

Le travail social face aux recompositions de l'action publique

Par Michel David

Consultant, enseignant à Sciences Po Lille, à l'IFU (Institut français d'urbanisme) de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et à l'IAUL (Institut d'aménagement et d'urbanisme de Lille) de Lille 1

I. Nous changeons de monde : la grande transformation

Et si notre représentation d'un monde de crises sans fin (financière, bancaire, budgétaire, économique, énergétique, bio-climatique...) cachait un fait massif : nous sommes engagés dans une nouvelle grande transformation.

Ce que Jeremy Rifkin appelle la « troisième révolution industrielle », qui est fondée sur les énergies renouvelables et la gestion en réseau via Internet de flux d'énergie produite de manière disséminée, est un aspect majeur d'une grande transformation qui modifie les rapports homme/nature et un certain nombre de données anthropologiques : espace/temps, famille, filiation, gestion de la fin de vie.

Les six grandes transformations que nous vivons :

- géopolitique : un monde polycentrique, l'Europe en déclin ;
- de la mondialisation à la globalisation : « one world », interdépendance, marché mondial, sociétés multiculturelles, mobilités... ;
- la globalisation financière surplombe le système bancaire et l'économie productive (néo-libéralisme, régulations, gouvernement mondial, rôle problématique de l'État-nation) ;

- la crise énergétique pose la question de la survie de l'écosystème Terre (climat, biodiversité, catastrophes, eau, alimentation) et du dépassement du productivisme ;
- la troisième révolution industrielle : production des énergies renouvelables + Internet ;
- la révolution des femmes : égalité, famille, procréation et filiation...

Cette grande transformation a une conséquence majeure : la crise des États-providence et donc des politiques sociales dont elles procèdent.

II. L'État-providence de la société industrielle est en crise

L'État-providence est une forme d'État qui se dote de larges compétences en vue d'assurer des fonctions sociales étendues au bénéfice de ses citoyens. Cette forme d'État s'oppose à la conception libérale d'un État limité à des fonctions régaliennes.

Au cours des trente années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, le fordisme et les approches keynésiennes des politiques économiques vont permettre une véritable explosion des dépenses sociales (de 5 à 25 % du PIB en moyenne en Europe). Les dispositifs de protection sociale permettent alors de soutenir et de relancer la croissance économique : ils sont créateurs d'emplois (professions sanitaires, sociales et d'administration de la protection sociale) ; ils permettent de soutenir la capacité à consommer de ceux qui ne peuvent plus travailler (pour cause de maladie, chômage, vieillesse, invalidité) ; dans la mesure où ils garantissent une sécurité du revenu, ils libèrent l'épargne de protection et permettent de consacrer une part croissante des revenus à la consommation ; ils sont aussi des instruments de relance de la consommation (par le biais d'une augmentation des prestations sociales ou de créations d'emplois dans les services sociaux publics). La croissance économique des « Trente Glorieuses » (1945-1975) repose en grande partie sur les interactions vertueuses entre développement de l'industrie de biens standardisés de grande consommation, consommation de masse et généralisation de la protection sociale.

Historiquement, différentes formes d'États-providence se mettent en place en Europe à des périodes différentes et selon des modalités distinctes.

L'État-providence bismarckien, fondé en Allemagne par les lois de 1880, repose sur le mécanisme des assurances sociales, dans lequel les prestations sont la contrepartie de cotisations (il y a prévention du risque maladie, vieillesse et accident du travail pour les actifs uniquement).

L'État-providence selon le modèle beveridgien, qui naît au Royaume-Uni après la Seconde Guerre mondiale, est financé par l'impôt et fournit des prestations uniformes à tous les membres de la société, les prestations ne fournissant en général que des minima assez bas.

L'État-providence selon le modèle français combine les deux modèles précédents et occupe une position originale et intermédiaire entre ces deux modèles. Il combine une logique assurancielle et une logique républicaine fondées sur la perspective de l'égalité, qui justifie l'investissement éducatif, une fiscalité redistributive et l'existence d'un seuil minimum de revenus (SMIC, minima sociaux). Il se situe aussi explicitement dans une perspective modernisatrice : investissements d'infrastructures routières et ferroviaires, indépendance énergétique, exode rural, urbanisation, démocratisation scolaire et culturelle, industries de pointe. De ce fait, ce projet était antinomique avec le maintien d'une logique coloniale rentière et archaïque. En cela, si les « Trente glorieuses » sont l'apogée de cette ambition, la dynamique social-démocrate a été encastrée dans un socle républicain et assumée par la droite républicaine et modernisatrice que fut le gaullisme historique.

L'État-providence, institué après la Deuxième Guerre mondiale, repose sur un compromis entre travail et capital. Il est de ce fait, par essence, social-démocrate. Il traduit la primauté du politique sur l'économique, sous la forme d'un compromis entre le capital et le travail, réciproquement favorable : un certain déplacement du rapport en faveur du travail permet d'assurer la croissance économique par la hausse de la consommation et l'adhésion des salariés à un système qui propose des contrats stables, des protections et des possibilités de mobilité sociale.

C'est pourquoi l'approche de Robert Castel apparaît essentielle pour comprendre la cohérence profonde de ce compromis¹.

Ce que Robert Castel appelle « une société salariale » est beaucoup plus qu'une société de salariés. En effet, le salariat, qui occupe aujourd'hui la grande majorité des actifs, et auquel se rattachent la plupart des protections contre les risques sociaux, fut au contraire longtemps une situation incertaine, indigne, misérable. On était salarié lorsqu'on n'avait rien d'autre à échanger que la force de ses bras.

Castel étudie comment on est passé de cette réalité du salariat précaire à la situation des années soixante, le salariat devenant la matrice de l'intégration dans la société, grâce au plein-emploi et aux droits sociaux garantis aux travailleurs salariés et à leur famille. Jusqu'à ce que la crise s'accompagne du retour d'une population de personnes considérées comme « surnuméraires ». Alors que le discours médiatique présente ces personnes comme des « exclus », l'exclusion apparaissant alors comme un État, Castel explique que ce phénomène est le résultat d'un processus de désaffiliation dont la cause principale est la déstabilisation et la vulnérabilisation d'une masse croissante de salariés².

La crise économique des années soixante-dix a mis les États-providence en difficulté.

¹ Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, éd. Gallimard, collection « Folio », 1999.

² Sa grille d'analyse de l'espace social combine deux dimensions importantes pour chaque individu : la place dans la division du travail et la participation aux réseaux de sociabilité. Cette combinaison, qui n'est pas une corrélation (la précarité peut être compensée par la densité des réseaux de sociabilité primaire), permet de distinguer plusieurs formes de cohésion sociale : la forme d'intégration associe travail stable et insertion relationnelle solide ; la forme de désaffiliation associe l'absence de participation à toute activité productive et l'isolement relationnel ; la vulnérabilité sociale est une forme intermédiaire, instable, qui conjugue la précarité du travail et la fragilité des relations (à commencer par la fragilité du lien conjugal).

- La mondialisation a disjoint le lien entre l'économique et le social. L'économie sortie du carcan des États-nations dont le pouvoir d'encadrement a faibli. Ce qui veut dire que les sphères économique, sociale et culturelle se séparent et ne s'agencent plus dans le cadre d'un État-nation où les dépenses sociales sont couvertes par la croissance économique, la « monoculture nationale » assurant le liant nécessaire à la cohésion sociale, produit de deux phénomènes : l'unité culturelle et la réduction relative des inégalités.

- De ce fait, le « social » apparaît dans le contexte d'une concurrence généralisée comme un coût, un obstacle à la compétitivité.

- De plus, plusieurs phénomènes interdépendants ont produit une crise financière durable réduisant le périmètre des dépenses sociales (démographie) mais il faut aussi parler du fait que le déclin de l'Europe, la mise en cause de l'échange inégal (importation de matières premières bradées contre exportation de produits manufacturés sur des marchés dépendants) de nature post-coloniale a réduit les marges des États-providence. Enfin, « last but not least », la détérioration du rapport capital/travail au profit du capital a fait exploser les inégalités (développement d'une classe d'hyper-riches, croissance d'un socle large de pauvres), réduit les salaires du fait de politiques anti-inflationnistes qui privilégient les dividendes et les obligations sur les salaires.

- Le chômage de masse est la triple conséquence de l'essor technologique qui augmente la productivité en réduisant le nombre de postes, de la perte de compétitivité des vieilles économies industrielles, et de l'inadaptation de la relation formation-emploi qui retarde l'entrée des jeunes et fragilise les salariés aux qualifications rendues obsolètes.

- Enfin la crise budgétaire, avec une dette exponentielle d'États vivant à crédit, a imposé à l'agenda des politiques de réduction de la dette, qui sont des politiques d'austérité et de réduction des dépenses publiques.

Cette crise de l'État-providence a entraîné sa mutation profonde. À côté des actifs qui continuent de bénéficier des protections assurancielles, même si elles sont rendues moins favorables (allongement de l'âge de la retraite et de la durée de

cotisations, déficit des régimes d'assurance-maladie et d'assurance-chômage), se constitue une masse de citoyens « surnuméraires », frappés par la précarité, les vulnérabilités et la pauvreté, et qui relèvent progressivement d'un autre régime social, de solidarité.

Les nouvelles politiques sociales de la fin des années soixante-dix, généralisées par la gauche au pouvoir des années quatre-vingt, visent certes à corriger pour sauver les mécanismes de plus en plus défaillants de l'État-providence. Elles visent des populations et des enjeux sur lesquels bute l'État-providence classique. Elles visent autant l'insertion que la gestion de « nouvelles classes dangereuses ».

Rappelons-nous :

- politique de prévention de la délinquance où on lira avec intérêt ensemble les rapports Peyrefitte et Bonnemaïson pour découvrir qu'ils relèvent plus d'une continuité dans les diagnostics que d'une opposition dans les objectifs ;

- naissance en 1981/83 de la politique de la ville à la suite de l'expérimentation sous le gouvernement Barre des opérations HVS (Habitat et vie sociale). Cette nouvelle politique innovante prenait acte de la dimension territoriale des inégalités et d'un nouvel agencement des politiques sociales, du sectoriel à la territorialisation ;

- création des missions locales, prenant en charge des jeunes exclus du système scolaire et ne pouvant entrer dans le giron de l'ANPE ;

- création des emplois aidés, soit la production d'actifs de seconde zone, non solvabilisés par le marché, un ersatz de salariat qui est en fait le contraire du salariat (statut social stigmatisé, rémunération minimale, précarité contractuelle) ;

- revenus et droits de solidarité nationale : ASS qui prend la suite des allocations chômage, RMI puis RSA, CMU, etc.

La mutation est là : nous passons d'une société salariale à une société clivée entre deux systèmes, la protection assurancière de plus en plus menacée financièrement, et la solidarité nationale qui tend à enfermer ses bénéficiaires dans un cadre dévalué et stigmatisé.

III. Quelles réponses à la crise de l'État-providence ? Un État social post-industriel ?

En dehors de l'invention d'un double dispositif de solidarité, la crise des États-providence a généré de multiples réponses. En effet, la pression financière s'est accompagnée, sous le poids de l'idéologie néo-libérale, d'une tendance au soupçon sur le bien-fondé des politiques sociales : doutes sur leur efficacité et leur efficience, doute sur leur capacité à sortir les publics de l'assistanat, controverses sur la fraude sociale...

Cinq stratégies de sortie de crise se dessinent :

- Une première réponse est apportée par la vague du « nouveau management social » : importation dans les collectivités, les services publics et les associations des outils de gestion des entreprises privées. La RGPP en est le symptôme le plus massif. Cette stratégie managériale et comptable relève de l'adaptation.

- La plus brutale est celle des néo-conservateurs qui prônent la dislocation brutale des protections comme condition de la relance économique.

- La plus défensive porte sur la « restauration » de l'État-providence ancien par la relance des dépenses publiques et de la consommation des ménages. Elle peut se traduire par une option néo-keynésienne de remise en cause des politiques d'austérité, c'est le point de vue d'éminents économistes comme Stiglitz et Krugman. Elle peut aussi s'abîmer dans des fronts corporatistes et une rhétorique anti-mondialisation.

- Enfin, deux stratégies mobilisent la notion d'État social. Le terme d'État social concurrence souvent celui, plus courant dans l'usage international, d'État-providence. Mais la notion d'État social prend un sens différent quand elle constitue une discussion des voies de sortie de la crise de l'État-providence. De ce fait, elle recouvre plusieurs stratégies.

L'option social-libérale tire les leçons de la réforme des social-démocraties scandinaves et de l'État social de la

« troisième voie » de Tony Blair, conceptualisée par Giddens et Mendelson.

Du modèle nordique, elle retient l'exemple d'États-providence réformés par l'injection de mécanismes d'économie de marché : privatisations, délégations de service public, marché des droits à la retraite, flexi-sécurité.

Des anglais, elle retient la notion d'activation des dépenses sociales (allocations contre travail) et l'idée centrale de la « big society », c'est-à-dire d'un engagement de la société civile parallèlement au désengagement de l'État.

Une autre voie porte le nom d'État social investisseur. Ce projet veut garder l'essence de l'État-providence tout en en faisant une critique lucide.

Quelle est l'essence de l'État-providence ? Il est né « sous l'impact de la constatation qu'il était impossible de conserver une société faite de libertés individuelles et de procédures démocratiques de décision sans mettre en place une régulation juridique et institutionnelle des activités privées qui aboutisse à cette relative continuité des places. Cette expérience n'est pas dépassable : la démocratie n'est pas possible dans une société durablement, profondément et structurellement inégalitaire parce que les sources de conflit y sont potentiellement très sérieuses et qu'elles alimentent les tentations autoritaires et populistes comme on ne le voit déjà que trop aujourd'hui en Europe. L'État social est donc un élément clé de la légitimité des sociétés modernes, car c'est lui qui permet la coexistence de l'individualisme et de la normativité collective, c'est lui qui permet à la fois qu'une société soit composée d'individus qui se respectent et s'ignorent, et que l'ordre de contrainte et de régulation collective qu'elle impose apparaisse comme légitime en raison du caractère démocratique des procédures et du respect des libertés fondamentales qui préside à sa constitution. Sans cet arbitrage en faveur d'une relative homogénéité des places qui s'incarne dans l'État social, les sociétés d'individus subiraient la double attraction des replis communautaires et de l'autoritarisme politique, des solidarités sub-étatiques et du populisme »³.

³ Jean-Fabien Spitz, « L'État social et la mondialisation », in *La Vie des idées*, 2 novembre 2010. ISSN : 2105-3030. URL :

Il faut donc renverser le raisonnement : ce n'est pas le démantèlement de l'État social qui va permettre de réduire les coûts et de disposer dans l'avenir de ressources importantes à investir dans la fourniture des biens indispensables à la légitimité sociale et à la vitalité des régimes démocratiques. Il faut donc opposer à la sortie par le marché une sortie par le haut.

Il s'agit alors de transformer un coût en investissement, un investissement dans l'avenir, non seulement pour protéger les individus contre les aléas de la vie, mais pour les aider à rester maîtres de leur destin tout en répondant aux défis économiques de demain. C'est à cette révolution sociale et politique dans le cadre de l'économie post-industrielle que nous invite le grand sociologue Gøsta Esping-Andersen⁴.

Esping-Andersen propose de substituer à une conception traditionnelle et statique des politiques sociales, visant à réparer les situations les plus difficiles ou bien à remplacer les revenus perdus, une perspective dynamique prenant en compte les trajectoires des individus, leurs aléas dans l'économie de la connaissance, et l'émergence de nouvelles inégalités entre les genres, les générations et les groupes sociaux propres aux sociétés post-industrielles. Cette approche montre que les politiques sociales ne peuvent plus se contenter d'être des dispositifs d'indemnisation, mais qu'elles doivent porter une stratégie collective d'investissement social. Bref, il s'agit de passer d'un État-providence essentiellement « infirmier » à un État-providence « investisseur ».

C'est aussi la proposition de Philippe Aghion quand il propose « plus d'État autrement ». La mondialisation et la révolution des technologies de l'information nous obligent à réaffirmer le rôle de la puissance publique, mais en la réinventant. État qui investit dans la croissance et l'innovation, État garant du contrat social, État protecteur dans un monde plus incertain, État impartial : telles sont les lignes de force du nouveau pacte social-démocrate⁵.

<http://www.laviedesidees.fr/L-Etat-social-et-la-mondialisation.html>

⁴ Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, éd. La République des idées/Seuil, 2008.

⁵ Philippe Aghion, Alexandra Roulet, *Repenser l'État. Pour une social-démocratie de l'innovation*, éd. La République des idées/Seuil, Paris, 2011.

Mais, avant de dessiner le profil de cet État social investisseur, il faut comprendre aussi l'essence de la crise actuelle des politiques sociales.

- Les politiques sociales sont devenues contre-productives. *« Elles semblent parfois soutenir l'inactivité plutôt que l'activité : multiplication des systèmes de préretraite (Allemagne, France, Belgique), nombre croissant de bénéficiaires d'allocation invalidités (aux Pays-Bas notamment), aide au maintien, voire au retour, des femmes au foyer (Allemagne). Il s'agit là d'une évolution paradoxale des politiques sociales : partant d'une situation où elles devaient soutenir le plein-emploi, elles ont peu à peu été utilisées pour retirer des individus du marché du travail. De telles politiques ont conduit à une hausse des dépenses de protection sociale non compensée par de nouvelles ressources. »*

- Elles sont « désajustées » économiquement, mais aussi socialement, du fait notamment des mutations démographiques. *« Pas plus que l'économie post-industrielle ne ressemble à l'économie industrielle, la société post-industrielle ne ressemble à la société industrielle. Dans cette nouvelle société, les femmes travaillent, les couples divorcent, la fécondité baisse, l'espérance de vie s'allonge considérablement, la pauvreté se déplace. Ainsi, en France, alors que les femmes représentaient un tiers de la population active, elles en représentent près de la moitié aujourd'hui, les taux d'emploi des femmes de 25 à 49 ans étant passés de 40 % au début des années 1960 à 80 % aujourd'hui. Alors que la famille typique des années 1950 et 1960 était constituée d'un couple marié avec trois enfants, aujourd'hui un couple sur trois divorce en France (un sur deux en région parisienne), et la fécondité est passée de 3 enfants par femme à partir de 1946 et dans les années 1950 à 1,7 au milieu des années 1990 pour remonter à 2 en 2007. Ce taux de fécondité, qui est aujourd'hui le plus élevé d'Europe, ne suffit cependant toujours pas à renouveler la population. En outre, le ralentissement des années 1980 et 1990 réduit considérablement la taille de la population active à venir, qui devra pourtant financer un nombre de plus en plus grand de retraités, qui vivent de plus en plus longtemps et dont les besoins sociaux*

s'accroissent (en matière de santé, mais surtout de prise en charge de la dépendance). »

« La pauvreté n'est plus concentrée chez les personnes âgées, c'est aujourd'hui le problème de femmes seules avec enfants, de personnes sans diplômes, sans qualification, de chômeurs de longue durée. Toutes ces personnes bénéficient de très peu de protection de la part des systèmes traditionnels qui se sont concentrés sur les retraites et la santé, autant de prestations qui bénéficient d'abord aux plus âgés. »

« Les changements dans les relations familiales, l'augmentation du nombre de familles monoparentales, de familles recomposées, l'entrée massive des femmes sur le marché du travail perturbent le fonctionnement de systèmes conçus sur un modèle familialiste, où les droits sont accordés à celui (et rarement celle) qui a une activité rémunérée et par extension aux membres de sa famille. »

Mais cette critique sur le désajustement doit être poussée au bout. Celui-ci n'est pas seulement économique, social, il est aussi culturel. Il porte sur les attentes du public, qui ne se reconnaissent plus dans les politiques où des représentants de l'institution, instituant et instituteurs, instaurent une relation asymétrique avec des usagers, des bénéficiaires, dont on nie la parole et l'expertise, dont on définit les besoins en lieu et place de cette parole, qu'on installe dans une représentation stigmatisante. C'est ainsi que les habitants des quartiers interrogés sur leur image de la rénovation urbaine expriment d'abord un sentiment de mépris, un déni de dignité et de respect, qui se traduit certes dans des logiques d'abandon mais aussi dans la conception implicite que transporte un regard qui se veut pourtant empathique, aidant et compassionnel. C'est aussi, partiellement, ce qui explique la non-utilisation des aides sociales par de nombreux ayants-droit. L'« ayant-droit » veut avoir droit à la dignité et à la reconnaissance de ses singularités. Cette aspiration à combiner égalité et reconnaissance est une critique de fond de ce que François Dubet appelle le « programme institutionnel », qui définit un « type de relation à autrui », c'est-à-dire une médiation entre des valeurs universelles et des individus particuliers. Ce programme institutionnel est, selon François Dubet, en voie de décomposition. Il n'est plus aujourd'hui à la base du travail sur autrui. Ce déclin du programme institution-

nel n'est pas une crise ponctuelle mais une longue décomposition. L'unité de la société créée par le programme institutionnel et qui lui est nécessaire en préalable s'est éclatée en des ensembles plus nombreux et contradictoires dans lesquels les acteurs sociaux ne savent plus où prendre leurs repères. La multiplicité des objectifs, l'enchevêtrement des demandes sociales et la multiplicité des classes sociales et des appartenances identitaires constituent la société en une mosaïque de tribus, ce qui fractionne aussi les individus. Chacun doit se constituer sa propre boussole. Le programme institutionnel n'est plus la constitution de la société : les individus entendent bien faire entendre leurs droits personnels contre la contrainte collective. L'effet le plus patent de cette décomposition est la crise générale des médiations qui affecte les relations entre « usagers » et professionnels : policiers, enseignants, travailleurs sociaux. Cette crise des médiations prend la forme d'interactions marquées par la violence et l'agressivité, avec des mécanismes de stigmatisation réciproque et circulaire : le « tous les jeunes sont des délinquants » nourrit le « tous les flics sont racistes », et inversement. Cette boucle se nourrit de procédés de préjugé, de stéréotypie, de stigmatisation, de prophétie auto-réalisée sur fond de ressentiment généralisé.

IV. Un nouveau paradigme des politiques publiques

Aussi, sans nier l'ampleur des difficultés financières, nous devons aller plus loin dans le diagnostic.

Nous devons non seulement renouveler les référentiels de nos politiques sociales mais aussi changer de paradigme. J'entends par paradigme le fondement, les croyances qui justifient ces politiques.

Les politiques publiques, nées dans le sillage du Conseil National de la Résistance, puis renforcées et complétées par les innovations des années quatre-vingt, ont été fondées sur un socle commun, républicain, partagé par la gauche, l'humanisme et le gaullisme. Ce socle est un récit, celui de la croyance dans l'intégration par l'assimilation des migrants de l'intérieur et des colonies, c'est la promesse de la promotion sociale par l'école, le plein emploi et la mixité sociale. Dans ce grand récit, l'État est instituant, instituteur et encadre des citoyens bénéficiaires de

cette action publique qui les domine et les assujettit. Cet État éducateur, incarné par l'enseignant et le travailleur social, a vécu.

Cette promesse a été rendue possible par la seconde révolution industrielle triomphante, celle de l'électricité, des grands ensembles, du TGV et de l'automobile. Nous entrons dans la troisième révolution industrielle, énergies renouvelables et Internet. Elle a été payée par une croissance insolente qui a masqué la pente de l'endettement, et l'illusion du pétrole bon marché, et qui ne se comprend que par la position dominante de l'Occident, qui lui assurait énergie bon marché et débouchés extérieurs. Le monde où l'Occident est au centre a vécu, la diminution de la dette est devenue un impératif gestionnaire et moral.

Ce sont donc les conditions et l'infrastructure qui rendaient possibles ces politiques publiques qui ont muté. Mais il y a plus. La grande mutation en cours, ce qu'Edgar Morin nomme « métamorphose », change aussi l'esprit. Les bénéficiaires de l'action publique ne veulent pas seulement l'égalité de traitement, mais ils exigent respect et considération, reconnaissance de leur singularité et de leur diversité. Ils ne veulent plus être usagers sans devenir clients, mais partenaires, co-constructeurs. Le refus des discriminations ou l'exigence de respect de la diversité coagule une revendication d'égalité et un désir « d'être justifié », selon la formule de Charles Taylor.

Le vieux modèle a vécu. Le nouveau devra articuler égalité et reconnaissance dans un concept renouvelé de justice qui doit beaucoup aux travaux de Nancy Fraser⁶. C'est le cœur de la transformation qui s'engage. C'est pour cela d'ailleurs que les nouvelles politiques publiques des années quatre-vingt ont d'abord porté sur ces enjeux : égalité des territoires avec la politique de la ville, égalité des chances pour les jeunes et les exclus, intégration des immigrés puis tentative inaboutie de lutte contre les discriminations frappant leurs enfants. Ces politiques avaient visé juste sur les nouveaux enjeux mais elles restaient prises dans l'ancien récit et furent organisées selon une logique en silo qui segmente les problèmes en dispositifs superposés.

⁶ Nancy Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*, éd. La Découverte/Poche, 2011.

Articuler égalité et reconnaissance c'est d'abord se poser la question de l'égalité. Des droits de traitement ? Des droits de « chances » ? Des droits de territoires ? Des droits sociaux ? L'égalité ne peut relever d'une définition univoque, mais complexe.

C'est ensuite aborder au cas par cas les configurations de cette articulation, priorité aux inégalités sociales quand il s'agit de salaires et de fiscalité, priorité à la reconnaissance quand il s'agit de stigmatisation des sexualités ou des croyances, engrenage des deux dimensions quand on affronte les immenses questions du genre et de la « race ».

C'est enfin admettre que ces articulations entre le signe égal et la différence nécessitent de construire, par la délibération, des critères universalisables de justice.

La justice est l'horizon de ce nouveau cycle, qui doit repenser ensemble sa gouvernance (en réseau, partenariale, décentralisée, participative), son modèle économique, et son cadre de référence.

François Hollande, dans un dialogue récent avec Edgar Morin dans *Le Monde*, parlait de transition à propos de la période qui s'engage. C'est le mot et il est profond. D'une économie à l'autre, d'un monde à l'autre.

Ce qui veut dire que le vieux modèle, de plus en plus inopérant, abandonné par ceux-là même qu'il est censé aider (combien de bénéficiaires potentiels du RSA qui renoncent ? Combien de jeunes qui ne vont plus ni au lycée ni à la mission locale ? Là aussi l'abstention civique frappe), défendu mollement ou de façon crispée et défensive par des prescripteurs sceptiques et fatigués, est encore là, et que le nouveau modèle advient par expérimentations localisées sans qu'on puisse le décrire complètement. Il reste largement à inventer.

Nous pouvons dès lors préciser dans son essence ce que sera le nouveau paradigme. Il n'opposera plus égalité et reconnaissance (diversité) mais les agencera. Il ne sera plus le socle de logiques de réparation mais le moteur de politiques de transformation, il ne connaîtra plus des usagers mais des acteurs, sujets d'eux-mêmes.

Ce nouveau cycle ne va pas voir le jour en un clin d'œil, il ne sera pas l'effet d'un décret. C'est par l'innovation que ce basculement progressif se fera. C'est pourquoi nous avons besoin d'un choc d'innovation.

V. Pour un choc d'innovation sociale

Nous tournerons en tous cas le dos aux dérives du « nouveau management public » qui s'est emparé des services publics, des administrations, voire de nombreuses associations.

Comme l'indique la 27^e région dans la présentation de son ouvrage *Design des politiques publiques* : « *Le point de départ de notre travail, c'est la crise qui touche, selon nous, le "nouveau management public", ce mode de gestion inspiré du fonctionnement des entreprises du siècle dernier. Élus qui décident et votent des lois qui s'empilent, administrations qui exécutent et délivrent des services, usagers priés de les utiliser... Il y a dans ce modèle une lecture bancal de la modernisation, basée sur la fixation d'objectifs, l'externalisation à outrance, l'audit permanent. Elle génère de la souffrance chez les agents, organise le système en silos, détruit jour après jour les valeurs de solidarité, de partage, et toutes les formes d'ajustements qui existaient auparavant dans les services publics.*

L'innovation vue par le nouveau management public est pour l'essentiel une vision comptable et techno-centrée : au risque de caricaturer, l'administration électronique a surtout permis de numériser des fonctionnements sans vraiment chercher à les renouveler... Vocabulaire bureaucratique, absence d'ergonomie démocratique, tout concourt à ce que la machine se replie sur elle-même. Au-delà des soubresauts de la modernisation administrative, le modèle politique et administratif français, né sous la Révolution et le Premier Empire, donne l'impression de ne s'être jamais véritablement transformé. La société peut bien enchaîner les tsunamis technologiques, géopolitiques et financiers, rien n'y fait ou presque : la matrice reste globalement la même. »

Tentons dès lors de préciser les contours et enjeux de l'innovation sociale.

L'innovation sociale induit un changement de paradigme dans l'innovation, de l'innovation par les producteurs à celle par l'utilisateur. Ce bouleversement est majeur. Il indique que le cœur de la question est de passer de l'action « pour les gens » à l'action « avec les gens et par la communauté ». La notion de

« co-construction » résume bien l'idée. Ce qui effectivement n'a rien à voir avec la « démocratie participative », concept confus s'il en est. Il s'agit ici d'outiller une maîtrise d'usage dans la conception et l'évaluation de services et d'équipements, de développer le « design de services » ou « le design de politiques publiques », de créer les conditions réelles et concrètes d'un « pouvoir des habitants » ou des « usagers ». L'accent est mis à la fois sur la « démocratie procédurale » et sur les « capacités » plus que les capacités des personnes. « Il ne s'agit donc pas simplement des capacités dont une personne est dotée, mais des libertés ou des possibilités créées par une combinaison de capacités personnelles et d'un environnement politique, social et économique. » Donner la capacité d'avoir du pouvoir (« empowerment », « capacity building », « community building », « formation au leadership », « capacitation »), dessine un nouveau paysage de l'éducation populaire, où les réseaux et le web 2.0 révolutionnent les moyens d'action. Mais la notion de « capacité » développée par Amyarta Sen et Martha Nussbaum⁷ appellerait des développements tant elle est puissante de conséquences.

VI. Et le travail social dans tout ça ?

On a vu le travail social percuté par la « crise de l'institution ». On voit bien aussi les organisations du travail social en difficulté du fait de la rétraction des ressources publiques.

Ces organisations et leurs professionnels devront, dans ce contexte, mener un changement de cap stratégique sur plusieurs plans :

- la conception des politiques sociales comme pilier d'un projet de développement durable ;
- le socle, les valeurs fondatrices du travail social ;
- la recomposition de l'action sociale ;

⁷ Martha C. Nussbaum, *Capabilités : comment créer les conditions d'un monde plus juste ?*, éd. Flammarion, collection « Climats », 2011.

- le nouveau modèle économique à inventer pour « rester vivant ».

Si nous voulons reconstruire nos sociétés selon les principes du développement durable, cela implique de sortir des logiques sectorielles pour jouer l'interdépendance entre les quatre piliers du développement : nouvelle économie, excellence environnementale, culture, cohésion sociale. Dans cette perspective, le projet social n'est pas isolé des autres piliers, il s'en nourrit et les inspire, il n'est pas limité à l'action sociale mais son enjeu est sociétal, c'est la fabrique de la société.

Encore faut-il s'entendre sur une conception partagée a minima de la cohésion sociale. Nous proposons comme postulat de dire que la cohésion sociale suppose la stabilité des sociétés et vise la satisfaction des biens fondamentaux nécessaires au bien-être social de tous. L'ordre et l'autorité ne sont pas des buts mais des moyens.

Pour viser cette finalité, il nous faut encore articuler quatre piliers : l'égalité (la non-discrimination), la reconnaissance, nous l'avons déjà précisé, mais aussi l'autonomie et le développement personnel d'une part, l'implication et l'engagement d'autre part.

Or, pour faire cela, la recomposition de l'action sociale est incontournable. En effet, l'action sociale départementale a souvent dérivé vers une logique gestionnaire de mesures appliquées à un accompagnement individuel, qui est le plus souvent déresponsabilisant. L'action sociale en général peine à s'adapter à l'explosion des nouvelles vulnérabilités et des précarités dont la forme concrète varie selon les territoires.

Les villes et agglomérations, par leur proximité, par la mobilisation de leurs services publics, en tant qu'animateurs politiques des territoires sont les plus à même d'être les pivots de cette recomposition.

Selon Gøsta Esping-Andersen, les nouvelles politiques sociales post-industrielles doivent porter sur trois priorités :

- L'investissement éducatif, notamment en direction des enfants, axe de lutte pour la haute éducation nécessaire à la société de la connaissance, axe de lutte contre la pauvreté.

- La poursuite de la « révolution des femmes ». L'investissement dans la petite enfance doit permettre aux femmes d'entrer de nouveau dans le monde du travail et donc de mieux assumer leurs tâches de parentalité. L'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes, d'augmentation du nombre d'actifs rejoint ici la lutte contre la pauvreté centrée sur les familles monoparentales.

- Les solidarités intra et intergénérationnelles qui doivent combiner la priorité à l'emploi des jeunes, la prise en charge de la dépendance, et le maintien de retraites décentes.

Or, sur ces trois points, crèches, écoles maternelles et primaires, services à la personne, résidences pour personnes âgées, services de l'emploi sont entre les mains des territoires de proximité.

Nous appelons donc à une recomposition de l'action sociale, en agencant action sociale départementale et territoires par des projets sociaux de territoires.

De l'action sociale au développement social local, il ne s'agit pas de céder à un effet de mode, mais de tirer les leçons des défis : nécessité de projets territorialisés pour une approche intégrée des projets, pour une adaptation des réponses aux singularités locales, pour mobiliser l'ensemble des ressources partenariales ; nécessité de changer la conduite des projets, non plus pour les gens mais avec et par eux, ce qui exige l'agencement de l'action collective et de l'accompagnement social individualisé.

Enfin, dernier challenge pour les organisations de travail social, elles devront construire un nouveau modèle économique. La volonté juste de préserver les valeurs associatives, le rejet tout aussi légitime du « nouveau management public » qui a entraîné des associations dans un mimétisme pathétique des dérives privées, tout cela peut produire une forme de réticence devant une terminologie qui rapproche ces organisations du concept d'entreprise.

La notion d'entreprise sociale portée par le MOUVES⁸ (Mouvement des entreprises sociales, présidé par le « patron » du groupe SOS⁹) contribue à définir le concept articulant finalité d'utilité sociale et solvabilité économique. « *Les entreprises sociales sont des entreprises à finalité sociale, sociétale ou environnementale et à lucrativité limitée. Elles cherchent à associer leurs parties prenantes à leur gouvernance.* »

Enfin, qui dit nouveau modèle économique dit mutualisation des moyens et des ressources pour faire émerger des centres de gestion et des laboratoires de recherche-développement, dit aussi diversification des ressources publiques et privées : fonds de dotation, groupements d'employeurs, autoproduction, mécénat de compétences, osons le dire, partenariats privés/public d'un nouveau genre. Ce n'est pas une option, la survie est à ce prix.

⁸ <http://mouves.org>

⁹ <http://www.groupe-sos.org/>