

La loi de rénovation sociale restituée à son contexte

Les tendances repérables au niveau des politiques sociales sont aujourd'hui multiples, hétérogènes, voire contradictoires. Nous sommes dans une période incertaine, entre déclin et promesses. L'issue est difficile à percer. Combien de temps durera cette transition avant que nous retrouvions une stabilité et des supports satisfaisants, nul ne peut le prédire ?

De manière générale, aucune loi n'est jamais isolée, comme a fortiori celle de janvier 2002 (tout comme celle de mars 2002 sur le droit des malades). Mais la première, celle de janvier, fait suite et rénove une première loi datant de 1975 (une toute autre époque !) pendant que la seconde est une vraie innovation. Cependant, vingt-sept années, c'est long pour une modernisation, quand on sait tout ce qui s'est passé entre-temps. Pourquoi un tel délai ? En raison de la force de l'impulsion de 1975 – comme du reste pour l'autre loi concernant les personnes handicapées – ou bien parce que, au contraire, cette question publique n'était plus sur l'agenda politique ; autrement dit, elle avait perdue beaucoup de sa légitimité ? Pourquoi ?

Au demeurant, la loi de janvier 2002 appartient bien à son époque, du moins au mouvement législatif des premières années 2000. Mais en est-elle un reflet exact, une illustration parfaite ? Rien n'est moins sûr. S'il existe un style propre à une époque, on ne retrouve pourtant jamais les mêmes processus à l'œuvre dans toutes les lois contemporaines. Chacune a son histoire. Celle-là est une loi de compromis sans aucun doute. Comme toutes les lois de ce type, elle garde les traces des ajustements successifs et du travail généralement sous-estimé d'écriture de la loi. Une fois n'est pas coutume, un livre, celui de Jean-François Bauduret et de Marcel Jaeger¹ nous donne accès à une partie de ce travail souvent invisible et inaccessible. Nous avons une grande chance. Enfin, rappelons-nous qu'une loi finalement

1. BAUDURET Jean-François, JAEGER Marcel, « Rénover l'action sociale et médico-sociale. Histoire d'une refondation », Paris, Dunod, 2002, 322 pages.

Michel Chauvière

Directeur de recherche au CNRS

CERSA – Centre d'études et de recherches de science administrative

Université Paris 2

adoptée n'est pas ipso facto cohérente à tous égards. Généralement, beaucoup s'en faut. C'est ce que les années qui viennent vont nous amener à découvrir, au fur et à mesure, révélant des contradictions et des ruptures dans lesquelles les acteurs sociaux organisés vont s'engouffrer bien légitimement. C'est leur rôle...

Laissant à d'autres le soin de détailler ce texte et renvoyant en conclusion mes quelques hypothèses personnelles, je voudrais m'attacher ici à décrire l'environnement dont elle est partiellement le reflet, au travers d'une série d'observations. D'abord sur la situation générale, puis sur les processus contradictoires les plus significatifs pour l'avenir du secteur de l'intervention sociale et médico-sociale.

“Il s’agit d’une loi de compromis sans aucun doute”

I - DANS QUEL CADRE VIVONS-NOUS ?

En France, nous ne sommes pas sortis de l'État providence ou mieux de l'État social, malgré une fin prochaine régulièrement annoncée depuis les débuts de la crise économique. Subsidiarité oblige, bon an mal an, le social reste une compétence fondée nationalement, c'est-à-dire en congruence avec notre conception de l'État-nation. Certains blocs ont bien sûr été transférés à des échelons inférieurs de notre organisation politico-administrative. Mais pas en totalité et pas pleinement. L'État garde la main, n'en déplaise aux idéologues du tout local ou de la proximité. Une preuve, les lois de 2002 ! Au plan supra-national, malgré quelques velléités, l'Europe providence est encore à construire. Cela se fera, sans aucun doute, mais par le droit du travail et par les services. Pas par le médico-social, comme tel, sauf à le concevoir comme un service banal. À l'inverse, au plan micro-social, la famille providence, à laquelle certains voudraient nous ramener et qui serait sans doute assez vite discriminatoire, ne progresse guère. Le territoire n'est pas une base assez solide de solidarité socialisée. Et puis nous avons tellement de territoires enchevêtrés ou superposés !

Il y a une raison à cette situation : nous ne sommes pas sortis non plus de la conception unitaire de l'État-nation, malgré la question corse et divers propos tenus à l'occasion du passage à la phase II de la décentralisation (notamment le projet mort-né d'une référence à la subsidiarité dans la Constitution). Pour le dire autrement, nous ne sommes pas entrés dans un débat sur le fédéralisme. Le sujet est presque tabou en France. La décentralisation dans laquelle nous sommes engagés depuis deux décennies est loin d'être achevée. Le sera-t-elle un jour ? Dans un cadre comme le nôtre, c'est sans doute plus un processus qu'un statut. Finalement, dans la Constitution, ce n'est qu'un mode d'organisation. La décentralisation, en tout cas, est une mesure venue du centre, par le centre. Le département, catégorie de la déconcentration de l'État jacobin, a été transformé en collectivité de plein exercice par la loi, ce qui fait, comme chacun sait, l'objet d'un débat récurrent. La région, parce qu'elle porte en elle le risque de voir renaître l'esprit des provinces

d'ancien régime, ce que la République avait délibérément cassé en instituant les départements, fait aussi l'objet d'un autre débat. Si la décentralisation est philosophiquement acquise, sans aucun doute, nous sommes encore loin de la stabilité. Sans compter les effets induits sur notre territorialisation par la construction européenne (élargissement, règles démocratiques et surtout modes de financements)². Enfin, il faut rappeler que le social avec l'urbain sont plus que jamais les laboratoires de cette décentralisation. Cela donne évidemment des responsabilités aux acteurs de ces différents domaines.

Nous ne sommes pas non plus sortis d'une culture salariale, très fortement socialisée (ce que les travaux de Bernard Friot³ et de Robert Castel⁴ décrivent très bien) et régulée d'une manière qui reste nationale plutôt que par branche ou à l'échelon local. Les cadres d'emploi et le droit du travail lui-même ont certes beaucoup évolué et dans bien des cas régressé (flexibilité, précarisation, risques de licenciements etc.). Mais la fin du travail n'est qu'un mot d'ordre et, au contraire, la fonction référentielle de celui-ci demeure centrale. Où sont les alternatives sérieuses ? L'insertion tend à se développer, mais c'est un sous-travail avec un droit social particulier, signifiant qu'il s'agit là le plus souvent d'aide sociale. En réalité, il y a là aussi un fort débat, y compris chez les réformateurs. Par exemple, entre les tenants de l'allocation universelle et les tenants de l'extension du salariat ou de la refondation du dialogue social.

Cependant, nous sommes sortis de l'image napoléonienne autant que gaulliste d'un État nécessairement fort. Non pas qu'il soit devenu plus faible ou moins interventionniste ! Plutôt parce qu'avec la révolution économique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et le tournant néo-libéral, avec la construction européenne et, en interne, avec l'expérience de la décentralisation et celle, plus politique, des différentes cohabitations, l'État fort a cessé d'occuper cette place dans l'imaginaire collectif français. Il y a, comme disent les politistes, une perte de centralité de l'État à la française. On la juge différemment, mais chacun la reconnaît. Chez certains, à droite mais surtout dans la nouvelle gauche (les « mouvementistes », par exemple ou certains verts), le « désir d'État » s'est parfois mué en « désir de société », avec un renforcement des valeurs attribuées à la société civile contre la société politique étatiste. C'est là un changement de représentation légitimé en partie par la décentralisation mais également tiré du constat des impuissances ou des manquements du traitement étatique de la crise et du nouveau rôle attendu de l'initiative privée, associative, médiatique ou lucrative, ainsi que des collectivités locales. Mais l'évaluation de tout cela n'est pas faite...

2. *La cinquantaine de numéros de la revue « Pouvoirs locaux » de l'Institut de la décentralisation analyse très régulièrement tous ces enjeux.*

3. FRIOT Bernard, « Puissance du salariat. Emploi et protection sociale à la française », Paris, La Dispute, 1998.

4. CASTEL Robert, « Les métamorphoses de la question sociale - Une chronique du salariat », Paris, Fayard, 1995.

De nouveaux instruments de gouvernement des hommes et des choses, pour ne pas parler à dessein de management, sont apparus dans le domaine de l'action publique et tout spécialement dans le secteur social au sens large, des instruments totalement inconnus il y a vingt ans. Pensons à la gouvernance et son double la communication politique ; à la subsidiarité et à l'intégration locale (qui traînent avec eux le pluralisme culturel et son négatif le communautarisme) ; aux réseaux et autres maillages, à la transversalité et à la coopération, au partenariat interne et externe, aux contrats d'objectifs et de moyens, à toute l'ingénierie des programmes, des dispositifs, dont le chef de projet est la figure emblématique ; aux projets de service et autres scénarios pour l'action ; aux usagers, entre clients et citoyens, et à leurs droits désormais opposables, etc.

Tout cela contre les logiques administratives trop verticales, mais aussi contre la planification trop centrale d'hier, pour un pilotage par l'aval (plus près) plus que par l'amont (trop loin), avec nécessairement une évaluation des résultats et des procédures, comme une sorte de retour sur investissement (financier mais aussi idéologique), le tout habillé de démocratie et de citoyenneté... À croire que l'ancienne administration des moyens et des gens n'avait aucune espèce d'efficacité ! Au demeurant, qu'on le souhaite ou non, toute cette nouvelle boîte à outils est plus proche de l'entreprise que des valeurs classiques du service public (égalité, continuité, adaptabilité). Est-ce la fin ou est-ce la chance d'un renouvellement ?

Le territoire est sans aucun doute devenu le cadre de référence dominant pour la nouvelle action publique. Ce n'est pas une catégorie facile à manipuler, d'autant que dans la tradition française, il n'existait qu'un seul territoire, le territoire national. Aujourd'hui, on voudrait faire du territoire un instrument administratif performant et mieux adapté, incorporant une part identitaire importante. D'où la valorisation de la proximité, comme instrument et comme valeur. Mais n'est-ce pas cependant une sorte d'assignation à résidence, spécialement pour les plus jeunes, quand on sait par ailleurs combien les enjeux et l'avenir sont de plus en plus mondialisés ? La mobilité s'opposerait au territoire. Comme les échanges Érasmus à la culture de quartier ! J'ai lu quelque part que nous serions passés de la gestion dynamique des surplus de la croissance à la gestion des « territoires de survie », précisément par défaut de croissance. Le territoire ne serait-il que du côté du repli. Comment donc faire correctement la balance entre le structurel et le conjoncturel ?⁵

Plus que jamais le social est au cœur du débat public. Est-ce seulement pour répondre à la nouvelle question sociale, à des problèmes sociaux plus nombreux, plus lourds et certainement plus complexes que jamais (voyez la difficile question des comportements inclassables de certains jeunes) ? N'est-ce pas non plus, une fois encore, par défaut ou par report, du fait notamment de la réduction de la mar-

5. Le numéro 104 – 2002 de la revue « Informations sociales » (CNAF) s'interroge de manière très pertinente sur la notion de territoire, dans ses applications en France.

ge d'action du politique, notamment à l'échelon local, sur l'économique et plus particulièrement sur l'emploi ? Quoi qu'il en soit, on constate un fort rabattement du jeu politique sur le social. Hier sur l'exclusion, où le risque est externalisé, reporté sur certaines populations cibles ; aujourd'hui c'est sur l'insécurité, où le risque est littéralement incorporé et de ce fait plus difficile à traiter, sauf surenchère morale ou policière et généralisation du principe de précaution qui par définition nourrit les peurs.

“Les nouvelles valeurs relatives à la cohésion sociale font le pont entre les idées néo-libérales et la socialisation des risques et des valeurs”

Dans le même temps, on constate que de nouvelles valeurs relatives à la cohésion sociale (au « faire société », comme on dit) sont apparues ou réapparues : la solidarité mais aussi l'équité et la lutte contre les discriminations⁶ ; le lien social contre la fracture du même nom mais aussi contre les souffrances sociales ; l'humanitaire comme manière d'associer compassion et responsabilité ; la résilience⁷, *l'empowerment*⁸, *l'advocacy*⁹, l'auto-développement des usagers qui valorisent les ressources propres, en limitant la socialisation des risques ; le droit sous la forme de l'accès au droit, etc. Même si ces valeurs ne sont pas toutes nouvelles et pas toujours faciles à opérationnaliser, nous pouvons néanmoins considérer que se forment là, sous nos yeux, les éléments d'une nouvelle culture politique. On ne peut pas établir d'emblée si elle est plus ou moins démocratique, si nous sortons ou non de l'orthodoxie républicaine, si nous sommes destinés à rejoindre tôt ou tard la démocratie à l'anglo-saxonne. Disons provisoirement que ces éléments font le pont entre les idées néo-libérales et la socialisation des risques et des valeurs. Quoi qu'il en soit, plus rien ne sera comme avant. Les acteurs doivent faire avec, tout en développant une nécessaire critique de cette nouvelle culture politique qui s'ébauche.

6. Voir BORILLO Daniel (dir.), « Lutter contre les discriminations », Paris, La Découverte, 2003, coll. Recherches.

7. Résilience : Appliquée à une personne vulnérable, c'est la manière dont elle est capable de se débrouiller, de se tirer d'embaras lorsqu'elle est confrontée à n'importe quelle situation problématique ou conflictuelle, et ce, en silence.

8. Selon un processus d'« empowerment », le pouvoir de décision, traditionnellement détenu par les professionnels sur la base du diagnostic médical et du traitement approprié, est partagé avec l'usager, dont l'expression de ses besoins et la connaissance expérientielle de sa situation sont prises en compte. Il gagne ainsi un pouvoir et un statut. (Terme sans équivalent en français).

9. « Advocacy » : prise en charge collective de la défense des intérêts ou des droits individuels ou collectifs face à des situations de discrimination directe ou indirecte.

II - DEUX MOUVEMENTS DE FOND

Ce tableau s'ouvre dans plusieurs directions. Je voudrais maintenant essayer de le faire parler et pour cela reclasser les différents éléments qu'il contient. Mon hypothèse est que, pour le secteur social et plus largement pour l'intervention sociale, ces observations peuvent se ramener à quelques processus majeurs, quelques mouvements de fond qui seraient à l'œuvre. Ainsi, me semble-t-il, peut-on différencier, d'une part, un fort mouvement de démocratisation avec des hauts et des bas et, d'autre part, un mouvement non moins puissant de déplacement des frontières de l'action publique.

“La décentralisation favorise la politisation du social au détriment de la démocratie sociale bureaucratifiée du système précédent”

Sous le titre démocratisation, on rangerait par exemple : la politisation quoique brutale de l'action sociale et sa territorialisation ; l'invention de nouvelles politiques réformistes requérant d'autres références, d'autres savoir-faire et une mobilisation des bénéficiaires eux-mêmes ; et puis encore l'imposition d'un mode de légitimation par aval, par le truchement du citoyen-usager, etc. Tout ceci étant sans doute lié à un processus plus invisible : l'abandon progressif des régulations corporatistes (à base institutionnelle et/ou professionnelle) et la recherche d'autres modes de régulation de l'action publique, tant au plan central que local, en commençant par le local.

En tension avec cette première série recomposée, s'observe également un net déplacement des frontières de l'action publique. On pourrait loger là, par exemple : la place laissée à une marchandisation du social à commencer par les secteurs les plus solvables, avec une requalification des questions sociales ; l'adoption de référentiels et d'outils touchant à l'action transposés du monde marchand sans gros efforts d'adaptation (la mise en concurrence interne et externe, la compétence contre la qualification, etc.) ; ainsi que la régulation/évaluation du service rendu à la satisfaction individuelle de l'utilisateur-client et à la paix publique, etc.

Disons maintenant quelques mots de chacun de ces items.

2.1 La politisation de l'action sociale et sa territorialisation

La décentralisation est avant tout un bouleversement des structures de l'administration du territoire, pour plus de citoyenneté et/ou pour plus d'efficacité des services publics locaux. Elle favorise la démocratie représentative directe et donc la politisation du social, en partie au détriment de la démocratie sociale bureaucratifiée du système précédent, celle des partenaires sociaux mais aussi celle des associations se considérant et ayant été considérées jusque-là comme faisant fonction, de fait, de service public. Elle installe l' élu au cœur du système et renforce deux mécanismes nouveaux : l' élu comme représentant, face au citoyen électeur, source de sa légitimité, et l' élu comme décideur, voire entrepreneur, face au citoyen usager-client et à ses besoins, destination finale de son action.

Dans cette nouvelle perspective, les politiques sociales sont devenues territoriales et même transversales, du moins certaines plus que d'autres. Ce qui entraîne le besoin d'une connaissance beaucoup plus fine des populations dans les territoires concernés, avec un risque accru de contrôle social. C'est le paradoxe de la proximité érigée en norme d'action publique¹⁰. En outre, cette situation rend nécessaire la coopération entre les collectivités locales, y compris avec l'État (considéré comme collectivité parmi d'autres). D'où la contractualisation d'objectifs et de moyens, par plans, programmes et autres schémas plus ou moins en concertation. D'où également la recherche pragmatique de partenariats complémentaires avec le secteur privé, non-lucratif et lucratif, pour lesquels le système des réseaux continue de bien fonctionner, avec les risques de corruption que cela entraîne. Il y a enfin deux autres conséquences dont on parle trop peu : d'une part, la réinvention de la bureaucratie de gestion, renforcée par l'explosion informatique, et, d'autre part, le rôle plus que jamais déterminant des experts, officines de conseils et autres bureaux d'études, selon la seule loi du marché et loin du contrôle des professionnels, a fortiori des usagers.

On peut comprendre que le réveil ait été assez difficile pour certains acteurs associatifs et professionnels habitués à d'autres relations, parfois mêmes des relations autrement privilégiées avec les pouvoirs publics¹¹. Mais, pour leur défense, il faut se rappeler que c'était souvent par défaut. De plus, ces acteurs ont pour eux une antériorité, des savoir-faire éprouvés presque incontournables dans certains cas (sans forcément être automatiquement opposables) et la légitimité d'avoir souvent été les premiers à défendre certaines causes non recevables sur l'agenda politique. Pensons à la mobilisation associative des parents d'enfants inadaptés dès la fin des années 40, qui vaut bien, toutes proportions gardées, celle générée plus près de nous par le SIDA.

2.2 L'invention de nouvelles politiques réformistes requérant d'autres savoir-faire pour tenter d'endiguer les effets sociaux des changements dans le mode de production

En s'inspirant de la dernière livraison du *Droit de l'aide et de l'action sociale* de Michel Borgetto et Robert Lafore¹², on peut classer les politiques réformistes de ces dernières décennies en trois séries, venant s'ajouter aux politiques de la décennie 70 et des décennies antérieures depuis 1945, qui font l'essentiel du sec-

10. Voir ISM-CORUM, « *La proximité, quels enjeux pour les services publics ?* », Lyon, Mario Mella éditions, 2001 (*Rencontres de Vienne*).

11. CHAUVIÈRE Michel, « *Entre service public, non-lucrativité et droit des affaires : incertitudes et chances du secteur social* », in Chantal Humbert (coord.), « *Institutions et organisations de l'action sociale. Crise, changements, innovations ?* », Paris, L'Harmattan, 2003, coll. *Savoirs et Formation*, pp. 51-75.

12. BORGETTO Michel, LAFORE Robert, « *Droit de l'aide et de l'action sociales* », Paris, Montchrestien, 2002, 4^e édition (Domat, *Droit public*).

teur médico-social. Ce sont d'abord les politiques catégorielles renouvelées d'aide sociale et ou de Sécurité sociale, non contributives (enfance, familles, personnes âgées, personnes handicapées, chômeurs) ; puis les politiques transversales innovantes, conditionnelles, parfois avec contrepartie (RMI et lutte contre les exclusions, accès au soin - CMU, accès au logement, accès au droit et à la justice) ; auxquelles il faut évidemment ajouter les volets sociaux, souvent préventifs, de la politique de la ville, des politiques de la jeunesse, des politiques scolaires, dans une perspective également partenariale. J'hésite à y mettre le renouveau des politiques pénales de plus en plus en tension avec les politiques civiles ou administratives, notamment en direction des jeunes, des prostituées ou des vagabonds, car leur volet social n'est pas très probant. On voit d'ailleurs que le champ n'est pas facile à clore.

Cet ensemble montre-t-il une suffisante cohérence ? Il semble en réalité être traversé par trois grandes approches : l'une classique, de base, l'approche redistributive légale, matérielle, financière ou même psychologique, à base assistantielle ou assurantielle ; l'autre pourrait être qualifiée de juridique ou de citoyenne (droit subjectif des personnes – par exemple contre les discriminations, droit d'accès à divers biens matériels ou services, droits des usagers), sachant que les droits-créance ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre si l'offre correspondante n'est pas présente au rendez-vous ; enfin, dans un troisième groupe, prime une logique d'offre, comme telle (prévention, développement social, médiations, mais aussi offre de services de téléphonie sanitaire et sociale - une des rares vraies innovations de cette dernière période !, Etc.). Comme tous les secteurs innovants, ce dernier ensemble est évidemment le plus poreux aux influences de la société civile, maintenant comprise dans ses composantes militantes autant que marchandes.

“L’approche par la logique d’offre constitue un ensemble davantage poreux aux influences militantes mais aussi marchandes de la société civile”

Ces politiques ont largement fait appel à une nouvelle inventivité pratique, à d'autres savoirs et sans doute à des savoir-faire au-delà de ce que les professions patentées peuvent réaliser. D'où l'ouverture de plus en plus importante du marché de la formation qui ne devrait logiquement pas cesser de s'élargir, surtout si le transfert de cette compétence s'opère en direction des collectivités régionales. C'est la fin du monopole de fait des centres de formation historiques, en même temps du reste que se posent de très sérieux problèmes démographiques de renouvellement des travailleurs sociaux. Mais ceci n'explique pas nécessairement cela. D'où également de très importants problèmes d'adaptation pour les professionnels en place, là encore largement offerts aux « marchands de formation » (université et instituts compris). Avec une crainte légitime que ne soient emportés non seulement les territoires de professionnalité construits au fil des ans, mais aussi le principe de professionnalité lui-même ; en d'autres termes, le système de qualification des salariés, conçue comme l'une des garanties de qualité pour les usagers.

Ce type de difficulté a fait l'objet, voici trois ans, de la mobilisation et du colloque initiés par l'association *CQFD social*, dont le sigle voulait justement dire : *C'est la qualification qu'il faut développer*¹³. C'est également le sens des États généraux du social qui s'annoncent en 2004.¹⁴

2.3 La valorisation d'un mode de légitimation par aval et la figure du citoyen-usager

En réalité, la question des usagers est à double sens. L'histoire des mouvements sociaux se réclamant de cette problématique dans le champ du logement, de l'école, du handicap ou dans le domaine familial, sous couvert d'associations ad hoc, montre que depuis longtemps une mobilisation existe du côté des destinataires. Une mobilisation au nom des intérêts particuliers de tel ou tel groupe, mais aussi avec le souci de recoller à l'intérêt général, République oblige. C'est ainsi que se positionnent, chacune à sa manière et avec des succès inégaux, de grosses organisations comme l'UNAF, l'UNIOPSS, l'UNASEA, l'APF, l'UNAPEI, l'UNASAD et bien d'autres. Ce sont des groupes d'intérêt, à l'égal de tous les autres, mais qui sont parvenues à se faire reconnaître publiquement et par les autorités comme les défenseurs privilégiés de certaines causes. Depuis une ordonnance de 1945, l'UNAF bénéficie même d'un monopole de représentation de toutes les familles de France ainsi que des intérêts familiaux, ce qui lui vaut de disposer d'un groupe de dix conseillers au Conseil économique et social. Les autres n'ont pas acquis une telle légitimité. Au-delà de ces stratégies très institutionnelles, on peut tout de même penser que par ce moyen certains usagers collectifs ont déjà été pris en compte dans le débat démocratique, selon notre conception de la citoyenneté (ce qu'on ne trouve pas en Angleterre, par exemple). C'est pourquoi on peut parler de citoyens-usagers organisés.

Leur demande déjà ancienne d'être encore mieux considérés dans tous les plis de la vie économique et sociale a en partie été entendue, notamment dans le cadre de la « modernisation des services publics ». Cette politique a en grande partie été initiée par le gouvernement Rocard (1988). Les pouvoirs publics semblent alors avoir recherché comment, contre la logique verticale descendante qui fait du citoyen un administré, peut se développer une légitimation alternative par l'aval, partant de celui qui, en définitive, est la destination et surtout le principe de réalité de tout service. Ce retournement culturel est tout à fait essentiel. Cependant, l'utilisateur auquel fait référence cet aspect de la modernisation est plus souvent un usager individuel qu'un usager collectif. L'humanisation des guichets, la transparence des décisions, l'information et le respect dû aux administrés visent un usager lambda, une abstraction à la limite, rarement des groupes d'utilisateurs constitués comme tels et développant une conscience collective. Seule la loi de mars 2003 sur les droits des ma-

13. Voir les « Cahiers de CQFD » et CHAUVIÈRE Michel, TRONCHE Didier (dir.), « Qualifier le travail social. Dynamique professionnelle et qualité de service », Paris, Dunod, 2002.

14. Voir le site : www.etatsgenerauxdusocial.org

lades contient certains articles dans ce sens, pas celle de janvier. Mais la mise en œuvre traîne dans le cadre hospitalier, comme chacun le sait. L'actuel titulaire du ministère de la Santé ne croit pas à la « démocratie sanitaire ». Le citoyen-usager est ainsi bien souvent un alibi, un leurre ou un levier pour faire changer certains comportements. Est-ce toujours dans son intérêt ? La question reste posée.

2.4 Le déclin des régulations corporatistes et la recherche d'autres modes

Le déclin mais pas encore l'abandon. Nous sommes dans l'entre-deux. Ce mode de régulation a connu son apogée durant les Trente Glorieuses, symbolisée notamment par la planification, le plus souvent conçue à partir d'une représentation institutionnelle et professionnelle. Ce qui se cherche aujourd'hui, ce sont des régulations réalisant une autre manière d'incarner l'autorité publique de l'État et des collectivités locales. On pense évidemment à la problématique de l'État animateur et au leitmotiv de la gouvernance. Mais l'État est-il un acteur comme les autres ? D'autant que, dans le même temps, on peut observer un renforcement continu des contrôles et des évaluations. Cela se fait certes au nom de l'usager, mais c'est aussi le signe d'une normativité publique plus forte que jamais, au plan central comme au plan local. Enfin, il faudrait pouvoir évaluer les initiatives prises au niveau communal et infra-communal dites de démocratie participative (conseils de quartier, conseils des enfants, des adolescents, des anciens, des immigrés, etc.). Ces dispositifs gardent une certaine ambiguïté et plusieurs études ont montré que seule une élite participe, tant les inégalités dans la participation restent grandes (accès aux informations, disponibilité, prise de parole, déceptions, etc.). Pourtant cette voie est tout à fait importante.

En ce qui concerne maintenant la deuxième série, que j'ai rapporté au déplacement des frontières de l'action publique, il me faut d'abord examiner la question du marché.

2.5 Plus exactement, il faut analyser la place laissée à une marchandisation pénétrante et même parfois agressive du social, à commencer par les secteurs les plus solvables (aide à domicile, handicap, mais aussi communication sociale, formation, etc.)

Le processus de marchandisation du social, maintenant largement engagé, est avant tout la marque d'une révolution des esprits sans précédent. Le lucre reprend droit de cité et dorénavant, si l'on en croit l'organisation mondiale du commerce (OMC) aussi bien que le patronat français dans ses récentes déclarations, rien ne doit plus freiner l'extension du marché. Ni l'éducatif, ni le culturel, ni la protection sociale, traditionnellement à l'abri des prédateurs pour des raisons qui tiennent principalement à la nature des échanges et à l'histoire des luttes sociales auxquelles ces domaines ont donné lieu. Les nouvelles lignes de fracture sont connues qui concernent très directement les conditions de possibilité du secteur social dans son

ensemble : l'exception culturelle tout comme l'exception sociale contre la mondialisation, le développement durable contre l'organisation mondiale du commerce, la sécurité sociale contre les assurances privées, etc.

À bas bruit, la décentralisation et la construction européenne ont indubitablement facilité l'entrée en scène du secteur marchand. Notamment en reprenant à leur compte le principe de subsidiarité qui déplace le partage des compétences entre l'État, renvoyé aux seules missions de souveraineté (police, justice...), et la société civile.

“Rien ne doit plus freiner l'extension du marché, à commencer par les secteurs les plus solvables”

Cette société civile où se logerait naturellement et dans une cohabitation pacifique les solidarités familiales, de communauté ou de territoire aux côtés des intérêts marchands. Mais aussi en généralisant la culture de la « relation de service »¹⁵ pour l'identification et pour la gestion des activités et des dispositifs nécessaires. Par certains de ses articles, la loi de janvier 2002 intègre parfaitement cette nouvelle donne.

C'est là un changement fondamental dans les représentations de l'intervention sociale et plus encore dans ses modes de légitimation. En gros, nous passons du service dû ou rendu au service vendu ou tout comme. C'est un défi à la pensée clinique et humaniste de la relation à l'autre et plus largement à tous les actes visant la « conscientisation ». Sauf à renvoyer ces belles valeurs du côté de la générosité, du bénévolat et du caritatif. Ce qui correspond bien aux positions du MEDEF quand il demande explicitement que les pouvoirs publics cessent de subventionner l'offre de manière à ce que les acteurs économiques puissent solvabiliser la demande, mais aussi, en complément, pour mieux aider le secteur caritatif... le vrai.¹⁶

2.6 J'ai noté également l'adoption de référentiels et d'outils transposés du monde marchand

Ces changements touchent à l'action sous toutes ses formes, qu'elle soit publique, par délégation ou carrément non-publique – ONG, associations caritatives, fondations ou opérations médiatiques – et se développent sans gros efforts d'adaptation à la nature de la relation. On pense à la mise en concurrence interne et externe, comme au travers des procédures d'appel d'offres pour les délégations de service public qui mettent en concurrence différents opérateurs non-lucratifs et lucratifs, dans la fiction de l'égalité des chances. On pense aussi à l'approche des savoir-faire comme de simples compétences, auxquelles correspond un marché des compétences, très clairement en opposition à la problématique historique de la qualification, protectrice des agents, de la qualité du travail et de la pérennité de services.

15. CHAUVIÈRE Michel, « Usages et significations contradictoires de la “relation de service” dans le secteur social », in Luc Rouban (dir.), « Le service public en devenir », Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 83-106 (Journée d'études du CEVIPOF, IEP de Paris, 1999).

16. Mouvement des entreprises de France - MEDEF, « Marché unique, acteurs pluriels : pour de nouvelles règles du jeu », Synthèse du rapport, 1^{er} juillet 2002.

C'est une véritable révolution culturelle par rapport à l'idéologie du service public, de l'obligation de service, du principe de continuité et du respect dû au citoyen, etc. Cependant, il faut confesser ici que nous avons tous déjà plus ou moins changé nos habitudes de dire et de faire, à notre insu le plus souvent. Désormais, le social se parle moderne. La décentralisation a aussi accéléré le phénomène. Et les employeurs publics autant que privés associatifs ont, de leur côté, largement contribué à faire de l'aide et de l'action sociale le terrain d'application du *new management*. La gouvernance, concept importé des pays anglo-saxons, est parfois utilisée pour donner un titre général à un nouveau type de pilotage, tout en flexibilité et en ajustements. On parle même de gouvernance associative. C'est dire ! Cela suscite une petite controverse, mais hélas ! cantonnée aux milieux académiques.

2.7 Enfin, la régulation/évaluation a, elle aussi, changé subtilement

Plus que jamais les principaux ajustements sont financiers, par confrontation directe entre la logique des recettes (dotation globale de fonctionnement et impôts) et la logique sociale des dépenses. D'où certaines conséquences dans la gestion elle-même qui impose de plus en plus des fonctionnements en « flux tendu », entraînant logiquement de très importants effets pervers. On pense au harcèlement des agents et à l'usure au travail, à l'impossibilité de gommer les fortes inégalités territoriales qui réapparaissent (PSD et APA) et aux laissés-pour-compte de plus en plus nombreux, à l'image de toutes ces personnes âgées isolées, décédées pendant la canicule de l'été 2003. Nous ne sommes plus dans l'exclusion sans coupable, mais dans l'incurie calculée. La pire ! Et en tout cas bien loin de l'idéal de responsabilisation qui reste professé.

D'où également la place occupée par l'évaluation des performances, la démarche qualité et l'obsession des retombées visibles, par le truchement médiatique, des actions entreprises sur financements territorialisés, au nom de l'utilisateur. Sans jamais qu'on sache très bien, du reste, ni ce que l'on mesure ni ce que l'on apprécie. La qualité du service rendu (souvent conçu comme s'il était vendu) se juge ainsi au nom de la satisfaction individuelle du client-utilisateur (figure inverse du citoyen-utilisateur). Et il en va de même de la paix publique, très largement indexée sur les mouvements de l'opinion publique auscultés par des agences spécialisées. Qu'on songe simplement aux chiffres très discutables de l'insécurité ou de la baisse de la délinquance ! Finalement, dans tous ces exemples, la médiatisation est souvent présentée comme étant la nouvelle démocratie réalisée (le droit de savoir tout et sur tout). Pourtant, en période de tassement de l'engagement politique en faveur de l'intérêt général, au profit de la défense de plus en plus caricaturale des intérêts particuliers, jusqu'au sein de la Chambre des députés, pareille assimilation n'est pas rassurante.

2.8 Et une dernière remarque en forme de questions

Si le marché avance si vite dans tous nos domaines, n'est-ce pas non plus parce que notre conception juridique du service public est devenue bien faible, ayant été trop peu renouvelée depuis les grands fondateurs : Duguit ou Hauriou. Quelles alternatives crédibles ont été imaginées et réellement expérimentées ? La réforme de l'État est hélas ! devenue un serpent de mer. Et puis, cette autre question : peut-on sortir du service public, du moins de notre représentation de celui-ci, sans pour autant devenir anglo-saxon ?

III - EN GUISE DE CONCLUSION, UN BREF RETOUR À LA LOI DE JANVIER 2002

“Il est à craindre que le mode de légitimation par l'aval soit le cheval de Troie de la marchandisation des établissements et services”

La loi de janvier 2002 contient beaucoup de ces différents ingrédients, mais pas n'importe comment et pas tout à la fois. Je suggérais en introduction que cette loi était à comprendre comme un compromis. On peut préciser maintenant que ce compromis semble s'être fait entre les deux séries significantes que j'ai voulu dégager et présenter, à savoir un fort mouvement de démocratisation avec des hauts et des bas, d'une part, et un mouvement non moins puissant de déplacement des frontières de l'action publique, de l'autre.

Ainsi, semble-t-elle hésiter, comme l'ont noté certains acteurs directement concernés, « entre l'allègement et le renforcement de la tutelle de l'État sur les établissements et services »¹⁷, en ne faisant que réorganiser par la magie des schémas, des contrats et de l'évaluation de la qualité des services, les mécanismes d'ajustement entre une administration contrainte et un secteur social sinistré. En réalité, est-elle vraiment taillée pour contrer le mouvement général de dépréciation et de clientélisation ? On se souvient qu'en 2000 une mission parlementaire, présidée par le député socialiste Pascal Terrasse, préconisait que la loi insère l'action sociale et médico-sociale dans le cadre du service public, au même titre que le secteur hospitalier. Or, au final, il n'en est rien. Le texte se contente d'énoncer mollement, une fois encore, que l'action sociale et médico-sociale s'inscrit dans « les missions d'intérêt général et d'utilité sociale ». Les représentants du secteur social ont alors beau jeu de faire remarquer que les pouvoirs publics ne savent pas trop « quel type de relation ils veulent entretenir avec le secteur associatif à financement public ».¹⁸

Quant aux droits des usagers, les reconnaître officiellement constitue une avancée démocratique formelle, certainement importante pour les personnes accueillies, et une obligation éthique tout aussi essentielle pour tout le secteur social. Mais

17. GARGOLY C., « Une réforme à construire », « Actualités sociales hebdomadaires », (21 déc. 2001).

18. Philippe Calmette, directeur général du SNAPEI, cité dans les ASH, *idem*.

cette loi ne s'adresse qu'à un usager individuel, ce qui va au contraire de l'histoire des mouvements sociaux. En outre, on peut craindre que ce mode de légitimation par l'aval ne serve qu'à dédouaner les pouvoirs publics de leur responsabilité politique ; pire, qu'elle ne soit subrepticement que le cheval de Troie de la marchandisation à bas bruit des établissements et des services. Le client solvable n'est jamais bien loin derrière l'usager. C'est en tout cas, ce que pourrait bien signifier tout l'arsenal évaluatif prévu, dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas bien claires. Ni du point de vue du contrôle administratif, avec le risque d'une nouvelle bureaucratie contraignante, loin des pratiques réelles, mais re-légitimée au nom de l'usager abstrait. Ni à considérer le type d'évaluation interne et externe préconisé, avec le risque d'un renforcement par la loi du « marché de l'évaluation ». En me référant simplement au rapport de Patrick Viveret (1988) qui avançait quelques idées intéressantes sur la nécessaire implication de tous - décideurs, professionnels et usagers -, pour que les évaluations deviennent plus démocratiques, je trouve finalement cette externalisation techniciste de l'évaluation beaucoup trop congruente avec les tendances managériales dominantes d'aujourd'hui.

Finalement, sera-ce une loi solide ou une loi faible ? Ses effets seront-ils durables ou bien n'est-ce qu'une transition ? Il est impossible de le savoir aujourd'hui, tout dépend et de l'évolution politique et des usages qu'en feront les acteurs.