

JALONS POUR UNE SOCIÉTÉ SOCIALEMENT JUSTE

**Perspectives et propositions
issues du séminaire**

**« *Demain, quelles politiques sociales
de solidarité ?* »**

Juin 2012

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

*Entre 2009 et 2012 s'est déroulé un séminaire proposé par MP4, le MIHL et le CEDIAS¹ sur « **Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?** ». Près de 80 personnes ont régulièrement participé à ce travail collectif. Il s'est agi d'examiner la naissance des politiques publiques, la part du droit, celle de l'administration, de l'exécution des missions d'intérêt général, d'aborder les professions et les usagers, puis de réfléchir aux conditions d'une reconstruction de l'éducation, de la protection de la jeunesse, aux opportunités et contraintes européennes et internationales, aux ressources à mobiliser pour ré-instituer l'État social et continuer de faire société.*

Sommaire

- 7 Quelle société voulons-nous ?
- 17 Pour un grand ministère de la justice sociale
- 21 Repolitiser l'action sociale
- 25 Pour une éducation nouvelle et citoyenne
- 29 Pour une reconstruction de la justice
- 33 Faire des droits sociaux de vrais droits constitutionnels
- 39 Défendre les services sociaux en Europe
- 45 Revitaliser les politiques de formation professionnelle du travail social

¹ MP4 Champ social (Mouvement pour une parole politique des professionnels du Champ social.) MIHL (Mouvement interdisciplinaire pour un humanisme laïc), CEDIAS (Centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociales)

Quelle société voulons-nous ?

Une précision tout d'abord sur ce « nous » contenu dans cette expression, « *quelle société voulons-nous ?* » Qu'avons-nous en commun qui nous réunit au long de ces réflexions et de ces échanges ? Nous avons tout d'abord en commun d'être impliqués et de travailler sur ce que l'on appelle communément « le social », bien que ce soit à des titres divers et à partir de positions différentes. Mais de ce fait nous partageons aussi des valeurs, des intérêts, des préoccupations et des inquiétudes qui nous rassemblent, même si c'est sans doute avec pas mal de nuances. Je ne vais pas tenter de définir a priori ces points communs, ils vont – du moins je l'espère – transparaître à travers mon propos. Ce serait une manière de vérifier que nous formons bien un collectif, c'est-à-dire un rassemblement constitué pour la réflexion et pour l'action.

5

Je commencerai par essayer de caractériser un type de société, une manière de faire société qui me paraît valoir la peine d'être choisie et défendue parce qu'elle s'efforce de construire de la solidarité, des rapports réels d'échange entre les hommes et les femmes qui y vivent et que j'appellerai une société de semblables, une société qui implique un certain type de politique sociale, une certaine manière de travailler dans le social dans laquelle nous nous retrouvons et que la tradition du service public s'efforçait de mettre en œuvre. Le problème c'est qu'aujourd'hui ce modèle de société qu'on pourrait qualifier de manière de construire de la solidarité socialisée est fortement contesté. Il faut essayer de comprendre pourquoi. Il est, je pense, ébranlé par cette nouvelle dynamique économique et sociale qui paraît s'imposer actuellement. Je ne vais pas développer de longs propos sur la crise ou faire une critique de ce qu'on appelle le néo-libéralisme, mais j'essayerai d'indiquer quand même en quoi ce qui est devenu la nouvelle idéologie et la nouvelle politique dominante prend à contre-pied et menace de détruire ces formes de solidarité y compris les formes qu'elles avaient prises dans le champ des politiques sociales et les

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

manières de travailler dans le social. Finalement, j'en viendrai à poser la question de ce qu'il serait possible d'essayer de faire dans la conjoncture actuelle, pour relever le défi de maintenir ou de reconstruire de la solidarité dans cette nouvelle configuration sociale et politique.

Tout d'abord, *quelle société voulons-nous ?* La question est générale et je commencerai par une réponse générale. Selon moi, nous voulons vivre dans une société de semblables, travailler pour que notre société soit une société de semblables. En prenant le risque de paraître un peu ringard, j'ai repris cette expression de « *société de semblables* » à Léon Bourgeois qui a été à la fois un penseur et un homme politique important de la Troisième République, le théoricien du solidarisme qui a inspiré le type de politique sociale que la Troisième République a commencé à mettre en œuvre. Une société de semblables est une société dont les membres doivent disposer au moins d'un minimum de ressources et de droits pour « faire société » avec leurs concitoyens, participer à la vie sociale dans des systèmes d'échanges réciproques.

Une société de semblables n'est pas une société qui réalise une stricte égalité des conditions sociales parce qu'une société moderne est une société différenciée, comme le montre au même moment Émile Durkheim, autre inspirateur de la politique républicaine. Les progrès de la division du travail qui sont organiquement liés au développement de la modernité rendent la société de plus en plus stratifiée, c'est-à-dire marquée par une différenciation croissante et une certaine hiérarchisation des fonctions sociales qui sont des composantes structurelles d'une société développée, de sorte qu'une égalité totale des conditions sociales est contradictoire avec les progrès de la société. Imposer que tous les membres d'une société soient identiques et interchangeables ce serait opérer une formidable régression vers des formes archaïques d'organisation sociale, position qu'il ne faut pas qualifier trop vite de timide, voire de conservatrice. La preuve, il y a eu dans la modernité au moins une tentative d'imposer une stricte égalité des conditions sociales, c'est l'expérience du bolchevisme. Mais la réalisation de ce qu'on a appelé le socialisme réel montre bien que vouloir abolir toute différenciation sociale pour une égalité absolue conduit à la dictature, dictature du prolétariat qui mène à la dictature d'un groupe d'apparatchiks.

Mais à défaut d'être égaux sous tous les rapports, c'est-à-dire identiques et interchangeables, les membres d'une société moderne devraient au moins être semblables c'est-à-dire que chacun dispose des ressources suffisantes pour avoir avec ses concitoyens des relations d'interdépendance, et pas de dépendance totale, de dominance unilatérale, de sujétion absolue ou d'exploitation. Ainsi au début de l'implantation du capitalisme industriel en Europe occidentale, un prolétaire n'est pas du tout semblable à son patron, les petits paysans

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

pauvres, les ouvriers agricoles, les domestiques n'ont rien de commun avec le maître qui les emploie et ceci en dépit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. On pourrait rappeler par exemple les innombrables descriptions du paupérisme au XIX^e siècle, qui ne sont pas seulement celles de Marx ou Engels, mais tous les observateurs sociaux de l'époque sont d'accord, ces misérables n'ont rien et ne sont rien. Ainsi cette société est une société clivée et sans doute la majorité de ce qui constitue le peuple à l'époque est exclue du registre des échanges sociaux qui permet de faire société avec ses semblables, avec un risque d'éclatement complet de la société et de subversion révolutionnaire.

Ces bourgeois éclairés comme Durkheim ou Bourgeois et l'élite politique de la Troisième République, radicaux et socialistes modérés, l'ont bien compris et ils vont commencer à mettre en place des politiques sociales pour conjurer ces risques de fracture. On pourrait dire que l'objectif de ces politiques sociales a été de rapatrier au sein de la société, de la nation, pour leur permettre justement de faire société, ces masses qui en étaient exclues parce que privées de toutes ressources. Et le moyen pour y arriver ce fut de doter le plus grand nombre d'un minimum de ressources et de droits pour acquérir une certaine indépendance sociale et les rendre aptes à participer à la vie commune, à entrer dans des réseaux d'interdépendance sociale. La Troisième République a commencé à faire cela d'une manière très timide : instauration d'un droit au secours assurant un minimum de ressources aux différentes catégories de nécessiteux ; la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910 qui était censée mettre fin au drame du vieux travailleur qui ne pouvait plus travailler, droit essentiel mais qui a eu dans un premier temps des effets très limités ne serait-ce que parce que la plupart de ces bénéficiaires mourait avant l'âge de 65 ans pour l'obtenir. Mais il y a aussi eu le développement des services publics qui donnent accès à des biens sociaux essentiels, comme l'éducation, en dehors de la logique marchande, de la logique du profit. D'ailleurs l'investissement dans les services publics a sans doute été la plus grande réussite sociale de la Troisième République en particulier en matière d'éducation.

Même si ces résultats sont restés très modestes dans un premier temps, ils ont posé les bases d'un système de protection à vocation universelle qui va aboutir après la seconde guerre mondiale, dans ce qu'on a appelé la société salariale, à doter la grande majorité de la population d'un pays comme la France d'un système de droits et de protections qui l'assure contre les principaux risques sociaux (maladie, accident, chômage, vieillesse impécunieuse avec le droit à la retraite etc.). Comme le dit Pierre Laroque qui fut le grand maître d'œuvre de la mise en place de ce système de couverture sociale, « *c'est la garantie donnée à chaque homme qu'en toute circonstance il pourra assurer*

dans des conditions satisfaisantes sa subsistance et celle des personnes dont il a la charge ».

C'est la structure d'une société de semblables, ce n'est pas une société d'égalité des conditions et on sait que, même pendant la période dite des Trente Glorieuses, les inégalités de revenus entre les différentes catégories sociales sont restées pratiquement identiques (de l'ordre de 1 à 3 entre un ouvrier et un cadre par exemple). Mais l'ouvrier et le cadre ont les mêmes droits. Même ceux qui sont en bas de l'échelle sociale sont censés avoir au moins un minimum incompressible de ressources pour les affranchir du besoin, leur assurer un minimum de marges de manœuvre qui les maintient dans le jeu social, dans ces relations d'interdépendance avec les autres. Ils sont semblables aux autres, il y a ainsi un continuum de positions sociales et plus précisément un continuum différencié de positions sociales, c'est-à-dire que les positions sociales sont différentes mais unifiées, reliées entre elles par les mêmes droits sociaux qui donnent un stock de ressources communes qui leur permet de « faire société ». Ils font partie d'un même ensemble, ils appartiennent à un même collectif et, même si ce collectif est différencié, c'est quand même un collectif solidaire, c'est pourquoi nous pouvons parler ici de solidarité socialisée.

On peut replacer dans cet ensemble le social au sens plus spécifique du mot qui concerne les interventions sociales, le travail social. En effet je viens de parler du social au sens des politiques sociales générales, des protections sociales qui sont censées couvrir l'ensemble ou presque de la population (systèmes des assurances sociales qui sont rattachées à la condition de travailleurs). Cependant tous les membres de la société ne sont pas couverts par ce système de protection assurantielle dans la mesure où il est fondé sur le travail, et il y a tous ceux qu'une incapacité provisoire ou définitive tient éloignés du travail (déficients physiques ou psychiques, inadaptés sociaux dont on parle beaucoup dans les années 1960). Il y a aussi les enfants en difficulté souffrant de troubles du comportement ou qui vivent dans des familles perturbées, ou encore des personnes âgées qui ne peuvent plus travailler mais ne sont pas couvertes par le système des retraites, etc. Il y a ainsi comme une ombre du développement économique et social et différentes catégories de gens risquent d'être laissées pour compte dans la course au progrès. Mais c'est aussi la vocation de l'État social, maître d'œuvre des protections collectives, de ne pas laisser tomber purement et simplement des catégories de la population. Il se développe aussi des politiques d'assistance rebaptisées aides sociales en 1956 qui sont complémentaires des politiques sociales générales accrochées à la condition salariale. On pourrait dire que le mandat de ce qu'on a appelé le travail social est de prendre en charge ces populations, les aider si possible à améliorer leur condition pour qu'elles puissent rejoindre le régime commun des échanges sociaux. Il y a un

passage du *Traité du social* de Jacques Fournier et Nicole Questiaux qui dit cela assez bien : « *Normalement chacun devrait avoir sa place dans les relations sociales et s'il n'y parvient pas, il lui faut un intermédiaire, cet intermédiaire lui propose un service individuel de dépannage et de contact avec les institutions* ». Ce qui veut dire que si la majorité de la population a désormais les moyens de tenir sa place c'est-à-dire être intégrée, car cette société procure presque à tous des protections et des droits forts qui sont le résultat de politiques sociales générales, pour ceux qui ne peuvent entrer directement dans ce système de sécurité sociale, l'État leur donne un droit à l'assistance et développe des services pour les prendre en charge.

Le fait est que l'on observe pendant la période des Trente Glorieuses une progression des droits et des garanties sociales pour la population en général, et aussi une progression des dispositifs assistanciers pour les publics qui n'entrent pas dans ces cadres généraux. Comme vous le savez, dans cette période entre la fin de la seconde guerre mondiale et les années 1970, il y a eu un développement considérable du travail social. Il se professionnalise, se développe de plus en plus en ciblant les catégories de plus en plus fines d'usagers et, en même temps, il est placé sous le contrôle de plus en plus étroit de l'État : multiplication des lois et des règlements entre 1945 et 1975, création des DDASS et d'un grand nombre d'établissements spécialisés, etc. Cette présence croissante de la puissance publique ne supprime pas les institutions privées sur un secteur qui avait été largement dominé par des initiatives privées religieuses ou philanthropiques. Mais désormais l'assistance, ses modalités d'intervention modernisées s'inscrivent dans le plan de gouvernementalité de l'État social et on voit que le travail social est ainsi partie prenante de la construction de cette société de semblables à une place qui est sans doute subordonnée mais néanmoins essentielle.

Pour conclure ce premier point, il me semble que cette société de semblables correspond assez bien au type de société que nous pourrions vouloir. Elle présente une construction de la solidarité qui correspond à la structure des sociétés modernes, une solidarité que Durkheim appelait organique, voulant dire par là que dans le corps social il y a des parties différentes, que tout le monde n'est pas identique, mais il fait néanmoins société, c'est-à-dire que des liens, des échanges, de l'interdépendance doivent être maintenus ou construits entre ces parties. Autrement le risque c'est ce que Durkheim appelait l'anomie que nous appelons aujourd'hui l'exclusion, c'est-à-dire des individus qui décrochent ou qui ne sont pas accrochés. Pour l'éviter il faut construire des solidarités, de l'interdépendance, et c'est aussi d'ailleurs la réponse aux autres questions « *quels repères, quelles régulations voulons-nous ?* ». Il faut des régulations et des droits sociaux, des services sociaux, des services publics pour dispenser ces

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

ressources afin que tous les membres de la société puissent y tenir une place et, dans cette configuration, des professionnels du social ont aussi leur place, le mandat d'exercer des services spéciaux de solidarité pour certaines catégories de public qui sont à distance du régime commun, généralement parce qu'ils sont hors travail.

Si nous avions été aujourd'hui par exemple le 29 janvier 1973 au lieu d'être en 2011, j'aurais pu m'arrêter ici en disant voilà la société que nous voulons en ajoutant que tout n'était pas parfait qu'il restait encore du pain sur la planche pour rendre effectifs ces modes de réalisation de la solidarité, des problèmes techniques, d'organisation institutionnelle, pour améliorer l'efficacité des administrateurs du social et la professionnalité des intervenants de terrain. Et on aurait pu discuter longuement de cela et même dire qu'il y a un malaise dans le social parce que depuis toujours on dit qu'il y a un malaise dans le social, mais on aurait pensé aussi qu'on était assez bien placé pour améliorer la situation car nous étions sur une trajectoire ascendante, cette conjonction du développement économique et du progrès social qui s'affirmait depuis la fin de la seconde guerre mondiale paraissait solidement établie. Il restait encore bien des problèmes à résoudre, mais nous aurions pensé quand même que demain serait meilleur qu'aujourd'hui.

10

C'est plutôt le contraire qui s'est produit. À partir des années 1970 la conjonction de croissance économique et de progrès social s'enraye puis se retourne en processus de régression sociale. C'est dans ces années que l'on a commencé de parler de « la crise » dont on n'a pas tout de suite compris la gravité. On attendait « la reprise » avant de se rendre compte qu'il s'agissait de l'entrée dans un nouveau régime du capitalisme plus sauvage que le capitalisme industriel dont on sortait et qui impose une concurrence exacerbée avec la mondialisation sous l'hégémonie croissante du capitalisme international.

Dans cette conjoncture nouvelle on voit se déployer, depuis les années 1970, un ensemble de déclarations et de pratiques qui attaquent frontalement les régulations sociales et les droits sociaux qui forment l'ossature de cette société de semblables que j'ai dessinée. Et au lieu d'être des facteurs d'équilibre qui rendaient la dynamique économique compatible avec la solidarité, les droits et les protections garantis par la puissance publique sont dénoncés comme des obstacles au déploiement du marché. Dans cette perspective, les coûts financiers de la protection sociale creusent les déficits publics, plombent la compétitivité des entreprises ; les contraintes qu'imposent les droits sociaux et l'omniprésence de l'État social seraient en contradiction avec la liberté d'entreprendre, la flexibilité des échanges, la fluidification des marchés du travail qui sont les nouveaux impératifs pour assumer la concurrence dans une économie mondialisée. Vous avez reconnu le nou-

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

veau *credo* libéral ou néolibéral devenu idéologie dominante depuis les années 1980. Mais ce n'est pas seulement une idéologie. Cette posture commande une série de réformes ou de contre-réformes d'inspiration libérale qui se sont succédées jusqu'à aujourd'hui et sont encore en cours (réforme du régime des retraites ou celle des services publics par exemple).

Je ne vais pas déployer dans toute leur étendue ces réformes, mais ce que l'on peut souligner c'est qu'elles conduisent à un tout autre type de société que celui de la société de semblables. Je pense que la plupart d'entre nous ne voulons pas une société commandée par la recherche du profit pour le profit et par les dictats des marchés financiers, une société qui se fragmente de plus en plus et qui risque de se cliver entre les gagnants et les perdants des transformations en cours, une société dans laquelle la solidarité serait bannie. On pourrait en parler longuement, mais je me contenterai d'indiquer seulement quelques implications de ces transformations dans le champ social et des interventions sociales. C'est d'abord l'élargissement des publics concernés par les interventions sociales. J'ai noté tout à l'heure que le noyau des usagers du travail social classique jusqu'aux années 1970 était dans le hors travail en raison généralement d'une incapacité à travailler. À la fin des années 1970 et surtout dans les années 1980 et suivantes, on voit arriver des publics qui ont des problèmes avec le travail, mais moins parce qu'ils seraient incapables de travailler que parce qu'ils ne trouvent pas de travail ou qu'ils l'ont perdu, ou parce que le peu qu'ils travaillent n'assure pas leur survie. La dégradation du marché du travail (le chômage de masse, la précarisation de l'emploi) fait qu'il y a un nombre croissant de travailleurs qui ne peuvent plus subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille par leur travail. Ainsi il y a une foule de nouveaux usagers du social dont le profil est tout à fait différent de ce qu'était la clientèle du travail social classique. De sorte que je pense que le travail social tel qu'il existait jusqu'aux années 1970 a éclaté avec le développement des politiques d'insertion, des politiques territoriales comme la politique de la ville, avec de nouvelles pratiques, de nouvelles professionnalités. On peut sans doute dire que les interventions sociales se sont enrichies, complexifiées, mais surtout qu'elles ont affaire à de nouveaux défis et subissent de nouvelles pressions. Non seulement la crise a multiplié la clientèle potentielle des services sociaux, mais la gestion libérale de cette crise impose de nouvelles directives qui tendent à reconfigurer profondément les politiques du social. C'est sur le plan le plus général l'introduction d'un esprit gestionnaire au nom des normes empruntées au management, un souci d'évaluation et de contrôle, l'obsession de la mesure quantitative des résultats qui substitue progressivement une logique marchande à la logique des services publics.

Au début des années 1970 la question aurait été : comment continuer cette société de semblables où nous étions, comment améliorer le sort des catégories défavorisées de la population dans la perspective de renforcer une solidarité nationale qui ne devrait exclure personne ? Aujourd'hui, la question est toute différente : comment résister au démantèlement de ce type de société ?

En ce qui me concerne, je voudrais envisager de plus près un des problèmes où la question se pose, me semble-t-il, de manière stratégique. C'est la question de l'activation qui est censée être aujourd'hui le grand principe de renouvellement et de modernisation des politiques sociales et qui me paraît cristalliser toutes les ambiguïtés de ces nouvelles formes de gestion du social. Cette notion d'activation vient de l'OCDE dont les orientations libérales sont bien connues ; l'OCDE prône une société de pleine activité et à partir de la fin des années 1980, début des années 1990, l'OCDE s'efforce de repenser les politiques sociales dans le sens de cette activation des interventions sociales. Il faut activer les dépenses passives, autrement dit revenir sur la garantie de service et de prestation qui serait accordée de manière automatique et inconditionnelle sous la forme d'un droit de créance. Pour ce faire il faut activer les individus, et en particulier les inciter ou les obliger à prendre ou reprendre un travail, et on glisse ainsi du *welfare* au *workfare* qui a pris des formes particulièrement *hard* aux États-Unis. Mais cette perspective inspire également la troisième voie de Tony Blair en Grande-Bretagne ou les réformes de la protection sociale introduites en Allemagne par Gerhard Schröder en particulier pour le traitement des chômeurs, et on la trouve également en France, même si sous des formes encore sans doute relativement tempérées. Mais on pourrait rendre compte ainsi de l'évolution du RMI et de son passage au RSA avec l'insistance croissante mise sur le travail, ce qui peut partir d'une bonne intention car ce n'est jamais satisfaisant d'être un pur assisté, le problème étant que dans une situation de pénurie de travail on demande ainsi beaucoup, et sans doute trop, à des gens qui ont peu de moyens. C'est la logique de contrepartie, du donnant/donnant qui tend à s'installer dans le champ de l'intervention sociale au motif d'inciter les assistés à sortir de leur situation, à se prendre en charge eux-mêmes, à se responsabiliser (*je te donne un service, une prestation et toi qu'est-ce que tu me donnes en retour ? Secoues-toi un peu fais au moins un projet, donnant/donnant*). Il peut y avoir des avantages à mobiliser ainsi les usagers pour qu'ils ne deviennent pas des consommateurs passifs des prestations sociales. Mais ces exigences portent aussi un gros risque qui est celui de demander le plus à ceux qui ont le moins, parce que si des gens viennent demander de l'aide c'est, me semble-t-il, le plus souvent parce qu'ils en ont besoin, et que au moins provisoirement ils ne peuvent se prendre en charge eux-mêmes, autrement ils ne seraient pas là. Mais alors, si on leur demande trop sous prétexte de les responsabiliser, on les culpabi-

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

lise, ils vont échouer et ce sera de leur faute. C'est ce que les Américains appellent « blâmer la victime », ce qui peut se traduire par s'installer dans le RMI, devenir un misérable assisté qui vit aux crochets de « la France qui se lève tôt », pour citer le président de la République, ou encore d'être un « chômeur volontaire » ce qui est une manière, à peine euphémisée, de dire que c'est des fainéants alors que c'est plutôt le travail qui manque. Il y avait vers 1970 environ 350 000 chômeurs, il y a aujourd'hui près de trois millions de chômeurs ; est-ce qu'il y a 2 500 000 fainéants de plus en France depuis 1970 jusqu'à aujourd'hui ?

Il me semble que ce qui se joue à travers ces opérations, c'est une manière d'introduire une logique marchande dans le service public. Ce donnant/donnant est un échange de type marchand : « *tu ne peux pas payer en argent, paye au moins de ta personne autrement tu n'auras rien* ». Pour répondre à ces dérives il faut défendre et réaffirmer la force et l'inconditionnalité du droit. Il y a ou il devrait y avoir un droit aux premiers secours et un droit à la protection dans la tradition de la République. Même l'individu le plus démuné est un citoyen ou une citoyenne, c'est-à-dire un sujet de droit qui doit être traité comme tel et non comme un simple client d'un service. Mais pour ce faire il faudrait redéployer ces droits pour les rendre opératoires dans un état de la société qui est devenue beaucoup plus complexe, qui a évolué de plus en plus dans le sens d'une société des individus, de sorte qu'il y a des problèmes très difficiles pour articuler les droits avec les trajectoires personnelles des individus et la singularité croissante des situations. C'est difficile aussi parce que c'est aller à l'encontre du rapport de force dominant porté par la dynamique libérale qui au contraire détricote les droits au nom de la compétitivité économique et de l'efficacité gestionnaire. Mais si on pose la question de ce qu'il faudrait essayer de faire pour affronter ces situations et maintenir un type de société viable, je suis convaincu que c'est ce cap qu'il faudrait garder. Ce serait le noyau d'un réformisme de gauche.

J'ai essayé de montrer que la société que nous voulons, ou que nous devrions vouloir, était celle qui socialise la solidarité en donnant à tous les membres du corps social – ce qu'en République on appelle les citoyens, même les plus vulnérables – les ressources suffisantes pour qu'ils puissent « faire société » avec leurs semblables. Ce ne sont pas seulement des ressources matérielles, encore que celles-ci soient indispensables, mais l'histoire sociale à laquelle je suis très attaché montre qu'une telle société a pu se construire et arriver à une forme de cohésion relativement satisfaisante à travers l'acquisition de droits sociaux qui assurent sécurité et protection aux citoyens, y compris ceux qui sont les plus démunis. C'est pour cela que j'ai insisté essentiellement sur cet aspect. En tout état de cause, je crois que l'on peut dire que la solidarité passe par la constitution de collectifs ; certes il y

a certainement d'autres collectifs que ceux qui ont un statut de droit. Il y a des formes de solidarité qui se développent dans les failles ou les interstices des protections garanties par l'État social et il faut peut-être élargir la perspective que j'ai dessinée. Il est possible que j'aie des réticences exagérées à l'égard de la société civile et que je sois resté un peu trop exclusivement centré sur la problématique du droit et de l'État. Néanmoins je suis convaincu, comme d'ailleurs la Troisième République avait commencé à le comprendre à la fin du XIX^e siècle, que dans une société moderne de plus en plus urbanisée, industrialisée, tertiarisée, les protections rapprochées qui relèvent de la famille, du voisinage et des groupes concrets d'appartenance sont de plus en plus insuffisantes pour assurer la solidarité. C'est pourquoi le rôle des professionnels, des institutions publiques et de l'État social, garant en dernier recours de la solidarité, me paraît de plus en plus essentiel, même et surtout si nous sommes de plus en plus dans une société des individus. C'est peut-être un paradoxe mais je serai disposé à le défendre et évidemment aussi à le soumettre à la discussion.

Rédigé par Robert CASTEL

Pour un grand ministère de la Justice sociale

De quel social parlons-nous ? Assurément moins du niveau de financement de l'aide sociale fiscale ou de la protection sociale via la Sécurité sociale, que des conditions politiques et concrètes de leur consolidation et de leur mise en œuvre. Moins des dispositifs plus ou moins conjoncturels et éphémères, dès que surgit un symptôme ou un dysfonctionnement dérangeant, que de politiques de solidarité et de réduction des inégalités sociales instituées, correctement dotées et durables. Moins de la « gouvernance » des collectivités locales ou de la « dirigeance » des gestionnaires-opérateurs du monde associatif, que des professionnels au front, en contact direct avec les citoyens et citoyennes victimes et en souffrance, récemment qualifiés d'usagers. Moins de plaintes des uns et des autres, que des conditions de la cohérence d'ensemble de ces systèmes de Solidarité nationale forcément complexes.

15

Concrètement, on y trouve aussi bien les multiples formes d'action contre l'exclusion sociale aux différents âges de la vie et de soutien des classes populaires les plus précarisées ; la protection de l'enfance et l'approche sociale de la délinquance juvénile contre les renoncements actuels, domaines également corrélés avec la carte de la paupérisation ; le terrain et des enjeux de l'insertion, à la fois sociale et professionnelle ; l'accueil des migrants ; le soutien à la famille dit aussi parentalité ; l'accueil de la petite enfance avant l'école ; le monde hétérogène des situations de handicap, à tous les âges de la vie, et de la perte d'autonomie de nos concitoyens les plus âgées ; sans oublier la prévention dans tous ses états, le développement social local, la formation, etc. Les interfaces sont multiples et font la richesse de ce domaine carrefour : notamment avec la santé, la justice, la police, l'école, la formation professionnelle, etc.

Un tel pluralisme historique est fécond et nous devons avant tout affirmer l'unité doctrinale et éthique de ce social-là. L'idéal de service commun pour l'intérêt général implique de dépasser les sectorisations nécessaires à la gestion des situations et des moyens par une politique

« Demain, quelles politiques sociales de solidarité ? »

globale de solidarité, assumée, soutenue et affichée. C'est ce qu'il faut faire valoir mais aussi reconstruire.

Les professionnels en question (un million, selon une estimation récente), s'ils ont choisi ces métiers du lien et du bien social, pour autant ne s'autorisent pas d'eux-mêmes ni des ressources aléatoires de la compassion médiatique. Ils sont au contraire tout à la fois engagés à titre personnel et pleinement intégrés dans l'action publique, si bien que la qualité de leurs services auprès des populations dépend d'abord de l'état de nos politiques dédiées au social. Quand l'idéal de service public se réduit à la mise en place de « paniers de services pour la misère », au mieux disant moins coûtant, nous quittons l'éthique de solidarité et de responsabilité pour entrer dans le « marché des indulgences » et le *low cost*.

Le séminaire a montré que cette nouvelle politique de l'intervention sociale n'était pas acceptable pour au moins deux raisons. Parce qu'en réduisant la voilure et la qualité du service rendu, elle est nuisible aux intérêts mêmes des usagers qu'elle prétend pourtant mieux servir et parce qu'elle correspond à une idée du développement social, du rôle des métiers et de la place des différents acteurs tout à fait contraire aux valeurs de la démocratie sociale la plus élémentaire s'agissant de « faire société » entre semblables, en droits et en dignité.

Longtemps le référentiel majeur le plus affûté a été l'« action sociale ». Ce vocable rassembleur est aujourd'hui détrôné par la « cohésion sociale », qui malheureusement couvre un objectif des plus vagues, peu exigeant, trop facilement consensuel et possiblement ostentatoire. De surcroît, ne lui correspondent aujourd'hui nulle doctrine partenariale et coopérative, nulle administration digne de ce nom, nul ensemble réglementaire pour légitimer et cadrer l'action des uns et des autres.

À quoi donc désormais se raccrocher pour donner sens global à l'action publique dédiée à la question sociale ? Des propositions existent :

- le « bien-être » consacré par l'OMS, qui reste malgré tout trop sanitaire et fortement individualiste ;
- le « bien vivre » cher à Stéphane Hessel et Edgar Morin, qui n'est encore qu'une bannière ;
- les « solidarités », voire les « solidarités actives », mais le pluriel affaiblit et individualise les intentions ;

Au contraire de tous ces termes, l'« égalité » rappelle le principal fondement de toute intervention sociale, à savoir la nécessaire réduction des écarts entre les principes et les situations. Pour l'affirmer encore plus fortement aujourd'hui, dans le contexte que nous savons, c'est en termes de « justice sociale » qu'il faut désormais raisonner. Ce nouveau référentiel permet tout à la fois de faire du social une exi-

gence collective, de soutenir une action de terrain utile aux gens et de renverser la tendance dominante, compassionnelle et précautionneuse.

Il faut donc une nouvelle compétence ministérielle : la « Justice sociale ». Comment l'organiser ? En privilégiant avant tout la mobilisation des compétences individuelles et collectives, professionnelles, institutionnelles et spécialement associatives. C'est la meilleure condition d'une nouvelle relation de confiance entre les pouvoirs publics à tous niveaux et les acteurs de terrain, loin des idées nocives de prestations ou de relations de service. Ni l'État ni les collectivités locales ne sont des entreprises ou des commerces, ils doivent demeurer avant tout des instances garantissant la solidarité sociale et l'instituant avec tous les acteurs concernés.

La rationalisation des fonctionnements et leur évaluation permanente sont évidemment nécessaires, mais à condition de rester dans des limites démocratiques pour ne pas les laisser transformer en « bête noire » obsédante pour les acteurs. Aujourd'hui, le managérialisme au service de la norme d'économie tout azimut dans les dépenses publiques, a pratiquement fait disparaître tout objectif social et tout débat sur les conditions de la justice comme politique et de la démocratie dans les organisations. Tant et si bien que la nouvelle compétence ministérielle que nous appelons de nos vœux devrait afficher encore plus précisément : « Justice et démocratie sociale ».

Plus concrètement, cinq axes sont prioritaires pour une autre politique de la qualité en l'espèce.

1- Il faut faire cesser l'amnésie et réaffilier le « social en actes ». Pour cela, il faut réinjecter de la formation sociale dans les formations générales non seulement des futurs professionnels mais aussi de tous les citoyens, à commencer par les enseignements en sciences économiques et sociale dans les lycées, hélas réduits à la portion congrue. Cela vaut spécialement pour la formation des fonctionnaires, en contrepoint de la vague gestionnaire. Il faut revenir aux fondamentaux, tels que l'égalité et la solidarité, sans oublier la non-lucrativité. Seul ce ré-enracinement peut permettre de lutter efficacement et collectivement contre les effets dévastateurs du droit communautaire actuel qui définit les services sociaux comme des activités économiques, dans un marché donné.

2- Il faut retravailler l'histoire pour ne pas couper la compréhension de la question sociale aujourd'hui des luttes sociales passées pour plus de droits, une meilleure identification des besoins et des réponses adaptées. Il faut faire toute sa place à l'interdisciplinarité en se tenant à l'écart de la norme d'utilité immédiate. Les données culturelles sont notre terreau commun et constituent des investissements indispensables pour le moyen et le long terme. Une leçon de l'histoire parmi d'autres : il ne peut y avoir de politique sociale sans une libération du temps. Cumulés, le temps médiatique, le temps politique, le temps

procédural... sont devenus contre-performants, étouffant le temps éducatif et de l'insertion, le temps du dialogue et de la coopération, le temps d'être des semblables.

3- Face aux mutations considérables du contexte économique et au changement des attitudes individuelles portées par une aspiration à l'autonomie, plus que jamais l'analyse des besoins sociaux ne peut-être confiée aux seuls officines appointées par les autorités politico-administratives. Il faut réorganiser et revivifier le débat démocratique sur ces sujets vitaux, d'autant que sur ce plan les promesses de la décentralisation n'ont pas été tenues. Il faut aussi protéger les principes d'unité et de globalité de la personne et du citoyen, en lieu et place des traitements segmentés, parfois ségrégatifs et inégalement dotés. Les pratiques les plus cliniques doivent être encouragées, respectées, approfondies autant que critiquées et évaluées démocratiquement.

4- Il y a chez les professionnels du champ social, grands témoins au quotidien de la misère sociale, un important capital d'expérience et de « savoirs s'y prendre » recueilli dans toute la variété des situations et des territoires. Il doit être mis au service de tous, loin des ruses du commerce et de l'enrichissement financier ! Partant, les professionnels aspirent à d'autres rapports sociaux dans les unités de travail qui les emploient (structures, établissements, services, dispositifs...), où l'on parierait moins sur les outils et les résultats formalisés et davantage sur les compétences des femmes et des hommes qui sont au front. Il faut soutenir les professionnels par une vraie politique de qualification, à tous les niveaux, de l'ingénierie aux missions les plus invisibles d'accueil et d'accompagnement.

5- Enfin, il faut tirer les conséquences politiques d'une révolution culturelle à l'œuvre dans les relations avec les usagers au sein des institutions du social. Plus nombreux que jamais, ils ont gagné le droit à la parole, à la compétence et surtout le droit de construire une partie de la réponse à leurs difficultés. Mais cette forme de participation ne s'improvise pas et n'est pas sans ambiguïtés. Ces ressources sont socialement très inégales et les risques de consumérisme existent. S'il faut aller vers des espaces locaux de délibération accessibles à tous, il faut aussi inventer une nouvelle éducation populaire. Les professionnels doivent pouvoir y contribuer, légitimement.

Rédigé par Michel CHAUVIÈRE²

² Directeur de recherche au CNRS

Repolitiser l'action sociale

L'action sociale est sous tension ! Contraintes budgétaires croissantes, inflation législative et réglementaire, publics dont les difficultés s'accroissent, commande publique incertaine, parfois chaotique... Cette tension procède pour partie du néolibéralisme, mais les politiques mises en œuvre reflètent aussi les contradictions qui traversent la société : la prévalence des problèmes sociaux, une demande sociale renouvelée et la résistance du modèle français de protection sociale. Dès lors, c'est aussi en acceptant la complexité des situations et problèmes auxquels l'action sociale est confrontée que nous pourrions promouvoir des alternatives pertinentes.

19

|| L'utilité sociale ne relève pas de la performance

L'existence d'une personne ne peut être définie à partir de son utilité économique mais de sa « capacité » à exercer ses droits et responsabilités, à participer à la vie sociale, ainsi que le soutient l'économiste Amartya Sen. La relation de service, au fondement de l'action sociale, ne relève ni de résultats standardisés ni d'une logique de performance. Cette approche est antinomique avec les dispositifs visant à financer les structures en fonction de résultats standardisés, soutenus par une logique de performance. La compétition, génératrice de ciblage des publics crée l'injustice. Là où la dimension qualitative de l'évaluation prend en compte la parole des acteurs, la dimension quantitative et normée de la performance ignore la complexité multifactorielle des situations humaines au profit de résultats formels.

La performance néolibérale repose sur la solvabilité individuelle : chacun doit se prendre en charge, la protection contre les risques de la vie est de la responsabilité des individus. Les textes légaux indiquent pourtant, au contraire, que l'action sociale relève de l'intérêt général, du bien commun, ce que nous partageons et qui nous lie.

« Demain, quelles politiques sociales de solidarité ? »

Penser l'utilité sociale, c'est penser des politiques qui socialisent les risques de la vie, apportent des réponses équitables aux usagers que nous sommes tous. C'est considérer les dépenses sociales comme des investissements en matière de santé, d'éducation, d'emploi. C'est intégrer la prévention des risques comme une priorité politique. C'est considérer l'action sociale dans un rôle, non pas simplement palliatif mais aussi promotionnel, d'accès aux droits et de participation à la vie sociale, de compensation des inégalités de l'existence et donc de cohésion sociale.

Des principes pour agir

Soutenir une critique des politiques d'action sociale actuelles exige aussi de soutenir des affirmations positives sur ce qu'elles doivent être. Il faut exiger, en l'espèce :

Une action sociale refondée sur la solidarité, qui contribue à l'égalité des droits sociaux, l'équité dans la répartition des ressources et l'accès de tous aux bénéfices de l'existence. La compensation des inégalités d'existence et la protection contre ses risques relèvent d'une action socialisée, qui garantisse la mise en œuvre de réponses adaptées aux besoins des personnes quels que soient leur âge, leurs ressources ou l'origine de leurs difficultés. Elle ne relève pas d'une action marchandisée induisant des niveaux et des qualités de prestation inégaux. Quelle société voulons-nous ? Une société de semblables qui construisent ensemble le bien commun.

Une action sociale ouverte à la pluralité, des recommandations de bonne pratique sous forme de repères proposés et non de références injonctives. On observe dans les établissements et services un phénomène de traduction de l'attente technocratique, qui prend le législateur au mot de ses vertueuses déclarations d'intention. L'injonction normative n'est pas parvenue à formater les pratiques. À l'encontre de la performance, l'évaluation peut maintenir cette ouverture si elle repose sur le croisement des points de vue des usagers, des partenaires, des professionnels, des gestionnaires, des directions, exprimant les intérêts des uns et des autres, invitant à une vision plurielle.

Une action sociale mobilisant un « savoir-faire ensemble », offrant un espace de médiation qui articule la commande publique et la demande des usagers en une dimension clinique, c'est-à-dire en situation pour une personne. Le « savoir sur l'autre » cède la place à un « savoir partagé », le « faire pour » devient un « faire ensemble ». Tout en considérant que la personne vit dans une société avec ses exigences, le professionnel prend son point de vue dans la spécificité de sa situation.

Une action sociale co-construite avec des usagers-citoyens, fondée en droit pour co-décider des modalités de son accompagnement. Celle-ci ne relève pas d'un rapport de cause à effet mais d'un rapport

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

d'interaction entre des sujets qui, quelle que soit l'importance des contraintes qui conditionnent leur comportement, se caractérisent par une dimension fondamentale de liberté. Toute méthodologie professionnelle repose sur le fait que l'utilisateur est le sujet de l'action et non l'objet d'une transformation.

Une action sociale immergée dans la vie démocratique, assurée par des établissements et des services conçus comme des lieux du vivre ensemble, d'articulation de l'individuel et du collectif, du privé et du public, avec la conflictualité inhérente à la prise en compte des points de vue et des choix de vie de chacun. Pour que l'injonction de désinstitutionnaliser ne devienne pas le prétexte de la marchandisation du social.

|| **Des engagements responsables**

Soutenir une critique sans concession sur la politique d'action sociale actuelle et des affirmations positives sur ce qu'elle doit être, exige aussi de penser les actions possibles.

Développer un esprit de responsabilité, qui formule le savoir-faire des professionnels et rend compte de l'utilité sociale des actions au regard des moyens alloués.

Reconnaître la validité du point de vue des usagers relatif à leur situation individuelle et l'intérêt de leur participation collective à la définition des réponses aux besoins. La représentation des usagers favorise l'organisation d'une expression collective, y compris dans son éventuelle dimension conflictuelle.

Investir les territoires comme lieux stratégiques au plan des institutions, des modes de coopération, des pratiques professionnelles et de leur reconnaissance des pratiques de ceux qui y vivent et y font société. C'est la dimension locale qui permet de ré-encadrer l'action sociale dans le champ global des politiques publiques en matière de développement économique et social. L'inscription dans les logiques de développement soutenable et durable, les dynamiques de l'économie sociale et solidaire y participent.

Exercer la fonction tribunitienne, en ce qu'elle participe à la cohésion sociale. S'appuyant sur son expérience de gestionnaire de dispositifs et sa connaissance des territoires et des populations qu'il accompagne, le tiers-secteur est l'artisan d'un plaidoyer qui contribue à définir l'intérêt collectif, assure la médiatisation des attentes des usagers. L'ensemble de ses acteurs doit prendre conscience de ses forces potentielles pour promouvoir des solutions alternatives et non seulement palliatives.

Construire un positionnement politique, au-delà des raisonnements binaires, assumant la controverse idéologique, soutenant des perspectives alternatives en termes de solidarité et d'utilité sociale.

Contre la pensée unique, développer des espaces de confrontation entre citoyens, professionnels et usagers de l'action sociale, qui restaurent la force constructive de la délibération démocratique, réinvestissent les notions de qualité, personnalisation, intégration.

Au-delà de l'impasse des postures défensives, voire corporatistes, ou des postures de résignation, voire de compromission, **œuvrer à la transformation sociale**, en acceptant la complexité et l'incomplétude de toute action. Il nous faut développer une pensée stratégique ni opposante, ni démissionnaire, saisir les potentialités des situations, investir les instances tant locales que nationales, tant professionnelles que citoyennes.

Agir collectivement, ne pas s'en tenir à un positionnement individuel, généreux mais peu opératoire car isolé, encore moins à la posture de victime. Tout investissement collectif suppose une analyse des rapports de force. Nous considérons qu'il n'y a pas d'intention globale et de démarche systématique conçue par quelques décideurs. Il faut plutôt dénoncer les rapports de domination, les conditions de l'injustice sociale et construire le mouvement social.

II Une utilité sociale renouvelée

La perspective que nous essayons ici d'ouvrir ne se fonde pas sur la diabolisation des changements impulsés par les pouvoirs publics. Prise de conscience préalable, la résistance et l'indignation ne sont pas agissantes par elles-mêmes. L'action exige lucidité devant les rapports de domination, engagement collectif, analyse stratégique pour saisir les opportunités susceptibles d'ouvrir le mouvement social.

Les acteurs sociaux que nous sommes tous doivent renouveler un projet d'action sociale en l'inscrivant dans une perspective politique globale, des choix de société.

Rédigé par Bertrand DUBREUIL, Roland JANVIER, Johan PRIOU,
Pierre SAVIGNAT³

³ Respectivement directeur d'organisme de formation, directeur d'établissement social, chercheur associé à Paris 1, directeur d'hôpital (extrait d'un article paru dans *ASH* n° 2737, du 16/12/2011).

Pour une éducation nouvelle et citoyenne

Au fil des rencontres du séminaire a émergé de plus en plus clairement l'impossibilité de promouvoir des politiques sociales de solidarité sans projet politique incluant notamment l'éducation. L'Éducation nationale recense plus de 280 000 élèves « décrocheurs ».

L'exclusion scolaire, pour l'élève, naît d'un sentiment, le sentiment de ne pas pouvoir trouver sa place dans l'enseignement tel qu'il est dispensé dans l'Éducation nationale, mais plus généralement dans l'ensemble des centres de formation. Ce sentiment est la résultante du parcours d'un individu qui, à un moment ou un autre de sa scolarité, a rencontré une phase de décrochage scolaire. Le décrochage ne doit pas être entendu dans son acception habituelle, un enfant qui décroche n'est pas uniquement un élève qui n'a pas obtenu le diplôme minimum auquel il aurait dû prétendre. Le décrochage scolaire est le fait pour un élève de rompre, ponctuellement ou durablement, son lien avec l'établissement scolaire qu'il est censé fréquenter. Ce lien peut être physique (l'élève ne se rend plus sur son lieu de formation) ou cognitif (il est en cours mais n'assimile pas son contenu).

Ces phases de décrochage peuvent autant être des passages brefs, durant lesquels l'enfant ne comprend ni le sens de sa présence en cours, ni le contenu des cours qui lui sont dispensés, qu'être de longue durée. Lorsque ces phases sont brèves, ce sont les capacités d'autonomie de l'enfant, sa sécurité affective, la mobilisation de ses parents et de ses proches, voire la mobilisation des « éducateurs » qui rendent cette brièveté possible. Néanmoins, ces phases de décrochage peuvent s'étaler sur un temps plus important et prendre une plus grande ampleur. Certains élèves plongent complètement lorsque leur est demandé la maîtrise des savoirs de base (écriture, lecture, base du calcul). Certains plongent sans que ni l'investissement de leur proche, ni celui du milieu éducatif ne puissent enrayer la dynamique de rupture qui est alors la leur.

M. Sarkozy pense qu'il faut transformer l'école, nous pensons aussi qu'il faut la **refonder**. Mais au lieu d'aller dans le sens qu'il propose qui favoriserait la construction d'une élite, nous souhaitons qu'elle redevienne l'école de tous au lieu d'être une machine à exclure. Comment ?

L'école par laquelle nous sommes toutes et tous passé(es) ne peut pas être un lieu d'acquisition de connaissances (et de leur mesure) sans un travail en profondeur de socialisation (au sens des apprentissages du vivre ensemble). Cela ne peut pas, ne peut plus être l'affaire d'un seul corps institué; il ne peut pas être isolé et seul responsable de cette « réussite éducative » demandée, souhaitée.

Imaginons des centres scolaires allant du cours préparatoire à la 3^e, animés par des équipes éducatives où se retrouveraient des enseignants, des professionnels du social, des soignants, des psychologues. Au lieu d'avoir l'école et à côté des lieux de récupération de ce que l'école ne supporte plus, nous aurions des lieux collectifs où chacun aurait le pouvoir d'exister, quel que soit son origine, son handicap, son sexe, sa culture première, pouvant progresser à son rythme, selon son potentiel et ses moyens, jusqu'à la fin du cycle scolaire où se présenterait son orientation : lycée et enseignement supérieur, apprentissage et brevets professionnels, travail protégé et accompagné (ce qui était contenu dans les propositions de Langevin et Wallon, issues du Conseil national de la Résistance).

Chaque centre scolaire disposerait de salles de classe toutes accessibles, mais aussi d'un dispensaire, d'une salle de théâtre et de concert, d'un gymnase, d'une salle d'accueil des familles, tous équipements permettant l'acquisition d'une culture générale, en même temps que la satisfaction d'un certain nombre de besoins, liés au corps, aux sens, aux disciplines de l'esprit et surtout l'apprentissage d'une vie en commun qui reste, jusqu'à nouvel ordre, un des projets de notre école républicaine.

À quoi bon se gaver de mots et faire comme si elle jouait ce rôle aujourd'hui, malgré les textes législatifs qui continuent à le proclamer. Les « réformes » ne sont souvent que des rustines qui sautent à la première occasion. Il nous faut penser, construire les interactions entre des individus-citoyens qui instaurent cette capacité contributive au vivre ensemble, y faire place dans l'espace public et l'inscrire dans le temps du débat public.

Il nous faut mettre l'accent sur les lieux et les actes qui réarticulent explicitement les sphères du vivre ensemble dans un contexte démocratique : **apprendre puis utiliser les capacités de s'associer, de délibérer.**

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

Nous avons dit plus haut que l'Éducation nationale recense plus de 280 000 élèves « décrocheurs », Luc Chatel, ministre du lieu, précise « 60 000 sont en apprentissage et 80 000 suivis par Pôle emploi ». Ces jeunes suivis par Pôle emploi, parce que n'étant plus dans les dispositifs de formation de l'Éducation nationale, doivent être considérés comme étant en recherche de formation comme doivent l'être les élèves perdus de vue. C'est pour ces jeunes que nous devons nous imposer de rénover notre système éducatif. Il n'existe pas de système éducatif parfait, mais nous pouvons attendre mieux qu'un système qui fabrique autant d'exclus de la formation générale (droit commun). En fait, l'Éducation nationale annonce le chiffre de 7% de décrocheurs mais ces décrocheurs ne sont que la partie visible des élèves en difficultés avec l'enseignement scolaire tel que dispensé actuellement.

Chaque fois que nous constituons des outils pour récupérer les exclus du système scolaire, nous sauvons peut-être quelques-uns de l'exclusion mais nous renforçons l'école dans ses pratiques ségrégatives. En fait, il s'agit de choisir : « *quelle société voulons-nous ?* », question indissociable d'une autre « *quelle est la part de démocratie en chacun-e de nous ?* »

Pour définir le « faire société », plusieurs sources existent. Nous retenons la formulation que Robert Castel emprunte à Léon Bourgeois et aux républicains de la Troisième République : « *vivre dans une société de semblables* ». Ce choix nous positionne dans des relations d'interdépendances et de solidarités qui sont audibles par tout un chacun dans un environnement immédiat et mondialisé.

Si le concept de cohésion sociale a évolué « historiquement », de Durkheim (1893) à l'objectif posé par la Commission européenne (Stratégie de Lisbonne, mars 2000), il s'agit toujours d'une « *vision transformatrice vers un progrès* » : **se donner la capacité** de garantir le bien-être de tous par la co-responsabilité des acteurs **à agir sur les disparités présentes dans la société**.

Cela nécessite l'instauration d'un droit à l'éducation refondé. Les apprentissages nécessaires au développement de l'enfant et à une socialisation solidaire doivent être construits dans une coopération effective de co-responsabilités associées et non plus opposées : milieu parental, milieu soignant, milieu enseignant, milieu territorial. L'école comme la famille ne peut être seule responsable de la définition et de la réussite des apprentissages.

Nous avons pour cela le personnel adéquat à condition qu'il constitue une équipe éducative produisant une compétence collective. Nous avons les locaux utiles, à condition qu'ils fassent l'objet d'adaptations. Les personnels qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble,

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

mais en parallèle, trouveraient dans cette formule un antidote de leur découragement ; les enfants y retrouveraient bien-vivre, apprentissage citoyen et développement de leurs capacités.

Plutôt que de construire des internats dispendieux et ne bénéficiant qu'à un nombre limité d'élèves, nous appelons à la construction d'Établissements publics d'éducation nouvelle. Ces établissements auraient pour vocation d'offrir une alternative pédagogique. Ils seraient dirigés par quelqu'un qui serait à la fois un animateur pédagogique et un gestionnaire attentif. Conseils d'enfants, conseils d'adultes (professionnels et parents) constitueraient les outils institutionnels permettant l'adéquation permanente aux besoins. Ils seraient la base d'une démocratie participative dont tout un chacun clame la nécessité pour former de véritables citoyens, sans mettre en place ce qui permettrait d'y conduire.

Ce qui est en jeu, c'est la capacité des institutions d'intégrer tous les citoyen(ne)s. Les manifestations ou les revendications de participation sont l'expression d'une volonté d'« individus » de prendre part à une association de nature politique : en d'autres termes, le droit à être convoqué, à prendre parole, à délibérer.

La régulation démocratique et les décisions politiques n'ont pas suivi « l'élargissement » de la masse de citoyen(ne)s en capacité, en désir de vie sociale : l'accès aux biens de consommation a été privilégié et nous manquons d'outils, d'espaces correspondant à la réalité conceptuelle et sociale du principe de citoyenneté.

Pour engager ce processus de développement démocratique, il est urgent de **créer le cadre de transmission de l'héritage démocratique** des générations précédentes pour les générations actuelles et pour celles à venir. C'est pourquoi nous devons modifier nos organisations, nos schémas de pensées pour faire évoluer et conjuguer transmission et régulation : notre proposition devrait le permettre.

Rédigé par Cathy BOUSQUET, Jacques LADSOUS, Sébastien CHINSKY⁴

⁴ Respectivement responsable de formation et chercheuse en travail social à l'Institut régional du travail social de Montpellier, secrétaire général du CEDIAS, éducateur PJJ.

Pour une reconstruction de la justice

L'actualité de ces dernières années a montré la vulnérabilité de la justice aux pressions de l'exécutif notamment dans le domaine des affaires. Le **parquet**, hiérarchisé et soumis à l'autorité du ministre, ne remplit pas les conditions minimales d'indépendance qui lui permettraient de mériter l'appellation d'autorité judiciaire au sens européen du terme. Une **réforme profonde de son statut** visant à son autonomie est donc nécessaire.

Il conviendrait également de **modifier les règles de composition du Conseil supérieur de la magistrature**, non pour changer la proportion de membres extérieurs à la profession, mais pour diversifier les autorités compétentes quant à leur désignation afin de réduire dans ce domaine la mainmise de l'exécutif.

Quant à leur budget, les juridictions dépendent de la bonne volonté gouvernementale ce qui, dans le contexte libéral d'amenuisement des pouvoirs de l'État, nuit dangereusement au fonctionnement du service public.

Il faut tendre vers **une administration plus démocratique de la justice** :

- en érigeant toutes les juridictions, tribunaux de grande instance, cours d'appel, Cour de cassation, en établissements publics dotés d'un conseil d'administration où seraient représentés non seulement les magistrats et personnels judiciaires mais aussi les partenaires et usagers ;
- ces établissements publics seraient invités à adopter des projets de juridiction élaborés dans le cadre d'un processus de concertation associant étroitement magistrats et fonctionnaires ;
- il conviendrait d'instituer un principe démocratique d'élaboration et de suivi de l'exécution du budget de chaque juridiction ;

- l’ordonnance de roulement qui prévoit la répartition des tâches entre les magistrats serait adoptée, selon la taille de la juridiction, par la commission restreinte ou l’assemblée générale des magistrats du siège en fonction des priorités dégagées par le projet de juridiction ;
- les présidents de juridiction seraient élus par l’assemblée générale des magistrats du siège ;
- l’audience solennelle de rentrée judiciaire deviendrait l’occasion d’élaborer un vrai bilan d’activité rendant compte à la société civile des résultats obtenus ;
- enfin, des conférences régionales des politiques judiciaires ouvertes à la société civile constitueraient le lieu privilégié d’échanges avec les représentants de l’administration centrale.

Sur le plan des politiques sociales une **nouvelle architecture judiciaire** serait nécessaire :

- regroupement des contentieux du quotidien, y compris celui de l’exécution au sein de la juridiction d’instance ;
- création d’un **tribunal de la protection sociale** doté de l’échevinage qui connaîtrait des affaires de Sécurité sociale, du contentieux technique de l’invalidité, de ceux concernant l’assurance chômage, la retraite, la couverture maladie universelle et l’aide sociale ;
- création dans chaque tribunal de grande instance de **tribunaux de la famille** regroupant les contentieux du divorce, de l’attribution de l’exercice de l’autorité parentale, de la filiation, de l’adoption, des régimes matrimoniaux et des successions, **exception faite de l’assistance éducative** laquelle doit demeurer de la compétence du juge des enfants.

Il est en effet important de mettre en garde ceux qui s’intéressent à l’enfance contre une annexion qui constitue, dans la logique actuelle, la prochaine étape d’une déconstruction déjà bien avancée. Sous le prétexte fallacieux de renforcer son efficacité dans le domaine de la délinquance, il peut en effet paraître tentant de délester le juge des enfants de l’assistance éducative et de la rattacher au pôle des affaires familiales.

Le suivi du développement des enfants en danger aussi longtemps que nécessaire et quelle que soit la nature de la menace ferait alors place à une série d’arbitrages ponctuels portant sur des positions parentales contradictoires entre elles ou au regard de celle du conseil général. La protection judiciaire s’en trouverait de fait escamotée en même temps que serait consacrée la rupture définitive entre le traitement des mineurs protégés et celui des mineurs délinquants. Il deviendrait impossible, malgré l’unité fondamentale de la jeunesse, de pré-

server la spécificité de son traitement et de retrouver l'enfant réel sous le maquillage juridique inventé par les adultes.

Afin de symboliser la place à part que doit occuper la juridiction des mineurs au sein des tribunaux, le statut de président du tribunal pour enfants devrait être revalorisé afin qu'il n'ait de comptes à rendre qu'au président du Tribunal de grande instance.

Sous l'effet conjugué de la tolérance zéro, de la réponse en temps réel et de la lutte contre l'impunité, la politique criminelle actuelle conduit à une **inflation carcérale** désastreuse. Au lieu de renforcer indéfiniment l'arsenal répressif en s'abritant derrière une opinion publique dont on dicte la réponse par le seul libellé des questions qui lui sont posées, comme l'a souligné en son temps Pierre Bourdieu, la sagesse consisterait à s'orienter vers une décroissance pénale réfléchie.

Pour un certain nombre de délits, l'emprisonnement n'est pas nécessaire ; il pourrait se voir substituer d'autres types de sanctions beaucoup mieux adaptées.

La création d'une commission chargée de recenser les infractions qui peuvent être supprimées, et celles dont la définition mérite d'être précisée pour éviter par exemple de sanctionner certains actes de milice serait à envisager.

Quant aux **réformes concernant les mineurs**, et en dépit du jugement généralement sévère d'une opinion publique désinformée sur la jeunesse, il est indispensable d'inverser la tendance des pouvoirs publics à réduire voire à nier la responsabilité intergénérationnelle des adultes et à enfermer les jeunes dans un statut de boucs émissaires.

Il y a d'abord urgence à simplifier l'ordonnance de 1945 devenue le contraire de ce qu'avaient souhaité ses rédacteurs, c'est-à-dire une machine à condamner et un casse-tête procédural. Indépendamment de la procédure normale, devenue quasi exceptionnelle, il n'existe pas moins de trois saisines accélérées : la comparution rapprochée, la convocation par officier de police judiciaire et la présentation immédiate. Une seule suffirait, et ses conditions d'utilisation devraient être étroitement encadrées.

Il faut supprimer immédiatement le tribunal correctionnel des mineurs qui constitue un déni de la spécificité du traitement des adolescents.

Il convient aussi de faire la chasse aux rigidités comme l'application aux mineurs des peines plancher, et de supprimer les dispositions qui obligent le juge à appliquer systématiquement une progressivité dans la sanction sans tenir compte de l'imaturité liée à l'âge. Pour les mêmes raisons, les mineurs pénaux devraient pouvoir être judiciairement

exemptés d'inscription dans les fichiers qui rendent inopérantes les règles concernant le casier judiciaire et les mécanismes d'effacement qui s'y attachent.

Une définition précise de la réparation, soulignant son intérêt psychologique et éducatif, éviterait peut-être d'enfermer sa pratique dans une approche culpabilisante.

Plus généralement – mais on touche là à la réorientation de l'équipement – il faudrait, quelles que soient les contraintes budgétaires, restaurer une véritable souplesse dans le choix des orientations et réouvrir l'éventail concret des modalités de prise en charge.

Au-delà de ces assouplissements, nous proposons un **nouveau schéma procédural** fondé sur la césure entre tout ce qui concerne l'établissement des faits, la culpabilité et ses conséquences financières d'une part, l'élaboration et le prononcé de la sanction d'autre part. En tenant mieux compte des différents vécus temporels, on pourrait concilier une indemnisation plus sûre de la victime, une meilleure gestion des faits révélés pendant le cours de la procédure, l'instauration d'un délai d'épreuve permettant éventuellement à l'auteur de montrer sa bonne volonté et une période garantie pour l'exercice de l'action éducative.

Il ne s'agit de rien de moins que de reconstruire une culture et une politique de l'intervention, individuelle ou d'intérêt collectif, centrée sur le lien inter-subjectif et clinique et pas seulement sur le contrôle.

Enfin, une **réforme de la formation** des magistrats et des éducateurs mettant l'accent sur l'aptitude à conduire un entretien, l'animation de groupe dont l'expérience est indispensable à la pratique de la collaboration, et la conduite des réunions, paraît absolument indispensable. La restauration d'un centre national de formation et de recherche favorisant le contact permanent de chercheurs de différentes disciplines, d'administrateurs, de professionnels de la justice, de l'éducation et des sciences humaines est absolument indispensable.

Rédigé par Alain BRUEL⁵

⁵ Magistrat honoraire

Faire des droits sociaux de vrais droits constitutionnels

31

Le droit aux droits sociaux ne dépend plus, dans la majorité des grands pays développés, de la seule inspiration, de la seule bonne volonté du législateur et des autres détenteurs de pouvoirs normatifs subordonnés à la loi ou autonomes. Il repose pour une part sur des principes de portée supérieure à la loi, essentiellement en France la Constitution ou, pour mieux dire le « bloc de constitutionnalité » formé par la Constitution, les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, le préambule de la Constitution de 1946, les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », les principes et règles de valeur constitutionnelle », et encore, dès lors que la Constitution prévoit expressément à ce sujet un mécanisme « transformateur », par les instruments internationaux ratifiés par la France.

Au nombre des « principes économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps », proclamés par le préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie, en même temps qu'à la déclaration de 1789, la Constitution de 1958, figurent :

- aux alinéas 5, 6, 7 ou 8, ceux selon lesquels « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » ; « *tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* » ; « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* » ; « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».
- aux alinéas 10 et 11, ceux selon lesquels « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » ; « *elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son*

« *Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?* »

état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

– à l'alinéa 13 : *« La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».*

– à l'alinéa 1 du Préambule, sous une forme embryonnaire, une réaffirmation du principe d'égalité indépendamment de toute considération (race, croyances, religion), autrement dit de non discrimination. Il n'est pas clair si l'expression « tout humain » (étrangers compris) vaut pour tous les droits proclamés ou pour certains seulement, les autres étant réservés aux nationaux.

On reconnaît là l'essentiel des droits économiques et sociaux encore désignés sous le nom de « droits-créances », ou de « droits de la deuxième génération », par opposition à ceux de la première, les droits civils et politiques, encore appelés « droits-libertés », à l'égard desquels les doctrinaires libéraux persistent à manifester une vive prévention. Ces droits économiques et sociaux ont également fait l'objet d'un recensement et d'une reconnaissance par plusieurs instruments internationaux de portée générale et universelle (Pacte des Nations unies sur les droits économiques et sociaux) ; de portée universelle mais sectorielle (conventions de l'OIT ; convention de New York sur les droits des enfants) ; de portée générale, mais « régionale » (Charte sociale du Conseil de l'Europe, dispositions sociales de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qu'il ne faut pas confondre avec la précédente).

La portée des droits liés au travail et au droit à « l'instruction » est, on l'aura relevé, plus nettement caractérisée que celle des droits à la santé et à la protection sociale en cas de maladie, d'invalidité, de chômage, ou lorsque survient la vieillesse. Il n'est pas du tout question de droit au logement, encore qu'on puisse logiquement considérer que celui-ci fait partie des « conditions nécessaires au développement » de l'individu et de la famille. Mais telle n'a longtemps pas été l'interprétation qui a prévalu dans les prétoires, notamment le prétoire constitutionnel.

La formule de l'alinéa 7 sur le droit de grève a été à l'origine d'une « saga » qui fait partie de l'histoire d'un demi-siècle du mouvement ouvrier et du droit du travail. Aucune loi n'est en effet intervenue avant le début des années 1960 pour réglementer le droit de grève et il ne l'est toujours pas, depuis la loi de 1963 concernant la Fonction publique, pour les autres secteurs d'emploi. Il apparaît sur cet exemple assez clairement qu'une disposition constitutionnelle qui renvoie à une loi le soin

de définir les conditions d'exercice ou l'exacte épaisseur d'un droit qu'elle énonce est de peu de pouvoir car la loi peut ne pas intervenir ou jouer le droit à la baisse. On peut dès lors s'étonner que ce soit un mode d'énoncé de ce type qui ait été retenu pour rédiger la plupart des dispositions sociales de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ce n'est pas le cas pour la Charte sociale du Conseil de l'Europe) à laquelle on avait, à l'origine, paru vouloir donner la portée d'une sorte de déclaration des droits de « l'Europe des citoyens ». À telle enseigne que cette Charte ne garantit rien de plus que ce que les législateurs communautaires et/ou nationaux auront bien voulu donner. À quoi il faut ajouter qu'une disposition finale de la Charte fait interdiction aux juges, nationaux ou européens, de s'appuyer sur la Charte pour autre chose que vérifier la conformité à son égard du droit communautaire ou national, autrement dit pour obtenir que soient mis en œuvre les droits proclamés encore en déshérence, prive de toute efficacité jusqu'aux droits énoncés de manière autre que tautologiques (« on a droit à ce à quoi on a droit »). Pour ce qui est des instruments internationaux, on doit avoir en tête, que les juges nationaux tendent à en limiter ou à en stériliser la portée, dans les litiges dont ils sont saisis, en estimant qu'ils sont insuffisamment précis pour être « d'application directe » ou « directement invocables », non seulement dans les litiges individuels, mais dans ceux soulevant des problèmes de légalité. Seules, enfin, deux constitutions, l'une abrogée, l'ancienne constitution portugaise, et une, encore en vigueur, la constitution italienne, ont construit des dispositions permettant aux citoyens de requérir la mise en œuvre de leurs prévisions en matière de droits sociaux.

Que valent, dans ces conditions, les énoncés constitutionnels ou théoriquement de portée constitutionnelle ? Les réponses apportées au fil du temps à cette question par les juges judiciaires, administratifs, constitutionnels appelés à la trancher ou à la côtoyer ne sont, sous des apparences souvent péremptoires, que modérément éclairantes. Cela dépend largement de l'évolution des mœurs, des sensibilités, des représentations, du climat politique et de la façon dont les membres des juridictions compétentes participent ou ont participé aux évolutions dominantes. Ce qui n'est pas en soi scandaleux si on admet que cela relève de la sociologie plus que du droit, tel qu'encore enseigné à l'Université.

Le sort fait aux droits relevant du droit du travail, au droit de la santé et à celui de la protection sociale s'est en général, en dépit de diverses fluctuations, coups d'arrêt, reculs, tout de même révélé plus favorable que celui fait à d'autres droits, en particulier, on l'a déjà suggéré, le droit au logement. La latitude que laisse en ces domaines le juge constitutionnel au législateur est cependant très large. C'est ainsi qu'en matière de droit du travail, plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont admis que, pour assurer au mieux le respect du droit

pour chacun d'obtenir un emploi, il n'était pas contraire à la Constitution de limiter ou d'interdire le cumul d'un emploi et d'une pension de retraite, mais que le même objectif ne pouvait conduire à rendre obligatoire de réintégrer certains salariés illégalement licenciés. C'est encore ainsi que plusieurs décisions du même Conseil constitutionnel, de 1990 à 1991, ont admis le recours, en vue de réduire le coût des soins (pour préserver la possibilité d'en dispenser autant que nécessaire ?) à des conventions séparées avec les médecins généralistes et les médecins spécialistes, puis à des conditions de remboursement aux assurés sociaux différentes selon les établissements fréquentés, puis la mise en place d'une enveloppe globale limitative de dépenses (ce qui ne va pas de soi car à défaut d'une capacité d'accueil suffisante dans les établissements sociaux ou sanitaires ou en cas de contingentement excessif des dépenses de santé, les droits individuels à protection sociale ne peuvent plus être honorés).

La fréquence des références, dans les décisions du Conseil constitutionnel, au principe d'égalité pour apprécier la constitutionnalité de lois dont il a à connaître, ne conduit qu'exceptionnellement à la censure de celles-ci, sinon dans des cas où il est difficile d'imaginer qu'il aurait pu en être autrement.

À quoi il faut ajouter que, en distinguant en matière de protection sociale, les mesures relevant du domaine législatif et les mesures relevant du domaine réglementaire (à la loi les principes fondamentaux, au pouvoir réglementaire leur déclinaison, y compris les taux de cotisation et le niveau des prestations), la Constitution de 1958 fait la part belle au pouvoir exécutif et lui permet de procéder, selon la conjoncture et/ou ses préférences, à ceux des ajustements en hausse ou en baisse qu'il lui plaît de décider, sans avoir à s'en expliquer devant la « représentation nationale ». Là encore le principe d'égalité, apprécié cette fois par le juge administratif dans le cadre d'un contentieux de la légalité (et non par le juge constitutionnel dans le cadre d'un contentieux de constitutionnalité), n'est pas interprété de façon trop exigeante.

S'agissant du droit au logement auquel il est fait une large place dans les instruments internationaux ratifiés par la France et auquel 40% des constitutions des États du monde font référence (dont en Europe les constitutions belge, espagnole, portugaise, grecque, finlandaise, néerlandaise, etc.), il ne peut être regardé comme figurant dans le Préambule de 1946 qu'au mieux en filigrane. Ainsi le Conseil constitutionnel n'a-t-il, dans ses décisions à ce sujet, voulu y voir qu'un « objectif de portée constitutionnelle qu'il appartient au législateur et au gouvernement de mettre en œuvre. » Comment ? En modifiant, complétant (en abrogeant ?) les dispositifs précédents. C'est peu et n'interdit pas les reculs. Mais ce n'est pas rien d'autant que le Conseil constitutionnel fait usage du concept de « logement décent ». Le même

Conseil admettra ultérieurement (mais n'exigera pas) que, pour mettre en œuvre cet objectif, le gouvernement puisse limiter le droit de propriété et l'ampleur des révisions de certains loyers, ou impose des obligations aux collectivités locales. La loi dite DALO (Droit au logement opposable) du 5 mars 2007 constitue assurément une avancée. Mais que veut dire Droit au logement opposable ? Les autres droits ne le seraient-ils pas ? Que vaudrait un droit qui ne serait pas opposable ? La vérité est que le DALO est à la fois mieux que le droit au logement purement rhétorique de la loi Quillot et moins qu'un droit au logement de plein exercice puisque le système repose sur la sélection en fonction de critères relativement incertains de ceux qui ont vocation à y émarger ; et ceux qui y émargent ne voient pas nécessairement leurs besoins, même reconnus, pour de bon satisfaits, sans que cela coûte cher à l'État qui a promis mais ne tient pas. Le Conseil d'État pourrait néanmoins, sous l'influence de la loi de 2007, faire mouvement pour reconnaître au droit au logement le caractère d'une « liberté fondamentale », au sens de la loi du 30 juin 2000 organisant le « référé liberté » dans le cadre duquel le juge peut, en cas d'urgence, ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une telle liberté. L'idée gouvernant la notion de « liberté fondamentale » est que certains droits ou libertés sont de portée supra-législative et ne peuvent être « repris » par le législateur, mais l'application qu'en fait la loi de 2000 ne concerne pas le contentieux de la constitutionnalité des lois, seulement celui de la légalité des actes administratifs. Le Conseil d'État a jusqu'à présent reconnu le caractère de « liberté fondamentale » à la plupart des libertés civiles et politiques, au droit de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie, mais pas au fonctionnement normal du service public de l'éducation, ni au droit du travail, qui comporte, il est vrai, de nombreux visages (des juridictions inférieures l'ont fait).

Il est à craindre que ne continue encore assez longtemps à prévaloir, sous l'influence des doctrinaires libéraux, l'idéologie selon laquelle les droits sociaux ne sont pas des droits comme les autres et que le passage de leur reconnaissance théorique à leur mise en œuvre pratique demeure, dans ces conditions, durablement aléatoire.

Rédigé par Jean-Michel BELORGEY⁶

⁶ Conseiller d'État, ancien président du Comité européen des droits sociaux

Défendre les services sociaux en Europe

Dans le droit communautaire actuel, les services sociaux d'intérêt général (SSIG) sont des *entreprises* considérées, sauf rares exceptions, comme des services d'intérêt économique général (SIEG). Les missions de service public qui leur sont confiées sont assimilées à des *prestations économiques sur un marché donné*, même si le bénéficiaire (usager, ayant droit) ne paie pas directement le service qui lui est rendu. En outre, les *aides d'État*, sous quelques formes que se soit, sont *interdites* afin de ne pas fausser la concurrence. Ce principe libéral souffre exception quand l'interdiction peut porter atteinte aux missions d'intérêt général relevant de chaque État membre. Dans ce cas, un arrêt de la Cour européenne (arrêt Altmark) et différentes directives de la commission (paquet Monti-Kroes, paquet Almunia-Barnier) autorisent des dérogations moyennant des conditions strictes et complexes, les aides d'État devenant alors des *compensations de service public*.

37

Concernant les services sociaux, en dépit des demandes constantes des autorités publiques nationales et locales, la commission n'a pas jugé utile de produire un instrument juridique spécifique. Les pressions exercées ont cependant récemment abouti⁷ à les exempter d'autorisation préalable délivrée par la commission, laquelle a également dispensé de notification préalable tous les « petits » services d'intérêt économique général pour lesquels le montant des compensations ne dépasse pas 500 000 € sur trois ans. Pour autant, l'ensemble du *corpus* juridique relatif aux services sociaux reste inscrit dans un paradigme économique et les modalités des missions conférées demeurent exposées à des sanctions fondées sur *l'erreur manifeste*. Ceci génère toujours de l'insécurité dans les modalités de financement, d'autant que les appels d'offre de plus en plus utilisés par les pouvoirs publics sont prudentiels et consacrent le mieux disant et le moins coûtant.

7 Paquet Barnier-Almunia applicable au 31/01/2012 et parachevé le 25/04/2012.

L'objectif commun est clair : maintenir le fonctionnement de l'Union européenne dans sa vocation initiale et essentielle d'économie sociale de marché. Celle-ci procède d'un ordolibéralisme qui subordonne l'allocation de dépenses sociales et de solidarité à la croissance économique, laquelle dépend du dynamisme du marché, activé par la concurrence libre et non faussée. Dans cette acception libérale, la régulation publique ne doit surtout pas fausser le jeu.

|| Une surdétermination économique

Depuis Adam Smith, fondateur du libéralisme en 1776, « *la main invisible du marché* » est la rationalité explicative du fonctionnement social, la promesse du bonheur pour tous et ce que la politique doit soutenir. Antérieurement, dès 1651, Thomas Hobbes⁸ avait, au contraire, placé le pouvoir, l'autorité et l'institution de l'État comme conditions premières, pendant que Jean-Jacques Rousseau⁹ défendait en 1792 la nécessité du contrat social pour garantir la liberté et l'égalité de tous. Malgré les critiques de la paupérisation qu'il engendre (par Karl Marx, notamment), le libéralisme est parvenu à conserver sa place dominante, moyennant certaines recompositions et en s'accommodant des régulations publiques inspirées de John Maynard Keynes.

La dogmatique libérale assimilant l'économie à un fait de nature est parvenue à défaire la *Déclaration de Philadelphie*¹⁰, du 10 mai 1944, pourtant inspiratrice de l'ONU, de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et, en France, du préambule de la Constitution de 1946, toujours en vigueur, lequel affirme que notre République est *sociale*.

L'un des artisans de cette déconstruction est Friedrich Hayek¹¹ dans son argumentaire pour mettre « *l'ordre spontané du marché à l'abri des urnes*¹² ». Aujourd'hui, cette volonté de dépolitisation conduit à ériger l'économie réifiée en une science autonome et à concevoir l'État comme une entreprise, qu'il faut diriger selon les canons du *New Public Management*. En France, ce type de gouvernement imprègne fortement la Loi organique sur les lois de finance (LOLF, 2000) et la réforme générale des politiques publiques (RGPP, 2007)¹³.

⁸ Thomas HOBBS, *Le Léviathan*, 1651

⁹ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762.

¹⁰ Alain SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie-la justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010.

¹¹ Friedrich HAYEK, *Droit, législation et liberté. Une nouvelle formulation des principes de justice et d'économie politique*. Vol. 2 : *Le mirage de la justice sociale*, 1976.

¹² Alain SUPLOT, *op.cit.*, p. 32.

¹³ François LAFAGE, « Avec la RGPP on a l'impression d'une démarche au coup par coup », *ASH* 13/01/2012, p. 42-43.

En substance, *l'ordolibéralisme* préconise le marché et la concurrence régulée par un ensemble de normes juridiques garanties par l'État pour éviter la constitution de monopoles accaparant le marché. Si pour Keynes les politiques sociales doivent servir à la protection des personnes et à la correction des dysfonctionnements du marché par la socialisation des biens et services collectifs et universels, pour les ordolibéraux, elles reposent, à l'inverse, sur les individus¹⁴. Avant 1959, l'ordolibéralisme s'est imposé lors des discussions sur les traités de Rome, partiellement équilibré par la position française plus interventionniste mais qui s'est amoindrie, au fil des traités, au profit du pilier allemand très ordolibéral (indépendance de la banque centrale, pacte de stabilité et de croissance, etc.).

Actuellement, malgré les dites « avancées » du traité de Lisbonne, la construction de l'Europe souffre toujours d'un déficit démocratique et dépend d'un fort pilotage technocratique par la commission européenne, qui garde le pouvoir d'initiative, pendant que la BCE préserve sa propre indépendance, au nom de la stabilité de la monnaie.

II Discussion

Deux problématiques au moins doivent être mises en discussion : L'économie est-elle le seul paradigme existant ? Le social est-il irrémédiablement dépendant de l'économie et du marché ? Comme le pose Maurice Godelier¹⁵ : « *Quelles activités sociales le terme "économique" permet-il d'isoler soigneusement d'autres rapports sociaux ? Avons-nous à faire avec un domaine d'activités spécifiques ou avec un aspect spécifique de toute activité humaine ? Sommes-nous condamnés... à dire que l'économique est la production, la distribution, la consommation de services "économiques" et à nous murer dans cette belle tautologie ? Non, car la définition réaliste est fausse parce qu'elle fait appartenir à l'économie toute la production des services, tous les aspects d'un service, alors que n'appartient à l'économie qu'un aspect de tout service* ».

Alors que le capitalisme, même autrement nommé, tient l'économie captive, l'économie, à son tour, emprisonne le social. Au niveau mondial, l'OMC, par l'accord général sur le commerce des services (AGCS), préconise la libéralisation des services, la marchan-

¹⁴ Christophe STRASSEL, « Le modèle allemand de l'Europe : l'ordolibéralisme ». *Les Cahiers*, n° 39, ass. En temps réel-juin 2009, p. 8.

¹⁵ Maurice GODELIER, *Méthode de l'anthropologie économique - L'homme*, t. 5, n° 2, Persée, 1965, p. 32-91

disation du social comme des autres fonctions collectives. C'est également le souhait du MEDEF français¹⁶.

À l'échelon de l'Union européenne, les traités (droit primaire) et les autres instruments juridiques du droit dérivé, tout comme les instances technocratiques, poussent à la réalisation du marché censé apporter le progrès économique et le bien-être social grâce à une concurrence libre et non faussée, corps doctrinal soutenu par un pouvoir politique jusqu'à présent majoritairement libéral. La doxa européenne s'accorde donc pour considérer les services sociaux comme des entreprises, certes pas tout à fait semblables aux autres, quoique..., et les pratiques sociales comme des interventions économiques.

Et pourtant, *« la notion d'activité économique ne peut être que contingente, sa conceptualisation étant illusoire, elle sert, en droit, de prétexte juridiquement correct pour identifier les activités soumises aux règles de la concurrence... C'est donc la nécessité de soumettre certaines situations aux lois du marché... qui conditionne implicitement la conception que les autorités de la concurrence et le juge retiennent de l'activité économique. Cette démarche finaliste explique que la notion reste rebelle à toute conceptualisation »*¹⁷.

Concernant l'Europe et même la mondialisation, l'économie est donc à considérer comme le lieu du marché et de la concurrence, ce qui ne cadre pas avec les missions d'intérêt général, la solidarité, l'universalité, l'égalité, au cœur des politiques et des pratiques sociales, spécialement dans un cadre républicain comme le nôtre.

L'aide au prochain, la solidarité, la sécurité, l'inclusion sociale, la cohérence territoriale, ne peuvent avoir des finalités lucratives pour ceux qui exercent ces fonctions. Pour autant, l'activité générée par la mise en œuvre de ces missions d'intérêt général produit, bien sûr, des externalités en termes de coûts, d'emplois, d'investissements, etc. Mais cela ne permet pas d'assimiler les services sociaux (SSIG) à des entreprises !

Pervenche Berès (socialiste française), présidente de la commission emploi et affaires sociales du Parlement européen, va dans le même sens quand elle écrit : *« si les SSIG ne doivent en aucun cas se définir*

¹⁶ MEDEF : Concurrence : marché unique, acteurs pluriels. Pour de nouvelles règles du jeu. Principe 3 : Intégrer le secteur social dans le marché concurrentiel, mai 2002.

¹⁷ Elsa BERNARD, « L'activité économique, un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, 353-385.

par leur impact quantitatif, ils apportent une contribution majeure en termes d'emploi, d'activité économique et de pouvoir d'achat¹⁸. »

Plus encore, on peut affirmer que les services sociaux se situent hors du marché et de la marchandisation, soit en tant que services publics (notion française rebaptisée *services d'intérêt général* dans le jargon communautaire), soit en tant que tiers secteur mandaté par les autorités publiques pour remplir une fonction constitutionnelle sacralisée en France par l'article premier de la constitution de la V^e République : *la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale*.

|| Solutions

L'assimilation des politiques et des pratiques sociales à des activités économiques doit être corrigée à plusieurs niveaux :

1- Au niveau idéologique, la marchandisation généralisée tend, heureusement, à être de plus en plus remise en question, le radicalisme capitaliste suscitant une radicalisation de l'exigence de justice sociale et de solidarité. Quels que soient les domaines, le refus de la marchandisation (de la santé, de l'école, de la protection sociale, de la culture, etc.) y est manifeste.

2- Au niveau politique, une nouvelle majorité européenne aura, tôt ou tard à choisir, si possible au plus vite, de réformer sinon d'abolir les traités européens et les finalités marchandes qu'ils structurent. En tant que citoyens mais aussi comme professionnels témoins des dommages causés bien supérieurs aux avantages procurés pour les populations, les travailleurs sociaux doivent apporter leur contribution à cette réorientation fondamentale.

3- Au niveau juridico-administratif, le corpus communautaire renferme suffisamment de contradictions, d'éléments favorables¹⁹ pour (re)classer les services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans la catégorie des services non économiques d'intérêt général (SNEIG)²⁰. Il en va de la solidarité républicaine comme des conditions et des finalités d'exercice des missions de service public, dans l'intérêt général. Ce

¹⁸ Pervenche BERÈS. *Editorial*, in Guide collectif SSIG/ministère des solidarités et de la cohésion sociale, *Nouvelle donne paquet Almunia-Barnier*, -2/02/2012.

¹⁹ Par exemple, l'arrêt Sodemare SA de la cour européenne de justice du 17/06/1997 : Sommaire point 7 : en l'état actuel du droit communautaire, un État membre peut considérer que... l'admission d'opérateurs privés en tant que prestataires de services d'assistance sociale soit subordonnée à la condition qu'ils ne poursuivent aucun but lucratif.

²⁰ Joël HENRY, Michel CHAUVIÈRE, « Quel statut pour les services sociaux dans l'union européenne ? Arguments pour des services sociaux non économiques d'intérêt général », *Revue de droit sanitaire et social*, n°6, Dalloz, nov-déc 2011, p. 1043/1058.

reclassement aura, une triple conséquence : exclure ces services des compétences communautaires, décourager les opérateurs à but lucratif, conforter l'économie sociale et solidaire dans sa vocation.

Les travailleurs sociaux ont l'ardente obligation de prendre part et parti et, à leur juste place, de participer à la (re)construction de l'Europe sociale. Pour ce faire, ils doivent :

- être mieux informés sur les enjeux européens pesant sur leurs pratiques quotidiennes ;
- se mobiliser, se solidariser et agir à tous les niveaux et sous des formes multiples ;
- élaborer une autre doctrine appuyée sur leur expérience professionnelle et la communiquer aux politiques décideurs en dernier ressort.

Rédigé par Joël HENRY²¹, Michel CHAUVIÈRE²²

²¹ Travailleur social

²² Directeur de recherche au CNRS

Revitaliser les politiques de formation professionnelle au travail social

43

Les formations en travail social sont, à l'instar du travail social qu'elles servent, des missions de service public. Confortées dans le champ de l'action sociale à l'occasion de la Loi de 1998 de lutte contre les exclusions (art 151), elles accompagnent les mutations de ce secteur : « *Les établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés ou non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion, la prévention et la réparation des handicaps ou inadaptations, la promotion du développement du social. Ils participent au service public de la formation* ».

Fort des constats mutualisés qui ont jalonné le Séminaire « *Demain, quelles politiques de solidarité ?* », un groupe de formateurs a travaillé sur un état des lieux, puis rédigé des propositions organisées autour de trois axes :

- autonomie matérielle et indépendance de vue des étudiants comme des formateurs ;
- les formateurs et l'alternance. Formateurs de terrain ou formateurs d'écoles, ils sont les acteurs nécessaires à un parcours de formation en travail social. Comment valoriser les formations à la didactique, des professionnels de terrain ?
- les instituts de formation et les choix de leurs décideurs. Entre préservation de la culture du secteur et promotion d'un modèle économique issu du *New public management*.

« *Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?* »

Pour l'autonomie des étudiants et formateurs, au cœur de l'alternance des formations en travail social

Les étudiants en travail social, futurs professionnels

La précarité économique des étudiants est une préoccupation de plus en plus importante. Certains dorment dans leur voiture, d'autres bénéficient des colis alimentaires des Restos du cœur. Un bon nombre travaillent à côté de leur formation et s'endorment en cours. Les gratifications des stagiaires rendues obligatoires dans l'enseignement supérieur et inégalement mises en place dans notre secteur enrayent peu cette précarité et augmentent la difficulté des étudiants à trouver des stages.

Le rapport au savoir et au temps des étudiants a considérablement changé. L'évolution des programmes à l'Éducation nationale, plutôt orientée vers la transmission de savoirs opérationnels, semble avoir atteint leur curiosité intellectuelle. Saturés d'informations avec les nouvelles technologies et les médias, ils ne réussissent pas forcément à hiérarchiser celles-ci. Ils ont du mal à se concentrer et à trouver l'autonomie pour penser.

Les métiers du travail social perdent leur attractivité auprès des jeunes. Le nécessaire engagement, s'il est proposé comme une des compétences incontournables pendant la formation, pousse moins ces jeunes vers l'action sociale au moment des choix d'orientation professionnelle. De plus, les rémunérations des métiers du travail social, insuffisamment reconnus, peuvent décourager des aspirations vers une vie d'adulte correcte.

- Une **allocation systématique d'études** ou encore le **développement de l'apprentissage** permettraient de meilleures conditions de formation professionnelle. Ceci se rapprocherait de ce qui ailleurs est nommé revenu d'existence.
- **Les pratiques pédagogiques** des écoles doivent évoluer dans un climat de **coopération entre écoles** pour accompagner ces futurs professionnels. Les étudiants d'aujourd'hui doivent pouvoir assoir leur réflexion sur une culture générale et une démarche critique de qualité.
- Dans une société de plus grande inégalité aujourd'hui, **les centres de formation doivent avoir les moyens** de leurs missions de service public ainsi qu'une reconnaissance légitime.

Les formateurs et l'alternance : des compétences en recomposition

De tous temps, la formation en travail social a été pensée sur le modèle de l'alternance. Cette situation impose que collaborent à la

même œuvre, bien qu'à des places différents, les formateurs de l'école et les formateurs du terrain. L'actualité des réformes de tous les diplômes de travail social nécessite que cette collaboration ancienne soit réajustée à l'aune des référentiels de compétences, de formation et de certification propres à chaque métier. Ainsi, les professionnels de terrain doivent se former à la démarche pédagogique et les formateurs d'écoles doivent être en prise directe avec les préoccupations des professionnels.

- Il faut généraliser la formation des professionnels de terrain, afin qu'ils soient valorisés par l'accompagnement de stagiaires ou d'apprentis. Cela pourrait se passer sur le modèle de modules complémentaires ou **capitalisables** qui permettent des **allègements** dans le cadre de formations ultérieures en travail social.
- Le tiers temps pédagogique, qui a longtemps été force de ressourcement pour les formateurs, disparaît peu à peu sous les injonctions de rendement que reçoivent les formateurs. Il faut **préserver du temps pour penser le social et la pédagogie** et sortir des logiques contraintes de l'urgence et du stress que cela engendre. Enfin, il faut reconnaître que **les processus formatifs se fondent sur des temporalités et des rythmes à prendre en compte**.

L'appareil de formation, un patrimoine culturel mis à mal par les logiques gestionnaires

45

Ces dernières années, le champ de la formation en travail social a vu la prééminence du modèle économique s'installer dans les instituts de formation. Nous observons cette actualité à travers deux orientations : les systèmes d'organisation interne d'une part, et le positionnement des centres de formation dans le paysage des formations post-bac de niveau III d'autre part.

L'installation de relations de concurrence des centres de formation avec leurs homologues du territoire, est en contradiction avec la logique de partenaires qui est attendue des acteurs de la formation en travail social. De plus, la généralisation de la procédure de l'appel d'offre et la nécessité pour les centres de formation de se positionner sur ce marché qualifient les formateurs comme de la ressource humaine, interchangeable et en même temps spécialisée. On assiste donc paradoxalement, et alors qu'on dit vouloir prendre en compte les multiples singularités des personnes, à un appauvrissement de la relation pédagogique au sein des formations en travail social : un comble!

Les organigrammes internes assez horizontaux traditionnellement (en forme de râteau) et qui donnaient à chaque formateur souvent res-

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

ponsable de projet dans les faits, une latitude pour développer des projets pédagogiques en lien avec les professionnels et ressources de proximité, ces organigrammes se verticalisent et dans le même temps, le périmètre d'action des formateurs se rétrécit. On observe aujourd'hui de multiples échelons de responsabilité, contrairement à ce qui existait voici encore une dizaine d'années, à l'instar des pratiques de l'entreprise sur lesquelles se calquent désormais nos organismes de formation, avec comme *credo*, celui des bonnes pratiques managériales et comme *modus operandi*, l'adaptation des compétences aux postes de travail. Il va sans dire que les petits centres de formation qui n'auraient pas le dimensionnement *ad hoc* pour ce faire, sont souvent promis, à plus ou moins long terme s'ils perdurent, à une absorption-fusion, sous prétexte de rentabilité.

Alors que les diplômes de niveau III viennent d'être positionnés à 180 ECTS²³ et donc au niveau de la licence dans le cadre de l'inscription dans l'Europe des formations supérieures, l'équivalence Licence n'est cependant pas reconnue. D'où certaines coopérations, nouvelles ou non, de centres de formation avec des universités accueillantes pour établir des conventions de double diplomation (DE professionnel + licence), là où UNAFORIS pose pourtant les Hautes Écoles comme l'alternative à l'université pour les qualifications supérieures en travail social. Mais dans le même temps, les EFTS sont invités à se rapprocher des universités et de leurs laboratoires de recherche pour valoriser, à force de coopération, la recherche dans le domaine du travail social²⁴. Nœuds gordiens de paradoxes et d'ambiguïté...

– Comme nous l'avons constaté au cours du Séminaire « *Demain quelles politiques de solidarité?* » l'action sociale a du mal à répondre à une commande politique floutée par une doctrine dévoyée dans un cadre juridico-administratif mouvant et par l'ampleur du discours gestionnaire face à des moyens diminués. **De ce point de vue, les formations en travail social se reconnaissent bien comme étant partie prenante du secteur de l'action sociale et de sa culture, y compris par ses maux. Il est clair que c'est tout le système qui a besoin d'être clarifié et repensé.**

– **Le modèle français de la formation en travail social est unique dans sa diversité** : diversité des métiers, diversité des formations en travail social, diversité des écoles et de leurs pratiques pédagogiques. Cette diversité nous apparaît importante pour « penser le complexe »,

²³ Crédits ECTS (European Credit Transfer System). 60 crédits représentent le volume d'une année d'études.

²⁴ C'est l'objet des PREFASS, Pôles- ressources recherche et formation pour l'action sanitaire et sociale.

selon les termes d'E. Morin. **Nous refusons des simplifications qui confèrent au binaire et au simplisme.**

– La diversité et les spécificités propres à chacun (individu, centre de formation), c'est aussi **l'opportunité de rencontres riches pour collaborer et porter des projets autour des objets communs que constituent nos missions.**

La formation en travail social répond aux missions de service public à l'intersection du collectif en formant des professionnels et de l'individuel, en permettant à des personnes qui en ont l'orientation, de se former à la relation d'accompagnement et ce, du niveau V au niveau I. Cette dynamique en fait **un secteur créatif et prodigue**, dont les attributs sont d'abord **une grande efficacité** (très peu d'abandons en cours de formation, si l'on compare avec les formations d'infirmiers ou les études universitaires) **qui apporte beaucoup au bien commun.**

Avant d'être réduite à des coûts, la formation en travail social est une richesse nationale.

Rédigé par Brigitte CHEVAL, Maïté MONFOUGA, Martine POTTIER²⁵

²⁵ Formatrices en travail social

VIE SOCIALE

N° 4/2011



261 pages — 20€ + 3,25 €

Demain, quelles politiques sociales de solidarité ?

9. Éditorial

Marc de Montalembert

LE SÉMINAIRE

15. Le séminaire sur les politiques sociales, acte de résistance et intellectuel collectif

Michel Chauvière

21. Le CEDIAS Musée social et le séminaire : une histoire au temps présent

Jacqueline Bonneau

27. Comment naissent les politiques sociales ? De quoi s'agit-il ?

François-Olivier Mordohay

35. L'État social n'est pas dépassé. Comment continuer à l'instituer ?

Patrick Viveret

DES RÉFLEXIONS, DES PISTES, DES PROPOSITIONS

69. Questions d'éthique

Victor Girard

77. L'utilité du social ne relève pas de la performance

Bertrand Dubreuil

103. Les alternatives : premiers pas vers une nouvelle approche du social ?

Martine Pottier

121. Le droit à la protection sociale, jusqu'où ?

Jean-Michel Belorgey

159. Le travail social : pour une société de la responsabilité

Nicole Questiaux

169. De la souffrance à l'espérance

Jacques Ladsous

177. Le temps et les temporalités à défendre dans les politiques sociales

Brigitte Bouquet

185. L'impensé du travail social en France

Martine Fourré

205. Le social, univers complexe et mystérieux,

Georges Rangassamy

217. De la dépendance à l'autonomie

Jacques Ladsous

REGARDS SUR L'ENSEMBLE : AUJOURD'HUI ET DEMAIN

223. Demain, quelles politiques sociales ?

Michèle Boulègue

243. Pour ne pas conclure

Jean-Yves Barreyre, Marc de Montalembert

Abonnement 2011 (4 n°s) France : 54 € – Étranger/DOM TOM : 63 €

CEDIAS-Musée Social – 5, rue Las Cases – 75007 Paris

Tél. : 01 45 51 66 10 ♦ Fax : 01 44 18 01 81 ♦ Site : www.cedias.org

« Demain, quelles politiques sociales de solidarité ? »