi Garcia dos Santos, dans le cadre de sa recherche postdoctorale « Os novos programas sociais e as (re)configurações de gênero nas famílias atendidas » (Cebap-CEM/FAPESP).

<sup>5</sup> Pour des données plus complètes, le lecteur intéressé peut se rapporter à Georges et Santos, 2016.

<sup>6</sup> Cf. World Bank Review, 5 (2) 1991 ; et également les politiques mises en œuvre au Costa Rica à la même époque (Sainz, Menjivar, 1991).

<sup>7</sup> « *To the extent that the poor possess some tangible assets, however meagre, it is possible to help them become more productive* » (Bennholdt-Thomsen, 1988 : 51).

Santos (2002, *op. cit.*) signale, en citant Bennholdt-Thomsen (1988 : 53) que l'accès des pauvres au micro-crédit – et de façon plus générale à la consommation – était vu comme un facteur primordial pour garantir une certaine stabilité politique. D'autres auteurs mettent en avant comment ces politiques qualifiées de « néolibérales et familialistes » ont préconisé comme critères d'évaluation la focalisation sur des publics spécifiques, la privatisation et la participation de la société civile (Miotto, 2009).

Dans le contexte latino-américain, outre le programme *Progresal Oportunidades* au Mexique (Molyneux, 2007), le programme de redistribution de revenus (« *cash transfer* ») dont l'étendue n'a été dépassée que par le programme *Bolsa Família* (Bourse Famille) brésilien, avec plus de 8 millions de bénéficiaires à la fin de 2005 (Molyneux, 2007, *op. cit.* : 23), le programme Chilien *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS)<sup>8</sup>, partie intégrale du système chilien de protection sociale, créé au début des années 1990 (Rojas Lasch ; Ceballos, dans ce volume), a servi d'inspiration pour la création du programme Action Famille (PAF) dans la municipalité de São Paulo en 2005. Les similitudes entre les deux programmes d'assistance sont flagrantes : il s'agit, dans les deux cas, d'accompagner des familles en situation de pauvreté extrême, par l'intermédiaire d'un « service intégral » aux familles (santé, éducation, dynamiques familiales, habitation, travail et emploi), rendu par la municipalité.

Ce service vise la réalisation d'un certain nombre d'actions au sein de la famille en vue de sa « promotion sociale », moyennant une bourse (au Chili, d'une valeur dont le montant est réduit progressivement ; au Brésil par la réception éventuelle d'une allocation d'un programme de transfert de revenus), mais surtout par *son intégration plus efficace dans l'offre de services existante*. Dans ce sens, il s'agit bien d'un programme d'accompagnement et d'orientation sociale – qui par ailleurs mise fortement sur la mobilisation des femmes et le travail communautaire – bien distinct d'une augmentation effective des services de base. Par ailleurs, si les programmes de transfert conditionnel de revenus proprement dits, comme le programme *Progresal/Oportunidades* ou le *Bolsa Família*, visent, au-delà de leurs formes de concrétisation, dans leur matrice, l'accès à une certaine citoyenneté par l'insertion dans le marché de consommation, les programmes d'accompagnement sociaux, comme le Fosis ou *Chile solidario* se veulent promoteurs « d'autonomie » et de « transformation sociale », dans le langage des travailleurs sociaux. Cependant, selon les

<sup>8</sup> <http://public.programapunte.cl/index.html>, consulté le 9 août 2017.

contextes spécifiques, et les situations, ces catégories peuvent recouvrir des sens divers, aussi bien pour les travailleurs que pour les bénéficiaires. C'est l'investissement de ce flou par les agents de l'institution, qui permet à la fois de faire miroiter aux bénéficiaires l'intérêt de s'adresser à l'institution, et donne à celle-ci les moyens de démontrer auprès du commanditaire du service, la municipalité, qu'elle produit une visibilité du gouvernement local auprès de la population pauvre.

Le *Programa Ação Família – viver em comunidade*<sup>9</sup>, mis en place dans la ville de São Paulo à partir de 2005<sup>10</sup>, devenu *Programa Ação Família* (PAF) en 2008/2009, est la façon dont la ville opérationnalise sa mission de service d'assistance universel, prévu par la constitution, jusqu'en 2011, quand le format du programme change de nouveau<sup>11</sup>. La municipalité de São Paulo, à la différence d'autres villes brésiliennes, ne disposant nullement de la quantité nécessaire de fonctionnaires publics pour assurer ce service, le sous-traite à des ONGs. Ces entités du tiers secteur, sélectionnées par appel d'offre, se voient confier par la municipalité la concrétisation du *Programa de Atendimento Integral a Família* (PAIF). Il s'agit d'un programme tripartite (fédéral, étatique et municipal), inscrit dans le *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS)<sup>12</sup>, et géré localement

<sup>9</sup> Sous l'égide du secrétaire du développement social de la ville, le programme « *Ação família, viver em comunidade* », résulte de l'articulation de plus de 12 départements de la ville pour permettre aux personnes [en situation de vulnérabilité sociale] de sortir de leur situation d'isolement social, économique et géographique et les transformer en agents de développement de la région où ils vivent. Cf. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, « *Programa Ação família, viver em comunidade. Quem somos : fatos e relatos.* », São Paulo, SMADS, CENPEC, 2006.

<sup>10</sup> En 2005, entre la fin de la gestion du Maire de la ville Martha Suplicy (PT – Parti des travailleurs), 2001-2005, et le début de la gestion conservatrice José Serra (PSDB)/Gilberto Kassab (DEM), 2005-2013, le ProASF était promu par le PT, notamment par l'assistante sociale Lígia Rosa Rezende Pimenta qui a coordonné le programme nommé alors *Casa de Família* et *Ação Família*, et qui avait adopté une perspective conduisant à davantage d'accès aux droits.

<sup>11</sup> L'analyse présentée dans ce texte porte sur le programme dans le format en vigueur entre 2008/2009 et 2011. L'étude du format suivant a donné lieu à d'autres analyses (Georges, Santos, 2016), une des particularités de ces programmes étant leur transformation permanente (Georges, 2014). Le changement de format en 2011 a été provoqué par la menace de la Fédération de retenir une partie des subventions concédées à la municipalité (correspondant au niveau de complexité des services équivalent à la « gestion pleine »), en raison de l'insuffisance de la couverture territoriale des services proposés. Le suivi des bénéficiaires de programmes de transfert de revenus (PTR) en constitue dès lors l'objectif principal.

<sup>12</sup> Le SUAS est réglementé depuis 2005 par la Norme Opérationnelle de Base (NOB – Norma Operacional Básica), qui définit les orientations de la loi organique

par les *Centro de Referência de Assistência Social* (CRAS). Ces derniers, repartis sur l'ensemble du territoire de la ville, réalisent une fraction du service, et en sous-traitent la plus grande partie, notamment le suivi quotidien des bénéficiaires de l'aide sociale<sup>13</sup>.

Dans le format analysé ici, le choix des bénéficiaires du programme d'accompagnement social est dans un premier temps tributaire de la ségrégation urbaine : le classement comme bénéficiaire potentiel est réalisé à partir du niveau de vulnérabilité sociale<sup>14</sup> du district où se situe le domicile. L'indice de vulnérabilité sociale d'un district repose à son tour sur les données obtenues par le recensement de la population. En 2004, environ 1,4 million de personnes, soit 13 % de la population de la municipalité ou 337 000 familles se trouvent dans cette situation<sup>15</sup>. En revanche, en 2006, seulement environ 30 000 familles, habitant en 13 districts de la ville, sont bénéficiaires du programme. Ce décalage entre les bénéficiaires potentiels et réels s'explique, outre le faible nombre d'organisations chargées du service, par le mode d'établissement du registre originel des bénéficiaires réels (nommé « cadastre »<sup>16</sup>). Les familles ainsi sélectionnées de façon semi-aléatoire se sont vues proposer une

---

d'assistance sociale *Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS* de 1993 et désigne la famille à partir de son insertion territoriale comme cible privilégié des politiques sociales des derniers dix ans (Alencar, M. M., 2006).

<sup>13</sup> À São Paulo, il y a actuellement environ 1 000 ONGs qui mettent en œuvre des services d'assistance en tant que sous-traitants de la préfecture.

<sup>14</sup> Sur la carte de vulnérabilité sociale de la ville de São Paulo, un indice élevé se situe entre les niveaux 5 et 6. La « vulnérabilité sociale » est définie comme la conjonction entre différents éléments de privation socioéconomique (bas niveau de revenus et d'éducation) et certains profils sociodémographiques des familles (présence importante d'enfants et de personnes âgées, de femmes avec des faibles niveaux de qualification ou de jeunes mères, cheffes de familles monoparentales) (SAS. Mapa da Vulnerabilidade Social, 2004 : 6).

<sup>15</sup> Selon l'indice pauliste de vulnérabilité sociale, en 2004, 337 000 familles habitent dans des quartiers périphériques, avec un accès limité à des services publics du gouvernement ou sous-traités, et un revenu familial inférieur à un tiers du salaire minimum (IPVS/SEADE, 2004). En 2004, le salaire minimum était de 260 reais ; il est de 545 reais en 2011, environ 336 euros.

<sup>16</sup> Registre ou « cadastre » réalisé par une entreprise de sondage d'opinion, prestataire de service de la ville pour la réalisation du service. Les enquêteurs se sont rendus dans les districts avec des indices de vulnérabilité élevés, munis du listing des bénéficiaires de l'aide sociale (programme de transfert de revenus – PTR), recensés sur le CadÚnico, registre national des récepteurs d'aide sociale, pour les rencontrer à leur domicile, démarche obligatoire pour leur proposer l'adhésion volontaire au programme. Ce cadastre a pu être actualisé par la suite, mais sa constitution est toujours objet de débats.

première réunion de présentation du programme, et trois réunions socio-éducatives portant sur 1) la vie en famille, 2) la ville communautaire, 3) la vie de droits et de devoirs, et un contrat d'adhésion, les engageant à participer aux activités du programme pour une durée approximative de deux ans.

La mission de ces PAF<sup>17</sup> est de rendre un service d'assistance à la population pauvre dans le sens de promouvoir sa transformation sociale et de permettre à terme son « émancipation », dans une perspective de rupture avec des politiques « assistencialistes ». Ce service repose concrètement sur la réalisation de visites à domicile, sur des orientations données par des techniciens dans les antennes locales des ONG, localisées dans les quartiers, et sur la réalisation d'ateliers professionnalisants, par exemple de manucure, de pâtisserie artisanale, de production du savon ou d'espadrilles, etc. Chaque antenne locale est composée d'une équipe de techniciens (4 personnes, en général un psychologue, une pédagogue, deux assistantes sociales) et d'une équipe de 8 agents de protection sociale, recrutés directement par l'ONG, généralement en CDI (*Convenção da Legislação Trabalhista-CLT*)<sup>18</sup> et finalement d'un gérant, qui fait l'interface entre l'antenne locale et l'ONG, et qui a généralement son siège dans un quartier à proximité. Chaque équipe s'occupe de 1 200 familles (150 par agent), et s'engage à réaliser au moins une visite mensuelle. Le taux de fréquentation des réunions socio-éducatives proposées dans une des diverses églises du quartier ou un autre lieu communautaire, constitue un des indicateurs de productivité des agents, qui figure également sur le rapport d'activité de l'organisation, rendu mensuellement à la municipalité.

Cette première mise en perspective permet de montrer qu'il s'agit d'une configuration locale, municipale – de sous-traitance d'un service universel – soumis à un certain nombre de conditionnalités et de contraintes, tant de la part de la Fédération que des organisations locales auprès des bénéficiaires. L'on peut par ailleurs se poser la question sur le sens plus précis de cette sous-traitance, à travers l'articulation entre ces différents niveaux. S'il s'agit pour le gouvernement fédéral de sous-traiter la gestion du service, sous-traite-t-il également son opérationnalisation, la

<sup>17</sup> En 2011, existent 44 programmes Action Famille dans la ville de São Paulo, selon des fonctionnaires d'un CRAS de la banlieue Est.

<sup>18</sup> La durée effective des contrats de travail est tributaire de celle du contrat de sous-traitance avec la mairie, et du renouvellement du contrat, tous les deux ans, en règle générale.



responsabilité pour celle-ci et le résultat du service rendu ? De l'autre côté, le type de relation paternaliste entre organisations socio-assistancielles, parfois religieuses, avec les bénéficiaires ne date, en tout cas à São Paulo, pas d'hier. Il s'agit en fait d'une articulation spécifique entre des formes de gestion « du social » qui datent de périodes différentes, et qui sont issues de contextes politiques disparates<sup>19</sup>, rendus « compatibles » pour la circonstance.

Par ailleurs, l'orientation plus générale de cette politique « d'activation » de la population pauvre, et notamment des femmes comme responsables du foyer et du bien-être familial, et la sous-traitance de la responsabilité de l'État à l'égard du bien-être collectif des familles, voire des individus, montre sa conformité avec les autres programmes d'assistance mis en place en Amérique latine, mentionnés précédemment. Ce mécanisme sous-jacent transversal – l'activation – constitue le dernier maillon de la chaîne de la sous-traitance, ou de la délégation des responsabilités de l'État vers les « citoyens », qui les rend co-acteurs du système, à condition d'accepter les termes du contrat lié à la réception d'une forme d'aide sociale quelconque.

La reformulation, en 2011, du programme en service permanent d'une part, et d'autre part le changement des conditionnalités d'accès, comme la réception d'une forme d'aide sociale pour pouvoir prétendre à ce service – aide sociale en provenance aussi bien du niveau de la Fédération, comme le *Bolsa Família*, ou le BPC-*Benefício de Prestação Continuada*, ou de la *Renda Cidadã*, attribué par l'État de São Paulo, ou encore la *Renda Mínima*, attribué par la ville de São Paulo – reposent la question de la finalité de ces politiques et de leurs enjeux, y compris en termes de visibilisation de leurs propres effets et de mesurabilité<sup>20</sup>, et de leurs implications concrètes pour la population.

---

<sup>19</sup> Nous pensons ici en particulier à ce que nous avons nommé, pour le cas de São Paulo, le modèle « PSDB » (Parti de la social-démocratie brésilienne), le parti de l'ancien président Fernando Henrique Cardoso, qui se caractérise par la préférence pour la privatisation systématique des services de l'État, sous prétexte de meilleure efficacité, soit le modèle néo-libéral par excellence (Hiibou, 2013). Historiquement, cette tradition politique domine au niveau de l'État de São Paulo, comme elle revient périodiquement au pouvoir dans la ville, extrêmement conservatrice.

<sup>20</sup> Nous avons analysé par ailleurs la marchandisation politique des programmes, comme le *Bolsa Família* (Georges, Ceballos, 2014).

## L'offre institutionnelle : *A Fundação Paixão*<sup>21</sup>

Dans une perspective d'offre institutionnelle inspirée initialement par les travaux de Hughes (1962, *op. cit.*) pour analyser l'enseignement supérieur technique (Briand, Chapoulie, 1992) au lieu de raisonner en termes de demande, de sa satisfaction ou non, cette section vise à interroger les effets de l'offre institutionnelle sur la formation de la demande de service d'assistance, à partir de l'analyse d'une étude de cas approfondie. Dans ce sens, la professionnalisation récente du travail social réalisé au sein de l'organisation caritative étudiée se juxtapose à sa sous-traitance (90 % des services d'assistance de la ville de São Paulo en 2011) et crée une dynamique commune. Dans ce contexte, la professionnalisation du travail social constitue une condition quasi *sine qua non* pour sa sous-traitance, et vice-versa, produisant ce que nous pouvions appeler un dispositif de qualification des travailleurs sociaux professionnels, la plupart du temps des femmes. Cette dynamique contribue à créer une offre de service partiellement en concurrence avec des services publics (de santé, par exemple). Dans quelle mesure cette offre de service concurrentielle va-t-elle contribuer à façonner la constitution de la demande ?

L'extrait d'entretien de l'assistante sociale de l'ONG, l'un de ses membres fondateurs, permet de saisir le processus de transformation interne, d'expansion et de multiplication des activités que nous exposerons de façon plus détaillée ci-dessous. Ainsi, M., 47 ans, originaire du voisinage, l'unique fille qui a fait des études universitaires sur les trois enfants d'un couple de presbytériens, d'un père collecteur de déchets urbains, qui s'est mariée sur le tard avec un membre de l'église :

Moi, ça faisait déjà six ans [que je faisais partie de l'église], nous étions jeunes, j'étais jeune diplômée en 1986, et alors nous avons commencé ce travail. Ça a commencé à prendre du volume parce que nous avons réussi à agréger de nouveaux bénévoles – parce qu'à cette période, nous n'étions que des travailleurs bénévoles – et nous avons réussi à obtenir des espaces supplémentaires, et la population que nous pouvions accueillir, les usagers, ont augmenté, et alors tout cet accueil a commencé à former un corps. Nous avons réussi à obtenir un cabinet dentaire ; on avait déjà l'accueil de la première heure, c'était la distribution des paniers alimentaires, tout ça a commencé à prendre un volume important en 1996, quand la *Fundação* a été instaurée, avec toute une formalisation, un statut, avec toute la documentation légale. C'est à ce moment-là que nous sommes sortis de l'espace physique de l'église, parce que nous étions plutôt une action sociale de l'église, nous

<sup>21</sup> Nom fictif.

avons un autre centre d'intérêt parce que nous accueillions la population de l'église, les membres de l'église, et en devenant une organisation sociale, on changeait d'objectif, c'était pour recevoir la société dans son ensemble. Alors si quelqu'un avait besoin, il n'y avait plus la question d'être membre ou pas de l'église, c'était la société [dans son ensemble] ; et avec l'institution, quand on a été reconnu, l'activité a augmenté plus encore, on a gagné en crédibilité. Avec ça, on a réussi à agrandir notre corps de travailleurs bénévoles, parce que cette question du travail bénévole était très importante pour la fondation. Aujourd'hui, comme nous avons grandi beaucoup avec la question des contrats [de sous-traitance], nous avons 270 salariés et 180 travailleurs bénévoles actifs.

La *Comunidade Paixão* – l'ONG d'origine religieuse qui sous-traite le PAF où nous avons mené notre enquête – est tout d'abord une église évangélique néo-pentecôtiste<sup>22</sup>, fondée en 1979. Aujourd'hui, l'église localisée dans un quartier de la banlieue Est compte 6 000 membres dans la ville de São Paulo, et environ 20 000 au Brésil, au total, au sein de quarante-quatre églises sur le territoire national, et une église internationale au Japon (initialement destinée aux immigrants brésiliens). À partir de 1982, les membres de l'église commencent un travail volontaire communautaire dans le secteur de la santé, d'abord dans une salle adjacente de l'église, pour fonder en 1996 l'ONG *Fundação da Comunidade da Paixão*. Ce travail caritatif se développe notamment grâce au fils du pasteur fondateur, président actuel, médecin gynécologue et politicien. Conseiller à la sous-préfecture d'Itaquera pendant plusieurs années, il a été élu député pour le gouvernement de l'État en 2010 pour le compte du PSDB – *Partido Social Democrático Brasileiro* (parti de Fernando Henrique Cardoso, prédécesseur de Luiz Inácio Lula da Silva). Les activités sociales de l'ONG prennent cependant vraiment de l'ampleur avec la généralisation de la sous-traitance des services d'assistance sous l'égide d'un gouvernement local de tendance plus conservatrice. Si en 2008, l'ONG emploie 70 salariés à temps plein en CDI (*CLT*), en 2010, ils sont déjà 270, en plus de 180 travailleurs bénévoles (qui donnent, selon les cas, entre un et deux jours de travail par semaine). L'ensemble des gestionnaires (treize personnes) appartient à l'église, ainsi que leurs conjoints, et environ 30 % de l'ensemble des salariés. La multiplication des gérants s'explique en partie par la professionnalisation du travail social, à savoir la nécessité de se tenir informé et donc d'appartenir à

<sup>22</sup> Mais qui ne prône pas la théologie de la prospérité. L'église se revendique cependant comme étant « familialiste », à partir de l'image du père traditionnel, pourvoyeur principal.

divers forums et conseils de représentation et de concertation de ladite « société civile organisée »<sup>23</sup>. D'autre part, cette augmentation du nombre de salariés est due à la généralisation de la sous-traitance de l'assistance. Ainsi, l'ONG met en œuvre actuellement huit services et programmes subventionnés par la préfecture : quatre crèches, deux Programmes Action Famille, une soupe populaire et un abri pour des femmes victimes de violence domestique. Par ailleurs, au siège de l'ONG, qui se situe dans un grand immeuble à quatre étages au centre d'un quartier périphérique, se trouvent une polyclinique, une pharmacie (distribution de médicaments donnés), pour réaliser des projets d'assistance tels que le suivi gynécologique, mais aussi la distribution de lait et de paniers d'alimentation (assistancialisme traditionnel) et d'un projet « Père du Ciel » (accueil d'enfants dans des familles pour les fêtes de Noël). L'ONG emploie aussi deux couturières, qui organisent des ateliers de couture avec d'autres femmes (thérapie occupationnelle) et produisent de l'artisanat, vendus lors de nombreux bazars pour réunir des fonds complémentaires.

À partir de la prise en charge d'un premier contrat de sous-traitance d'une crèche subventionnée par la municipalité depuis 2008 (reprise du contrat d'une autre ONG, qui avait détourné l'argent public), et avec la démultiplication de la délégation de l'opérationnalisation des politiques sociales d'assistance au tiers secteur d'un côté, et le positionnement éthique, moral et religieux de l'ONG, en parfaite harmonie avec les orientations principales de ces politiques de l'autre, les contrats publics et les projets se multiplient. De fait, ce sont les services de la municipalité qui dans nombre de cas ont cherché à conclure un marché avec l'ONG et l'ont encouragée à participer à des appels d'offre. Cette croissance de l'activité va de pair avec une réorganisation interne, impliquant une séparation entre le travail « caritatif » professionnel et les activités religieuses de l'église, bien que celle-ci reste la principale source de financement des projets. Ainsi, d'après les informations fournies par le comptable de l'entité, seulement environ 20 % de l'argent dépensé avec les projets proviendrait de la municipalité (environ 1,5 million de reais, l'équivalent de 650 000 euros), tandis que le restant des environ 3 millions euros qui transitent par an par l'ONG serait une contribution de l'église, recueillie à travers le « dixième » (sorte de denier du culte)

<sup>23</sup> Dans ce contexte, il s'agit moins d'organes de représentation de la société civile visant la défense de ses intérêts, prévues par la Constitution de 1988, que d'une sorte d'extension de l'appareil bureaucratique de l'État, où le passage à la formalisation devient nécessaire dans la pratique pour pouvoir trouver une place au sein de ce que nous appelons « marché de la pauvreté ».

des membres de la communauté religieuse, par le biais de donateurs (surtout des particuliers, et quelques petites et moyennes entreprises)<sup>24</sup> et provenant des activités charitables de la communauté. Dans ce contexte, jusqu'à très récemment, les cahiers des charges des appels d'offre de la municipalité ne prévoyaient pas de financement de l'équipement matériel initial (bâtiment, équipement), restant à la charge de l'exécutant du service<sup>25</sup>. Paraît alors une imbrication, et une interdépendance entre une professionnalisation du travail social et des activités caritatives, ne serait-ce que pour en garantir le financement, en dépit de sa formalisation, et sa contractualisation avec les pouvoirs publics.

Dans ce sens, la multiplication des contrats publics provoque donc d'une part la multiplication des sources de financement de nature diverse (charité, donations, mécénat d'entreprises, etc.), et d'autre part l'émergence d'une gestion comptable. Cette financiarisation de l'activité a été accompagnée par sa bureaucratisation, et sa réorganisation interne. L'ONG dispose ainsi d'un conseil de direction, composé par le Président, le vice-président, le secrétaire, vice-secrétaire et trésorier ; et d'un conseil fiscal ainsi que d'un curateur, outre le comptable principal et une assistante sociale, gérante. Les conseils sont renouvelés tous les cinq ans, le mandat du président est de quatre ans. En dépit de cette réorganisation formelle, le personnel de l'entité maintient son activité de façon permanente, en jouant sur différents statuts. Ainsi, l'ancienne présidente, l'épouse du fondateur, était présidente pendant deux mandats, et continue à travailler actuellement dans l'ONG en tant que volontaire. Le président actuel est un homme d'affaires, chef d'entreprise (de production de pompes à extraction de pétrole), ancien trésorier. Par ailleurs, il est pasteur de l'église,

---

<sup>24</sup> Conformément à la législation brésilienne, un mécène potentiel peut faire une donation jusqu'à un montant de 5000 reais sans obtenir d'avantage fiscal, mais au-delà de ce montant, surtout en ce qui concerne les entreprises, les entreprises peuvent opter pour verser directement jusqu'à 1 % de l'impôt dû au *Fumcad (Fundo Municipal da Criança e Adolescente da Prefeitura de São Paulo)*, et à travers celui-ci à une organisation non-lucrative. Par ailleurs, l'obtention de ce label d'entité non-lucrative, attribué au niveau fédéral, par le Ministère du développement social, permet aussi la perception d'une taxe sur la consommation (IPVA), prélevée à la source, et redistribuée par l'État de São Paulo aux consommateurs qui le réclament, ou à des organisations qui se portent candidates, et qui disposent d'une certification.

<sup>25</sup> Par ailleurs, le niveau salarial des assistantes maternelles, par exemple, était d'environ 1/3 moins élevé dans les organisations en sous-traitance que dans celles dépendant directement de la préfecture. De plus, la charge horaire des professeurs du préscolaire est de 8 heures journalières dans les crèches sous-traitées (40h par semaine), contre 6 heures dans les crèches directes.

mais à titre volontaire (comme d'autres membres des professions libérales, qui ne perçoivent pas de salaire ; les pasteurs « professionnels » perçoivent une indemnité de base). Par ailleurs, l'ONG dispose depuis peu d'une charte éthique, qui définit les principes moraux et éthiques de l'entreprise, et les devoirs et obligations de chacun (affichée publiquement derrière la porte d'entrée dans le siège de l'ONG), afin de rendre « contractuel » l'engagement volontaire des travailleurs de l'ONG<sup>26</sup>. En dépit de leur séparation formelle, le travail professionnel et volontaire restent ainsi profondément interdépendants, tant dans la pratique du travail social que dans les trajectoires socioprofessionnelles des travailleurs.

La trajectoire institutionnelle de cette organisation, emblématique de la généralisation de la sous-traitance des services publics et de la professionnalisation du travail social, montre ainsi la reconfiguration des formes d'imbrication aussi bien entre les pouvoirs publics et des organisations du tiers secteur plus ou moins religieux, l'initiative privée et les milieux politiques, qu'à l'intérieur même du travail social, entre sa professionnalisation et son imbrication consubstantielle avec le travail volontaire. En effet, l'engagement au travail devient un des traits fondamentaux du travail social, à l'instar des transformations plus générales du travail salarié contemporain.

## **La production de la demande : entre discours et indicateurs de mesure**

La production de la demande pour des services d'assistance, d'accompagnement social ou d'avantages en nature<sup>27</sup>, constitue un enjeu fondamental pour assurer la continuité de l'institution sur ce « marché de la pauvreté » dans le temps puisqu'il s'agit du principal moyen pour l'institution de se rendre visible aux yeux de la municipalité, et de « montrer service ». Si les carrières professionnelles et morales des femmes gestionnaires de cette entreprise, les « entrepreneuses de morale », constituent l'une des dimensions centrales de cette institution (Georges,

<sup>26</sup> Ainsi, des règles de conduite morales et vestimentaires, comme par exemple, pour les femmes, éviter l'usage de jupes courtes ou des chemises décolletées, deviennent objet d'un contrat et peuvent motiver un renvoi. D'après un des gestionnaires, cette mesure est devenue nécessaire, suite à la démultiplication des salariés, surtout au sein du secteur éducatif ; et surtout de travailleurs appartenant à des religions diverses, échappant au contrôle rapproché de l'église.

<sup>27</sup> Comme un panier d'aliments de base, par exemple, attribué sur le mode de la faveur.

2014), la production d'un discours de légitimation, dans une perspective de la sociologie des professions, est fondamentale. En comparant la création de l'ONG aux croisades de morale analysées par H. S. Becker (1963), l'idée du succès d'une institution morale dont l'objectif affiché est le tri entre les « bons » et les « mauvais » pauvres, est étroitement associée à la création d'un ensemble de règles, et d'un appareil de mesure. Dans ce sens, le discours moralisateur des usagers de l'organisation et l'émergence de la mesurabilité de la demande, avec l'apparition d'indicateurs, constituent les deux faces de la même médaille. *Last but not least*, le discours moralisateur neutralise le potentiel conflictuel des inégalités sociales, en reléguant aux pauvres l'initiative pour « s'en sortir ». L'organisation se déresponsabilise de toute activité de maintien de la pauvreté, et renvoie ainsi l'horizon de revendication de droits aux calendes grecques.

### **La construction du discours de légitimation**

La construction du discours de légitimation du « gouvernement moral des pauvres » (Lautier, 2009) s'appuie de façon centrale sur des histoires de succès, celles de « bons usagers », de « pauvres méritants » qui, grâce à l'aide consentie, ont réussi à s'en sortir et ont pu devenir quelqu'un, contractant simultanément une dette morale envers l'institution bienfaitrice. Cette dette originelle est d'ailleurs à l'origine d'une possible reconversion de la catégorie morale « d'endetté » en « donateur » de fonds ou en nature, à la fondation. Cette « transformation sociale » des personnes est mise en perspective comme l'horizon des possibles, justifiant donc l'idée fondatrice de cette entreprise de morale que chacun est en dernière instance responsable de son sort. Outre l'idée du non-droit des pauvres, méritant dans le meilleur des cas d'une aide concédée dans le registre de la faveur, ce discours réitère une approche paternaliste de l'assistance. Il sous-entend aussi l'inexistence de différences sociales significatives, puisque tout un chacun peut traverser ces moments et disposerait des capacités de « s'en sortir ». Il s'agit, en effet, d'une forme à peine réactualisée du « rêve américain », et du fondement idéologique de l'idée néolibérale et du mythe méritocratique.

V., comptable principal : « Non, il ne s'agit pas du mécénat d'entreprise. [...] Il [un donateur] est venu, c'est une histoire bien intéressante, parce qu'il est venu de Rio de Janeiro à São Paulo, il est arrivé ici avec une promesse d'embauche, mais ça n'a pas marché ; et puis il a commencé à avoir des problèmes, il n'avait même plus de quoi manger, alors il est venu

à la fondation pour prendre un panier d'alimentation, il est resté un certain temps à recevoir un panier d'alimentation. Et puis il a réussi à trouver du travail, il a monté une boîte, et il a dit – non seulement lui, mais aussi ses employés, “c'est important d'investir [dans le social] parce qu'un jour, j'en ai eu besoin, et ils m'ont bien aidé”. C'est super chouette ça, et la plupart des personnes qui font des donations, c'est comme ça. »

Le témoignage d'une des gérantes de l'association ci-dessous apporte une vision plus familialiste – et féminine – sur le même sujet, insistant davantage sur la dimension pédagogique de ces pratiques :

M., assistante sociale, gérante : « On a beaucoup de cas comme ça. La semaine dernière, j'ai entendu une histoire [...] dans un groupe où nous développons aujourd'hui un travail, ensemble avec l'église, de collecte alimentaire pour les paniers de base, et dans beaucoup de cas, les gens finissent par oublier. Alors elle [une femme qui a participé à la réunion] a raconté qu'elle n'a plus jamais oublié parce qu'un jour, elle a eu besoin d'un panier de base. Alors elle a dit que chaque deuxième ou premier dimanche du mois, elle apporte un kilo d'aliments, et elle l'enseigne à ses enfants aussi, cette valeur, parce qu'un jour elle en a eu besoin. Alors il y a beaucoup de personnes qui passent par la fondation comme usager et qui ensuite deviennent un de nos manutentionnaires. »

La même histoire de l'entrepreneur venu du Nordeste pauvre – l'un des mythes fondateurs de l'organisation – racontée par la gérante, en charge du travail volontaire, psychologue spécialiste en RH, met en avant l'aspect du volontariat, du « don de soi », considéré comme l'essence de la légitimation de leur action :

K. : « Je crois que ce qui motive une personne à faire du travail bénévole ici [...], c'est réellement de savoir ce qui peut faire la différence dans la vie d'une personne, comme, par exemple, tirer une personne d'une situation de grande vulnérabilité sociale pour passer à un stage supérieur. On a des cas comme par exemple une personne qui est venue du Nordeste avec sa famille et qui pris un panier de base ici, il a commencé à travailler, il a grandi, et aujourd'hui, il est devenu entrepreneur, et c'est lui qui fait des donations. Je crois que le volontaire, il vient à cause de ça, parce qu'il sait qu'il peut faire la différence dans la vie de quelqu'un. »

Outre la déconstruction de toute différence sociale ou forme de domination entre les agents de l'institution et la population – ayant cependant des origines sociales et géographiques proches – ce discours va à l'encontre d'une nécessité de reconnaissance de droits. Ce discours, reproduit *ad infinitum* par ses adhérents, est fondé sur la responsabilité individuelle de chacun pour son bien-être individuel et collectif, au



sein de sa famille, raison pour laquelle il peut être l'objet d'une action transformatrice. De fait, la construction de ce discours de légitimation de l'action sociale charitable dénie toute forme de responsabilité systémique dans la reproduction de la situation de dépendance sociale et économique, qui constitue cependant la raison d'être de cette entreprise de morale.

Dans cette perspective, l'existence effective, de la part de la population, d'une demande pour des services d'assistance qui par définition n'ont pas de contours définis, constitue un enjeu fondamental qu'il s'agit dès lors de rendre visible en la documentant et en la rendant mesurable. Si cette création d'indicateurs de la demande constitue une nécessité pour l'institution, elle répond également à la demande des pouvoirs publics qui sont soumis de leur côté à un impératif de *accountability*, pour justifier auprès de l'État fédéral la dépense des crédits transférés pour assurer la mission d'assistance. L'introduction de formes de rationalisation du travail social de l'assistance accompagne celle d'indicateurs de mesures de la productivité de « l'action transformatrice » dont se revendique l'organisation, et qui constitue sa principale raison d'être.

Afin de pouvoir justifier, par l'efficacité du travail réalisé, l'affectation de l'argent public, il s'agit dès lors pour l'organisation de rationaliser ses actions, et de les rendre mesurable. La production de la demande constitue dès lors un enjeu existentiel pour l'institution comme pour les pouvoirs publics. Elle peut devenir l'objet de la concurrence entre prestataires de services, de statuts différents. Il est important dans ce contexte de rappeler la différence entre les programmes de transfert de revenus, comme le *Bolsa Família* (ou le *Progreso/Oportunidades*), et les programmes d'accompagnement social, comme le PAF étudié (ou le *Chile Solidario*). Si les premiers ont un objectif concret, le transfert de revenus, les deuxièmes visent « la transformation sociale » des familles, comme déjà mentionné. Il est cependant intéressant de rappeler que les programmes d'accompagnement social jouent fréquemment sur le flou de l'articulation entre les deux, laissant sous-entendu que se comporter en « bon pauvre » mériterait d'augmenter les chances de maintenir, ou d'avoir accès dans le futur aux programmes de revenus monétaires, ceci étant vrai ou pas<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Dans l'ancien format, la réception d'une forme d'aide sociale n'était pas obligatoire pour participer au programme, contrairement au programme actuel. En revanche, même si formellement la participation au programme ne figure pas parmi les conditionnalités pour avoir accès à une forme d'aide sociale, les agents de l'institution peuvent indiquer des bénéficiaires potentiels ayant le « profil » au moment de l'ouverture des prestations à de nouveaux bénéficiaires (comme par exemple en

La mise en concurrence entre différents prestataires peut être réalisée à l'initiative de l'ordonnateur du service, en occurrence la mairie, comme par exemple à l'occasion de la tenue de réunion d'évaluation du service, réunissant des crèches en sous-traitance et des crèches publiques municipales. Moins attendu, les différents « prestataires de service » peuvent cependant aussi chercher à « capter la demande » et à se positionner sur le « marché » du social, en justifiant leur existence par la fourniture d'un service déterminé, qui a été sollicité par les pouvoirs publics, ou pas. Ainsi, une des premières activités bénévoles mises à disposition par la Communauté religieuse à l'époque où celle-ci rendait des services dans l'annexe de l'église, était dans le secteur de la santé. Or, c'est le secteur de la santé qui a été précurseur en ce qui concerne le développement d'un service préventif, à visée universelle, disponible sur l'ensemble du territoire national, depuis les années 1990. La fondation continue cependant à proposer ce genre de service, même si la demande a diminué de façon significative, en justifiant son « différentiel » par rapport au service public par la plus grande rapidité, et la moindre complexité de l'accès au service, comme le formule K., une des assistantes sociales :

Par exemple, la mère qui est en attente d'une consultation avec un spécialiste, avec un pédiatre, dans le poste de santé, et n'arrive pas à l'avoir, dans plein de cas, elle y arrive avec beaucoup plus de facilité ici. Elle cesse d'aller au poste de santé pourquoi ? Parce que tout est long, parce qu'elle passe par un spécialiste et ensuite par un autre, et encore un autre, et ensuite elle comprend qu'ici, elle n'a pas besoin de passer par tout ce système de tri, qu'elle va être reçue plus rapidement. [...] Alors on ne peut pas dire non plus « je ne vais pas te recevoir parce qu'il y a un poste de santé à côté de chez toi. » Malheureusement, ce que l'on dit, on aimerait que le tiers secteur n'existe pas, que le secteur premier, le secteur secondaire y arrivent, mais il finit de surgir une demande pour le tiers secteur parce que les deux premiers n'arrivent pas à absorber cette demande, et ce qui reste, va vers le tiers secteur.

D'autre part, la « demande résiduelle » serait également composée d'usagers habitués :

De nos jours, la demande que nous avons pour ce genre de programme est petite, mais même comme ça, elle existe encore. Des personnes qui avant faisaient leurs examens gynécologiques avec nous, par exemple, elles finissent par continuer à les faire avec nous parce qu'elles nous font confiance ; elles

---

période électorale), comme ils peuvent être chargés par la municipalité du suivi des familles qui ne respectent pas les conditionnalités pour recevoir des transferts de revenus dans le format actuel.

ont commencé à créer un lien avec la fondation, alors elles finissent par continuer à faire leurs examens ici. (K.)

Au-delà de ces tactiques de « fidélisation » de la demande, cette entreprise de morale entreprend de « démarcher » des « clients potentiels », à savoir des usagers qui ne résident pas dans les environs et les quartiers relativement centraux de la périphérie, mais dans des quartiers moins bien desservis en termes d'équipements de services publics et de transport, comme par exemple dans la banlieue Nord. L'organisation a acquis une unité de laboratoire mobile, qui a été envoyée dans des quartiers distants avec une équipe médicale et un laboratoire d'analyses médicales ambulantes, afin de recueillir des examens :

Tout le monde [les usagers] va ensemble, il y en a une qui va, qui amène les autres, et généralement on reçoit une quantité importante de personnes d'un coup. Ca nous est déjà arrivé, de prendre d'un coup 15 cas de cancer dans une même communauté, je crois que c'était à Guarulhos, que c'était arrivé. (K.)

La fondation maintient des activités dans trois secteurs (santé, éducation et assistance), une étape intermédiaire de spécialisation, « polyvalence » qui constitue une astuce pour multiplier les voies d'accès à la population pauvre :

La à I., on n'accueille pas seulement comme crèche. Dans la crèche, il y a les enfants, ils restent dans la crèche, mais dans beaucoup de cas, on les oriente vers la nutritionniste qui va jusque-là, qui fait une évaluation, et qui l'oriente vers le pédiatre. Alors cette mère, elle va passer chez le pédiatre, et aller prendre un médicament dans notre pharmacie. Vus comme ça, les projets sont tous plus ou moins liés. (K.)

En revanche, en même temps que la fondation cherche à augmenter « la demande », à attirer des usagers, et à les fidéliser, elle commence à développer des formes de contrôle de l'impact de ses actions, de les rendre mesurables et en dernier lieu de rationaliser le travail social à travers l'introduction d'indicateurs de mesure du traitement de la demande. Cette « rationalisation » du travail passe par le tri entre les « bons pauvres » méritants (avec un « potentiel de transformation » élevé) et les mauvais, pas très prometteurs en termes de « rendement » du travail social.

Aujourd'hui, nous sommes arrivés à un niveau [d'activité] où nous évaluons nos actions. Par exemple, les actions qui n'ont plus tellement d'impact, de résultats, ce sont des actions que nous évaluons ; est-ce intéressant de continuer ? [...] C'est un changement social, parce que nous croyons

seulement dans les actions qui marchent, qui génèrent un changement dans la communauté, qui génèrent une promotion dans telle ou telle communauté. Si on fait un travail, on fait une évaluation. Si on voit que rien n'a changé, est-ce un travail effectif ? Alors on fait cette évaluation. (K.)

Cette évaluation ne concerne cependant pas seulement le travail de la fondation, mais surtout les objets de son travail, les usagers :

Soit c'est notre travail qui n'est pas bien fait, ou le problème est de cette famille, qui ne veut pas, parce que ça aussi arrive ; il y a des familles que nous accueillons depuis des années, et qui ne sortent pas de là, on continue à les accueillir, mais c'est donner dans l'assistencialisme pourquoi ?

Outre cette évaluation de la « qualité de la demande » (donc des usagers), il s'agit dès lors aussi d'en mesurer la quantité. Cette exclusion progressive s'est faite au cours du temps, c'est-à-dire la limitation de la fourniture du service dans la durée, en parallèle à une évaluation de sa qualité : par définition le service d'assistance qui s'étend (et aurait tendance à se transformer en droit) qualifierait ainsi un mauvais usager – puisque incapable de remédier à l'origine de son supposé décalage avec ce qui serait un « pauvre méritant ». Par ailleurs, la limitation du service dans la durée comme a) moyen d'identification des « mauvais usagers/pauvres » ; et b) délimitation du service non productif (car sans résultat de transformation sociale du pauvre), et donc de la quantité du travail, est renforcée par la sous-traitance. En effet, la durée du service fourni est un des éléments qui composent le cahier des charges défini au moment du lancement de l'appel d'offre. Un des effets de l'introduction de cette évaluation de l'efficacité aussi bien du prestataire du service que de son « public-cible » est l'implication des deux participants de cette interaction dans un processus de production entrepreneurial, et donc de participation à un modèle de gestion.

De plus, la technique de la limitation de la durée semble « objectiver », et donc « neutraliser » l'acte d'exclusion d'un pauvre, et de justifier, en dernière instance, le discours de moralisation. Sous l'apparence gestionnaire est née la moralisation entrepreneuriale, professionnelle et politiquement neutre. Concrètement, les familles qui font partie du programme *Action Famille* (c'est-à-dire qui ont signé le contrat d'adhésion au programme) disposent d'un délai de deux ans pour modifier la situation qui a autorisé leur inclusion ; la durée de réception de paniers d'alimentation a été stipulée de six mois ; les femmes victimes de violence domestique peuvent prétendre à un logement d'urgence pendant six

mois, etc. De fait, les effets conjugués de la professionnalisation et de la sous-traitance du travail social, et des services d'assistance plus particulièrement, constituent une professionnalisation du traitement de la demande, produisant sa fragmentation et une hiérarchisation entre les différents types de demande, servant de justificatif à des formes de discrimination des usagers :

C'est pour cela, des fois des personnes remarquent, ça marche comme une entreprise, parce que de fait, [la fondation] fonctionne d'une façon très organisée, il y a toute une logistique, tout un parcours, il ne suffit pas simplement d'arriver ici et de dire « j'ai besoin d'aller voir le dentiste ». D'abord, la personne va aller voir l'assistante sociale, qui va établir un registre d'accueil pour qu'elle connaisse l'historique familial, parce qu'il y a des gens qui pourraient payer eux-mêmes, mais qui croient que c'est plus facile de passer par ici. S'il n'y a pas d'évaluation sociale de la famille, selon le revenu familial per capita, ou la personne va être reçue ici, ou alors on va l'orienter pour aller chez le dentiste et de payer par ses propres moyens.

En fin de compte, dans le contexte politique et social local actuel, on arrive à une situation paradoxale où coexiste d'un côté un discours de charité et du service au prochain produisant des formes de légitimité sur le plan de la morale au service des pratiques de fidélisation des « bons pauvres », ceux qui adhèrent à l'entrepreneuriat de soi-même (Donzelot, 1984). De l'autre côté, se produit la dénégation de ceux qui n'adhèrent pas à l'idée de la « transformation sociale », qui perçoivent la fondation simplement comme une source possible d'aide à la survie dans des conditions adverses. Par ailleurs, cette contradiction est redoublée par le paradoxe interne entre la nécessité de fidéliser la demande (et de trouver de nouveaux demandeurs) et d'émanciper les bénéficiaires de l'assistance, preuve ultime de la réalisation d'un service.

## **Conclusion**

L'activité de cette organisation du tiers secteur s'inscrit de manière emblématique dans un contexte plus général qui s'est caractérisé dès la deuxième moitié des années 2000 par deux tendances fondamentales, mais contradictoires, et peut contribuer à en comprendre les contours. Ainsi, d'une part, cette période s'est caractérisée par une conjoncture économique favorable et une tendance significative à la formalisation de l'emploi, témoignant du rôle de relance économique assumé par les pouvoirs publics (Vidal, 2010). D'autre part, elle a été marquée par le

maintien des inégalités sociales, d'autant plus durement ressenties qu'elles produisent des formes d'exclusion plus définitives, notamment en raison du manque de qualifications des personnes. Les formes de gestion de la pauvreté et l'activité de pacification sociale étudiées s'inscrivent dans ce contexte, et ont contribué à sa reproduction. C'est dans ce contexte que les transformations de l'offre institutionnelle et leurs dynamiques internes prennent tout leur sens, en particulier en ce qui concerne les formes de définition de la demande, comme nous avons vu.

De fait, devant ce cadre paradoxal, qui fait miroiter la possibilité d'une ascension sociale et d'un accès plus large à la consommation, l'exclusion de certains pans de la population de cet horizon des possibles pose problème et rend d'autant plus utile socialement la construction du discours du pauvre méritant. Le développement économique a fait un tel bond en avant depuis le début des années 2000, que la population plus âgée et/ou qui ne dispose pas d'un certain niveau de qualification (au moins les études primaires, voire secondaires complètes) paraît définitivement exclue du marché de l'emploi, limitée à se débrouiller avec un ensemble d'activités et astuces plus ou moins formelles, voire avec l'aide des pouvoirs publics. C'est de ce public qu'émane la demande pour des services d'assistance – si tant est qu'elle existe.

Nous avons montré dans ce chapitre, à partir d'une mise en perspective des politiques d'assistance dans la ville de São Paulo, dès la deuxième moitié des années 2000, et de l'analyse de la trajectoire institutionnelle d'une entité de charité, la façon dont le discours de cette entreprise de morale et les formes de visibilisation de la demande, en justifient l'existence. Plus particulièrement, nous avons centré notre analyse sur l'activité d'une entité de sous-traitance qui, de façon emblématique, de par sa position dans ce marché, vise inévitablement, mais aussi paradoxalement, la fidélisation d'une clientèle d'usagers potentiels.

Or, en même temps qu'elle doit chercher à capter une demande afin de justifier son existence auprès du commanditaire du service – la municipalité –, cette organisation déclare également avoir comme finalité la recherche de « l'autonomisation », ou plus exactement, de « l'émancipation » de sa population-cible. Ainsi, le flou de la définition du service rendu – et donc de l'existence de la propre demande elle-même – demande de quoi ? – est l'enjeu central qui permet à l'institution de faire face à cette injonction contradictoire. Selon les cas, en fonction des aléas de la conjoncture institutionnelle et de la demande du commanditaire, il s'agit donc de « capter » la demande, de faire le tri entre les « bons »

et les « mauvais » pauvres. Les contours de ces catégories, ainsi que le contenu du service rendu, varient selon l'état de la demande (la quantité de pauvres, et leur « potentiel » de transformation), et la nécessité d'en justifier l'existence, quitte à s'en défaire, afin de documenter la réalisation du service, c'est-à-dire la transformation sociale du « bon pauvre » en consommateur autonome, non-contestataire.

Ainsi, dans un contexte de sous-traitance systématique des services publics, la mise en place de mécanismes de marchandisation du service, par le biais de la formalisation, la qualification et la quantification de la demande, contribue à sa production en même temps qu'à la création d'un marché de la charité, situé aux frontières brouillées entre l'État, le marché et des acteurs hybrides, entre la « société civile », le tiers secteur et des entités religieuses. L'analyse de la trajectoire institutionnelle, et de l'activité de l'entreprise de morale d'origine religieuse étudiée a montré comment celle-ci contribue à reproduire ce cadre des inégalités sociales, et à les rendre socialement acceptable. Dans ce sens, la fonction principale de ces entités est celle de la pacification sociale.

## Références bibliographiques

- Briand, J.-P., Chapoulie, J.-M., *Les collègues du peuple*, Paris, INRP-CNRS-ENS, 1992.
- Becker, H.S., *Outsiders : Studies in the Sociology of Deviance*, New York, The Free Press, 1963.
- Bennholdt-Thomsen, V., « Why do Housewives continue to be created in the Third World too ? », in Mies, M., *Women : The Last Colony*, London et New Jersey, Zed Books, 1988.
- Cabanes, R. et Georges, I. (dir.), *São Paulo, la ville d'en bas*, Paris, l'Harmattan, 2009.
- Campfens, H. (dir.), *Community development around the world : practice, theory, research, training*. Toronto, Canada, University of Toronto Press, 1997.
- Dagnino, E., Olvera, A. et Panfichi, A. (dir.), *A disputa pela construção democrática na América latina*. São Paulo, Paz e Terra, 2006.
- Gadrey, J., « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, n° 3/94, 1994, p. 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 Família 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.
- Georges, I. et Santos, Y. Garcia dos, *As « novas » políticas sociais brasileiras na saúde e na assistência. Produção local do serviço e relações de gênero*. Belo Horizonte, Fino Traço, 2016.
- Georges, I. et Leite, M. de P. (dir.), *Economia solidária e as novas configurações do trabalho*, São Paulo, Annablume, 2011.
- Hibou, B. (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.
- Hughes, E.C., « Going Concerns : the Study of American Institutions » (1962), *The sociological Eye*, 1984, p. 53.
- Mioto, R., « Família e políticas sociais », in Boschetti, I., Behring, E., Santos, S. et Mioto, R. (dir.), *Política social no capitalismo. Tendências contemporâneas*, São Paulo, Cortez Editora, 2009, pp. 130-148.
- Molyneux, M., *Change and continuity in Social Protection in Latin America, Mothers at the service of the state ?*, UNRISD, 2007.
- Pereira, P.A.P., « Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo », in Boschetti, I. et al. (dir.), *Política social : alternativas ao neoliberalismo*. UnB. Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departament de Serviço social, 2004.
- Santos, Y.G. dos, « A Incorporação do Enfoque de Gênero como Política de Desenvolvimento : Motivações, Institucionalização e Desdobramentos », *mémoire de maîtrise*, USP-FFLCH, 2002.
- Simmel, G., *Les Pauvres*, Paris, PUF, Quadrige, 1998 (1<sup>e</sup> éd. 1907).
- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, « Programa Ação família, viver em comunidade. Quem somos : fatos e relatos », São Paulo, SMADS, CENPEC, 2006.
- Vidal, D., « Par-delà permanences et évolutions, À propos des nouveaux regards sur le Brésil », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 78, automne 2010, pp. 13-27.



Georges Isabel. (2017).

La production de la demande : philanthropie ou commerce ? :  
professionnalisation et sous-traitance dans le secteur de  
l'assistance au Brésil.

In : Destremau B. (ed.). Le "care", face morale du capitalisme :  
assistance et police des familles en Amérique latine. Bruxelles  
: Peter Lang, p. 213-236.

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