

Séminaire « Soutenabilités »

Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

Nom : Chognot

Prénom : Christine

Institution ou entreprise : Uniopss

Axe(s) :

- Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?
- Quel modèle social pour « faire avec » nos vulnérabilités ?
- Quelles relations entre savoirs, pouvoirs et opinions ?

Intitulé de votre contribution : Constats et propositions des associations de solidarités pour le court, moyen et long terme

Résumé de votre contribution :

Les associations de solidarité ont été des témoins privilégiés de la crise sanitaire; les questions soulevées ne sont pas nouvelles, mais accentuées par la crise. Les réponses urgentes pour faire face à la crise sociale sont à relier à une visée d'ensemble pour la cohésion sociale. La contribution officielle de l'Uniopss, en cours de finalisation, sera transmise mardi 4 juin. Voici pour l'instant un dossier spécial Covid de notre revue Union sociale.

Contribution de l'Uniopss aux travaux de France Stratégie Pour un "après" soutenable

France Stratégie a publié début avril un appel à contribution pour élaborer une vision de l' « après » soutenable. Loin de se limiter à l'analyse des effets immédiats de la crise, ce projet veut aborder les questions plus structurelles qui auront été soulevées ou éclairées sous un angle nouveau par la crise sanitaire. Le but est bien d'interroger le modèle de développement, de prendre acte de ses failles et d'envisager, avec imagination, des perspectives renouvelées.

La présente contribution de l'Uniopss à ce processus d'analyse et d'élaboration ne prétend pas clore le sujet : alors que la crise est encore récente – et bien que nombre de tendances lourdes aient déjà été identifiées avant que cette crise ne survienne – il est prématuré d'en tirer tous les enseignements. Le propos est donc de nommer les enjeux tels qu'ils peuvent dès à présent être identifiés, de cerner les sujets sur lesquels des décisions sont à prendre à court terme (car elles sont vitales ou car elles conditionnent l'avenir) et enfin de poser les jalons d'un processus permettant de construire les perspectives et les solutions avec les composantes de la société.

I. La crise comme accélérateur de la prise de conscience des inégalités sociales : l'urgence d'un dépassement.

L'ampleur des inégalités sociales était déjà connue avant la crise sanitaire ; mais celle-ci, en montrant de manière criante certaines exclusions, a peut-être accéléré une certaine prise de conscience. La question est désormais celle des réponses qui seront apportées.

1.1 Enjeux et questions critiques d'un « après » soutenable

Les associations de solidarité ont été directement témoins d'inégalités criantes dans l'accès aux droits, aux aides sociales, à la santé, à l'école, au travail, aux solutions numériques. Les inégalités femmes/hommes, les fractures qui tiennent à l'écart les personnes isolées, en perte d'autonomie, en situation de handicap, ont souvent été encore plus lourdes. Elles ont été certes amoindries par la mobilisation citoyenne et solidaire que la crise a suscitée, mais cela ne règle en rien le problème conjoncturel et structurel des inégalités sociales. Plusieurs phénomènes différents sont à prendre en compte.

Certaines difficultés latentes ont été accentuées par la multiplication de facteurs : pertes d'emplois, manque de revenus, risques sur le maintien dans le logement ou difficultés accrues d'accès au logement, problèmes d'approvisionnement alimentaire, accès aux prestations sociales, à une solution de garde d'enfants, difficultés d'accès aux soins... Un lourd tribut a été payé par les personnes en situation de précarité, avec un risque de basculement dans la pauvreté à défaut de mesures suffisamment radicales.

Les situations critiques de certaines composantes de la population, moins relayées dans les médias, n'en sont pas moins réelles : enfants, jeunes et familles relevant de l'Aide Sociale à l'Enfance ou de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, personnes atteintes de troubles psychiques, enfants ou adultes handicapés, personnes souffrant d'addictions, ou tout simplement jeunes et étudiants : toutes ces personnes ont rencontré des difficultés spécifiques dans leur vie quotidienne en période de confinement et de crise sanitaire, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, à la protection, aux denrées de base, aux masques, ou même à l'information. Ce degré supplémentaire de difficultés a été d'autant plus lourd pour les personnes associées à des causes peu populaires : migrants, personnes à la rue,

usagers de drogues... De nombreuses formes de discrimination de fait ont été constatées, malgré le principe légal de non-discrimination.

Cette difficulté à identifier et prendre en compte toutes les composantes de la population, même les moins visibles, même celles que les médias relaient peu, demeure un problème à chaque étape d'élaboration et de diffusion des politiques publiques. Par exemple les modalités spécifiques de retour au travail des personnes en travail protégé auraient supposé une vigilance et une construction ad-hoc.

1.2 Face à la crise : des exigences immédiates

Les réponses à la crise ont nécessité l'affirmation d'un principe de priorité sociale, doublé d'un principe de non-discrimination et de respect des droits des personnes quelle que soit leur situation. La mise en œuvre de ces principes a notamment supposé des crédits d'intervention dédiés et des plans d'accompagnement spécifiques, par exemple pour répondre aux besoins vitaux de certaines personnes en grande difficulté ou pour lutter contre la discontinuité des soins et de l'accompagnement. Certaines exigences liées à la crise sont identifiées car relayées dans le débat public, d'autres le sont moins ; mais toutes se sont imposées et demeurent une lourde charge pour ceux qui sont au cœur des solutions à mettre en œuvre. Ainsi, des dispositifs très lourds de réorganisation des internats ont été indispensables, couplés au redéploiement des interventions vers le domicile. Des mesures d'urgence ont été nécessaires pour intervenir sur les situations critiques, mais aussi des mesures d'urgence préventives pour éviter la dégradation des situations, notamment au sujet du logement et de l'hébergement. La démultiplication de l'offre d'accueil pour l'aide au répit -des soignants, des aidants, ...- s'est avérée nécessaire également.

Au-delà des mesures d'urgence qui ont été prises, s'impose la prise de conscience de ce qu'exige une politique de cohésion sociale. Celle-ci suppose une vision globale de toutes les composantes qu'elle doit englober – dont la crise a bien montré l'ampleur et la diversité – et une réelle perspective pour les politiques de protection sociale et les politiques publiques en général, sans oublier la participation citoyenne qui mérite d'être considérée non seulement dans son apport aux solutions d'urgence, mais aussi en tant que composante structurelle de la vie démocratique.

1.3 Pour une vision à moyen terme : mobiliser toutes les composantes de la société

L'enjeu est bien celui d'une vision d'ensemble, pour la société. Or la crise a montré l'insuffisance de cette vision d'ensemble et de la capacité à coordonner les différentes politiques.

Une autre approche des politiques sur lesquelles repose la cohésion sociale est donc nécessaire. En matière de lutte contre les inégalités et la pauvreté, c'est ce que propose le Plan de rebond solidaire porté par le Collectif ALERTE : il englobe le soutien au pouvoir de vivre des ménages (aides, accès aux droits et aux services publics, exonération des amendes...), la politique du logement d'abord, l'accès universel au système de santé, la réforme de l'assurance chômage pour un meilleur accès à l'emploi, la lutte contre l'isolement des plus vulnérables, la régularisation des personnes en situation étrangère et le soutien structurel aux associations. Aucune de ces composantes ne peut être conçue isolément. Toutes sont à relier à un système de protection sociale solidaire et durable, dont le socle doit être consolidé.

Contacts : Jérôme Voiturier, Directeur Général ☎ 01 53 36 35 30 - ✉ jvoiturier@uniopss.asso.fr
et Christine Chognot, adjointe au Directeur général, responsable de la mission de recherche et prospective
✉ cchognot@uniopss.asso.fr

II. Pour un après soutenable : la question centrale de la protection sociale comme socle de la cohésion sociale

La situation sociale, au-delà de la crise sanitaire en elle-même, a mis en évidence le rôle de la protection sociale comme socle de la cohésion sociale, non seulement par les aides et interventions que le système de protection sociale déploie, mais aussi par les références collectives qu'il constitue pour favoriser la conscience d'une inscription possible dans la société, vue comme un collectif. Plus qu'une réponse en tant que sécurité face aux urgences sanitaire et sociales, le système de protection sociale mérite d'être réaffirmé comme un bien commun, dont le socle solidaire et la soutenabilité sont à préserver et consolider.

2.1 Enjeux et questions critiques d'un « après » soutenable

La crise sanitaire a conduit de nombreux décideurs – comme de nombreux citoyens d'ailleurs – à remobiliser la mémoire du rôle de l'État providence au fil de différentes crises traversées par le passé. Le choix de déficits assumés de certaines branches de la protection sociale a été opéré, d'où la préservation salutaire de pans entiers de l'activité économique, de l'emploi ou du revenu d'une large partie de la population. Les questions qui se sont néanmoins posées en termes de justice sociale – ou plutôt d'injustice sociale face à la crise – se poseront à court terme quand il s'agira de financer ces déficits.

À cette question délicate et prévisible s'ajoute aussi celle des failles du système, malgré les efforts accomplis. Des familles ont été plus spécialement exposées et en réelle difficulté dans l'accès aux aides, du fait de la complexité des dispositifs, d'une information principalement diffusée sous forme numérique et enfin du défaut structurel de coordination entre les interventions de l'État – via les ARS – et les conseils départementaux. Des enfants et des familles reliées à l'aide sociale à l'enfance ont rencontré de réelles difficultés d'accès aux droits et à la protection. La situation des sans-abri s'est avérée parfois encore plus critique, la crise ayant accentué l'écart entre la protection sociale théoriquement constituée et la protection sociale réellement accessible.

Les questions se posent ainsi en termes d'effectivité de la protection sociale, en termes de lisibilité du système, en termes de cohérence d'ensemble et en termes de fondements. Face aux difficultés auxquelles les personnes en situation d'exclusion ont été exposées, la question du revenu universel ou celle des mécanismes comme les garanties jeunes se sont reposées avec encore plus d'acuité, au-delà des aides exceptionnelles débloquées. Ces choix supposent un véritable débat, pour que les critères et les arbitrages soient réellement compris et partagés.

2.2 Face à la crise : des exigences immédiates

La crise sanitaire et ses conséquences sociales nécessitent des réponses immédiates, dont fait partie la création d'un fonds de solidarité.

Une autre exigence de court terme est celle d'un principe de consultation élargie, systématiquement porté, au plan national, au niveau interministériel. En région, le même principe est à poser, sachant que les réalités sont diverses même si, d'une manière générale, les préfets, les directeurs d'Agences régionales de santé (ARS), les conseils départementaux ont travaillé de concert pour que les différentes mesures soient coordonnées. La répartition des compétences en matière sociale et de santé, qui est une donnée du système social français et permet en principe de conjuguer une structuration nationale et un ancrage local, exige que ces mécanismes de coordination soient sans faille. Ils dépendent de la double condition d'une volonté politique partagée et d'une organisation opérationnelle.

Ainsi, la lutte contre le sans-abrisme ne peut avoir de portée réelle sans l'apport conjugué des conseils départementaux, de l'éducation nationale, des politiques du logement, de l'intervention de l'État pour

l'hébergement d'urgence, l'intervention prioritaire auprès des personnes précaires ou sans abris, l'accueil d'urgence et sécurisé des Mineurs non accompagnés.

Les composantes de la protection sociale sont peu opérantes si elles sont mobilisées de manière dissociée et si elles ne sont pas, en outre, articulées aux politiques publiques générales – pour l'emploi, le logement, les transports – le tout devant constituer un ensemble cohérent d'interventions publiques. Ce qui est apporté, en urgence et à court terme, grâce au système social est à situer dans une conception générale de la protection sociale et de son articulation aux politiques publiques. Par exemple, les aides sociales indispensables distribuées par le système de protection sociale face aux situations de pauvreté ne doivent pas occulter le caractère tout aussi indispensable d'une politique du logement qui éradique l'habitat indigne et apporte des solutions structurelles pour l'accès de tous au logement. Il ne s'agit pas d'alternatives mais de complémentarités, à inscrire et séquencer dans le temps.

2.3 Pour une vision à moyen terme : mobiliser toutes les composantes de la société

La cohésion sociale, pour être portée d'une manière générale, pour être maintenue en cas de crise, suppose un système de protection sociale solide, reposant sur des principes fondateurs compréhensibles par la population dans ses différentes composantes, et effectivement accessible dans ses différentes formes de distribution, par les aides ou allocations comme par les établissements et services. Les critiques faites au sujet de la complexité du système et de ses limites, quand bien même elles sont fondées, ne doivent pas servir de prétexte à une remise en cause de son rôle essentiel.

L'Uniopss milite de longue date pour un système de protection sociale universel, solidaire, soutenable comme condition de la cohésion sociale. L'exigence d'un système de solidarité conçu comme un bien commun et non comme un coût, ainsi que les liens nécessaires avec l'exigence du développement durable, sont de plus en plus largement partagés et portés par des collectifs citoyens. Les réformes engagées – revenu universel d'activité, cinquième risque, plan pour l'hôpital – ne peuvent être détachées d'une vision au sujet de ce socle de principes fondamentaux. Une réflexion collective, associant les citoyens et les rouages intermédiaires dans lesquels la contribution citoyenne se construit déjà, devrait être engagée : avec, par exemple, le Pacte du pouvoir de vivre, le Collectif des États généraux de la société... Ces initiatives sont un indicateur positif de la vitalité de la société civile et d'un attachement à la solidarité comme fondement de la vie en société.

III. État - Décentralisation et déconcentration - aménagement du territoire : la priorité, pour un « après » soutenable, d'une vision d'ensemble des politiques publiques

La crise n'a pas révélé mais accentué les difficultés déjà identifiées en termes de défaut de cohérence des politiques publiques nécessaires à la cohésion sociale. Sur le terrain, et malgré les politiques engagées dès les premiers jours de la crise, de nombreuses situations de non réponse ont été observées. Les politiques concrètement engagées par les représentants des pouvoirs publics sur certains territoires montrent que la cohérence nécessaire ne relève pas uniquement de la parfaite répartition des compétences, mais plutôt d'une volonté d'agir collectivement, dans l'intérêt général, qui devrait primer. Des solutions opérationnelles, en principe accessibles compte tenu des potentiels du numérique, sont également au cœur de la résolution des problèmes observés.

Cet apprentissage mérite d'être capitalisé. Il suppose de revenir, avec une approche actualisée, sur différentes questions structurelles qui étaient déjà présentes, au sujet de la régulation du secteur du « care », de la transformation de l'offre, des conceptions du travail et de la qualité des relations sociales d'une manière plus générale.

Contacts : Jérôme Voiturier, Directeur Général ☎ 01 53 36 35 30 - ✉ jvoiturier@uniopss.asso.fr
et Christine Chognot, adjointe au Directeur général, responsable de la mission de recherche et prospective
✉ cchognot@uniopss.asso.fr

3.1 Enjeux et questions critiques d'un « après » soutenable

La crise sanitaire a mis les pouvoirs publics au défi de répondre aux situations d'urgence sanitaire, mais aussi aux problèmes économiques et sociaux qui en ont découlé. Dans le domaine social et médico-social, l'architecture complexe des attributions de l'État, des ARS, des conseils départementaux, mais aussi des communes et des régions est, en temps normal, source de difficultés importantes pour la mise en œuvre des politiques publiques et leur effectivité pour la population. La crise sanitaire a souvent accentué ces difficultés, introduisant en outre une problématique nouvelle autour du rôle de l'État. Pour certains, l'affirmation d'un État fort a conforté la confiance dans la puissance publique, du fait de sa réactivité et de l'ampleur de son intervention. Pour d'autres, elle est peu à peu apparue comme porteuse d'un pouvoir insuffisamment contrôlé en termes de garanties pour les libertés publiques, vecteur d'une réglementation tatillonne et du retour d'une forme de jacobinisme triomphant. La balance entre confiance et défiance, entre sentiment d'infantilisation et de responsabilisation, demeure instable et sera certainement au cœur d'une réflexion de fond pour la période à venir. L'enjeu essentiel est de favoriser la perception, pour l'ensemble de la population, d'un État qui impulse et oriente les politiques publiques avec et pour toutes les composantes de la société. Les observations spécifiques effectuées pendant la crise sanitaire par les associations agissant dans l'action sociale, médico-sociale et la santé mettent en évidence l'insuffisante visibilité de situations et de personnes, qui de fait n'ont pas ou pas assez été « ciblées » au départ (voir parties 1 et 2 ci-avant) et ont le plus souvent été repérées grâce aux alertes effectuées par les associations et leurs regroupements. Cette question interroge les modalités mêmes de l'observation sociale à partir de laquelle les diagnostics sont opérés – pourquoi l'aide à domicile, par exemple, n'a-t-elle pas, d'emblée, été considérée comme une cible prioritaire dans la distribution des masques ? - de même que les modes de coordination opérationnelle sans lesquels les modes d'intervention publique en situations d'urgence ne sont pas suffisamment sécurisés.

Quelles leçons tirer des « oublis » et des invisibilités, qui questionnent peut-être l'architecture même de la répartition des compétences en matière sociale ? Quelles leçons tirer des manques dans la prise en compte, par les ARS, de la composante médico-sociale des établissements et services ? Quelles conséquences tirer de l'absence de certains conseils départementaux et de certains représentants de l'État dans le pilotage des politiques qui auraient été attendues, en urgence, dans le champ de l'aide sociale à l'enfance et de la protection de la jeunesse ? Des questions se posent également sur le rôle parfois insuffisant des conseils départementaux au sujet des résidences autonomie et de tous les établissements et services tarifés exclusivement par eux. De fait, les interventions ont été variables selon les territoires, ainsi que les modes de coopération.

La place des communes en matière sociale est-elle suffisamment reconnue ? Le soutien aux territoires en difficulté est-il suffisant ? Les initiatives concrètes, au plus près du terrain, qui ont permis de trouver des solutions dans la crise, seront-elles prises en compte au point de faire évoluer en profondeur les modes de concertation locale ? La prise en compte effective de la situation spécifique des personnes accompagnées dans le secteur médico-social et social (et pas seulement des personnes malades), avec leur réalité, leur spécificité, progressera-t-elle ? Ce qui s'est joué pendant la crise sanitaire mérite d'être analysé, autour de ces différentes questions.

Des questions spécifiques se présentent également au sujet des usages du numérique. Les débats ont déjà porté sur la puissance économique des GAFAs et les enjeux de leur meilleure contribution à la vie économique des pays où ils déploient leurs activités. Ils ont également pointé l'enjeu du contrôle social et les risques pour les libertés publiques. Ils ont aussi souligné l'indispensable vigilance que suppose la mobilisation des potentiels du Big Data en santé publique. Les questions se posent aussi en termes d'inégalités dans l'accès aux potentiels numériques. Toutes ces questions supposent des politiques publiques volontaristes pour résoudre les problèmes observés.

3.2 Face à la crise : des exigences immédiates

Il semble urgent de garantir les coopérations opérationnelles entre État, ARS et conseils départementaux partout où elles ne sont pas déjà en place et d'associer les communes et intercommunalités à toutes les concertations.

Les politiques territoriales méritent de même d'être particulièrement reconnues et soutenues dans le cadre des mesures immédiates de sortie de la période de déconfinement.

Il est également indispensable de garantir un volet spécifique pour le secteur social et médico-social dans toutes les décisions publiques liées à la crise sanitaire. Plusieurs axes peuvent être a priori repérés :

- Construire des recommandations nationales pour structurer des principes de référence pour l'action dans la crise et en sortie de crise : principes de ciblage et de priorisation, principe de concertation, réassurance des professionnels, port des masques et gestes barrières adaptées aux spécificités du secteur, ainsi que repères éthiques.
- Définir les composantes d'un plan prioritaire dans la sortie du confinement : accès aux soins des personnes qui en ont été encore plus exclues et reprise des soins pour les parcours interrompus, retour à l'école pour les enfants les plus en difficulté...
- Doter ce plan d'urgence d'un financement exceptionnel adapté et financer les surcoûts dans les établissements et services.
- Associer systématiquement toutes les contributions potentielles – professionnelles, associatives et citoyennes – à la construction des analyses et des plans d'action liés à la crise.
- Développer une communication systématique en Facile à Lire et à Comprendre (FALC).

Des mesures spécifiques sont nécessaires, à court terme, pour améliorer l'égalité d'accès aux réponses numériques, avec en particulier :

- De meilleures garanties pour le respect des droits des personnes (exemple des procédures juridiques ASE PJJ).
- L'action contre les inégalités d'accès à l'information et aux services publics – autrement dit les fractures numériques – d'où l'importance d'une amplification des moyens dédiés à la lutte contre ces inégalités.
- Un plan de soutien au développement du numérique pour le secteur social et médico-social.

3.3 Pour une vision à moyen terme : mobiliser toutes les composantes de la société

Au-delà des mesures de court terme, une réflexion de fond est à engager au sujet de la cohérence des politiques publiques pour :

- Sortir enfin du « mille-feuille administratif ».
- Mettre en place une coordination structurelle entre ARS et conseils départementaux.
- Améliorer la perspective de transformation de l'offre pour un meilleur équilibre établissements spécialisés, services spécialisés et domicile.
- Bâtir une réelle vision du décloisonnement entre sanitaire, social et médico-social et plus généralement entre politiques spécialisées et politiques génériques.
- Reconnaître le rôle essentiel des travailleurs sociaux et valoriser les métiers du travail social.

La crise a en effet révélé l'urgence d'un autre regard sur les activités et les métiers du « care ». Au-delà d'une considération qui a certainement progressé dans les représentations partagées, il est très important qu'un signal fort soit porté par les pouvoirs publics.

Contacts : Jérôme Voiturier, Directeur Général ☎ 01 53 36 35 30 - ✉ jvoiturier@uniopss.asso.fr
 et Christine Chognot, adjointe au Directeur général, responsable de la mission de recherche et prospective
 ✉ cchognot@uniopss.asso.fr

La question est d'abord celle des financements nécessaires pour soutenir des démarches de Qualité de Vie au Travail et de Responsabilité Sociale des Entreprises, améliorer la rémunération des personnels - profondément en souffrance et au bord du burn-out pour beaucoup et encore plus après la crise- et la dotation en effectifs suffisants. La crise suppose, plus largement, un travail de fond sur l'offre d'établissements et services, la qualité de l'accueil et de l'accompagnement et la qualité de l'emploi indispensable pour y parvenir.

C'est pourquoi construire une société soutenable passe par la reconnaissance par l'État - et les pouvoirs publics en général - du rôle des associations porteuses de valeurs solidaires et éthiques, avec leur capacité indéniable à déployer créativité et innovation au service d'un développement stratégique responsable et durable, permettant de gérer au mieux les crises auxquelles la société devra probablement de nouveau faire face à l'avenir.

Enfin, au-delà des mesures d'urgence nécessaires, la question de la place du numérique dans les politiques publiques, comme levier d'information et de participation mais aussi comme enjeu pour l'égalité d'accès pour tous, et dans tous les territoires, demeure un sujet de débat à partager avec les citoyens très largement.

IV. Démocratie/système politique : pour une participation et une citoyenneté renforcées

La crise sanitaire a réactivé les questionnements sur l'État, l'État de droit et le rapport à la démocratie. L'enjeu est de prendre en compte ce qui s'est joué dans cette période pour conforter les rouages démocratiques et renforcer tant le dialogue social que la participation citoyenne, conditions d'une société réellement inclusive.

4.1 Enjeux et questions critiques d'un « après » soutenable

Les débats qui ont pris place au sujet du périmètre des mesures d'urgence, du rôle du Parlement et des différents contre-pouvoirs, ont une acuité particulière dans le champ social, médico-social et la santé. Les questionnements sur la place de l'expertise, par exemple, y sont particulièrement délicats et l'on a pu observer à quel point l'expertise médicale ne pouvait être, seule, prise en compte. Les personnes, les familles, les responsables d'établissements et services ont été confrontés à des situations sociales extrêmes, face auxquelles ils ont pris des initiatives utiles. De lourdes responsabilités éthiques ont également été assumées.

La parole des personnes concernées a, bien souvent, été censurée, par exemple quand le choix pouvait être opéré par la personne en fin de vie elle-même et sa famille, entre un risque zéro d'exposition au virus et un risque de décéder sans avoir revu ses proches. Les modalités particulières qui auraient permis une prise en compte de tous – personnes en établissements, personnes en difficulté de s'exprimer car en situation de handicap ou du fait de troubles psychiques, personnes exclues ou isolées – n'ont pas toujours été mises en œuvre.

Pourtant, des outils existent et auraient pu être utilisés. Ainsi, la démocratie en santé a été complètement oubliée alors qu'elle aurait dû être associée à la gestion de crise : la Conférence Nationale de Santé a dû s'autosaisir et a adopté un avis qui a entre autres souligné que la juxtaposition de consultations (d'experts, de citoyens, ...) ne peut remplacer le travail de fond que réalisent des instances dédiées à la concertation (avis rendu en commission permanente le 15 avril 2020) ; de même, les Conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA) et autres instances de locales de démocratie en santé ont été peu sollicitées. Même si le facteur de l'urgence a joué, cette forme d'invisibilité imposée à une partie de la population ne peut perdurer.

Le rôle des citoyens, celui des associations organisées et celui des corps intermédiaires d'une manière plus générale ont été également percutés par la crise. Celle-ci a permis d'observer deux phénomènes distincts, qui supposent pourtant d'être conjugués : d'une part, la crise a vu émerger de nombreuses initiatives citoyennes spontanées, selon des formes parfois inédites ; d'autre part elle a permis d'observer comment le rôle des organisations en place – des associations caritatives, des coopératives de production et de consommation... – pouvaient intervenir de manière « robuste » et à une échelle importante. La question n'est pas de trancher entre la plus grande utilité sociale de telle ou telle forme d'intervention, ou encore moins de les opposer, mais plutôt de prendre la mesure de la diversité des contributions nécessaires à la construction de « biens communs » que sont la vie économique et la cohésion sociale d'un territoire aussi bien que la santé de sa population. Ces expériences plaident pour une conception radicalement ouverte de la contribution des composantes de la société au débat public et à la construction des politiques qui concernent la vie de tous. Autrement dit, l'approfondissement de la démocratie suppose que les choix publics puissent être travaillés par le débat public et pas seulement déterminés par l'autorité publique.

4.2 Face à la crise : des exigences immédiates

Les associations ont pris une part importante dans le maintien des solidarités et dans l'élaboration des solutions d'urgence, mais aussi dans la vie locale et dans l'animation des espaces démocratiques. Elles l'ont fait individuellement, dans leur espace d'intervention, mais aussi de manière collective, par des initiatives spontanées et par le canal des organisations constituées – fédérations, têtes de réseaux – auxquelles elles sont reliées de manière structurelle. Leur rôle est souvent plus facilement reconnu pour leur capacité à répondre dans l'urgence – aux besoins de la population, aux sollicitations des pouvoirs publics – que dans leur rôle plus structurel d'intermédiation. De telles expériences ne peuvent être simplement remises sans que des leçons en soient tirées.

Il est non seulement important d'apporter, à court terme, le soutien matériel dont les associations qui ont été particulièrement exposées ont besoin. Il est tout aussi important de donner un signal fort sur la reconnaissance de leur rôle structurant pour le lien social et le fonctionnement démocratique.

La « sortie » de crise suppose que toutes les initiatives et contributions engagées au cours des derniers mois soient non seulement reconnues mais aussi soutenues. Ce qui concerne notamment :

- Le soutien aux associations, tant financier qu'en terme d'accompagnement global.
- Le soutien au bénévolat, par des mesures incitatives et sa valorisation.
- Le soutien au service civique et aux principes fondamentaux qui en garantissent la qualité. Ce soutien doit permettre à tous les jeunes qui le souhaitent de s'engager, sans remettre en cause la durée moyenne des missions (qui doit être adaptée aux projets des organismes d'accueil et des jeunes).
- Le soutien aux écoles de formation en travail social.
- Le soutien aux étudiants, aux apprentis.

4.3 Pour une vision à moyen terme : mobiliser toutes les composantes de la société

Des principes structurants devraient être retenus dans le cadre d'une réflexion de fond sur l'approfondissement de la démocratie et de la participation de chacun à la société, en tant que personne devant être associée aux décisions la concernant, mais aussi en tant que citoyen concerné par les choix relatifs à la vie collective. Plusieurs axes peuvent être a priori posés :

- Affirmer le principe de consultation systématique des personnes aux décisions qui les concernent directement, en matière de soins et d'intervention sociale.

Contacts : Jérôme Voiturier, Directeur Général ☎ 01 53 36 35 30 - ✉ jvoiturier@uniopss.asso.fr
 et Christine Chognot, adjointe au Directeur général, responsable de la mission de recherche et prospective
 ✉ cchognot@uniopss.asso.fr

- Affirmer la participation démocratique, son élargissement, le soutien aux initiatives et aux nouvelles modalités comme une priorité nationale.
- Soutenir les solutions qui relèvent de l'esprit d'initiative, de la participation et de la coopération concrète, toutes les réponses ne pouvant relever de la seule réponse juridique.
- Élargir et garantir la participation de la société civile et des personnes concernées au débat des choix qui s'imposent sur les libertés publiques, le pouvoir médical.
- Réaffirmer la place des territoires dans la vie démocratique.

Les associations, avec leurs différents contributeurs – administrateurs, salariés, bénévoles, stagiaires, apprentis, volontaires – et leurs différents registres d'intervention, ont une utilité sociale qui ne se limite pas à leur dimension entrepreneuriale ou à leur rôle d'opérateur : cette utilité sociale relève tout autant de leur capacité d'intermédiation dans la société, par l'action sur le terrain, la contribution à la formation des professionnels de demain, comme la contribution au débat public. D'où l'importance de mieux prendre en compte leur contribution. Ce qui suppose de :

- Reconnaître le rôle socio-politique des associations, avec une contribution à la cohésion sociale et à la vie démocratique.
- Soutenir leur fonctionnement et leur projet, ce pour quoi ne peuvent suffire ni les financements d'activités adossées à la protection sociale (selon des systèmes de tarification réglementés), ni le financement par appel à projet.
- Favoriser les coopérations plutôt que la concurrence dans toutes les activités concernant le champ social, médico-social et la santé, car c'est par la coopération dans un but commun, d'intérêt général, que les défis en présence peuvent être appréhendés.
- Soutenir également les têtes de réseau, par une régulation qui aborde positivement leur rôle et soit partie prenante de leur articulation.

V. Economie/régulation économique : des choix à poser au sujet du modèle de développement

La crise, d'abord sanitaire, a été aussi le catalyseur d'une prise de conscience sur les choix économiques et, plus généralement, sur le modèle de développement. Les conséquences de la crise se traduiront, comme cela peut d'ores et déjà être observé, par d'importantes difficultés pour des pans entiers de l'économie et par des difficultés sociales touchant la population de manière très inégale. Les politiques à engager concernent non seulement le maintien de la cohésion sociale qui suppose, à très court terme, que les inégalités les plus criantes soient compensées et les situations les plus critiques trouvent une solution ; l'enjeu est aussi celui d'une mobilisation large de la société pour peser en profondeur sur les choix dont dépend un modèle de développement soutenable.

5.1 Enjeux et questions critiques d'un « après » soutenable

La crise a mis en lumière les effets néfastes d'un hyper libéralisme qui permet notamment aux pratiques de certains grands acteurs économiques de perdurer, sans réelle prise en compte de l'intérêt général ou de la préservation de l'environnement. Les garde-fous posés par l'appareil législatif en termes de RSE, de même que la place encore récente faite à l'Économie sociale et solidaire (ESS) par la loi de juillet de 2014, sont des signaux importants ; mais ils sont à consolider et à amplifier.

Certaines formes d'économie – coopératives de production et de distribution de type AMAP, logiques territoriales collectivement portées de type Territoire Zéro chômeurs - ont largement prouvé leur utilité sociale pour la vie des territoires et même, très directement, pour l'approvisionnement de la population. Souvent considérées comme marginales dans les représentations communes, ces formes d'économie semblent désormais mieux identifiées. La variété possible des formes de viabilité économique – certaines reposant clairement sur l'hybridation de ressources marchandes, publiques et bénévoles – semble de même plus concrètement tangible pour une part plus large de la population qui a pu en percevoir concrètement tant la logique que l'utilité. La place pour la vie de tous de certains

secteurs – comme la santé, le champ social - parfois peu visibles ou vus comme un coût pour la société, a pu être examinée sous un jour différent. Ces apprentissages méritent là encore d'être capitalisés et de contribuer à infléchir les logiques économiques à l'œuvre, pour un meilleur équilibre entre les critères économiques, sociaux et environnementaux.

5.2 Face à la crise : des exigences immédiates

L'importance d'une détente de la rigueur budgétaire permettant l'intervention de l'État et des pouvoirs publics est établie. Il est indispensable que cette capacité d'intervention soit maintenue et priorisée. Le débat de la conditionnalité des aides de l'État à des engagements dans la transition écologique et dans le maintien de l'emploi a été engagé et soulève d'épineuses questions d'arbitrages économiques et de justice sociale. Sans préjuger de l'issue de ces débats, qui devront poser des modes de régulation économique pour le moyen et long terme, des mesures d'urgences sont indispensables.

Des signaux forts au sujet d'une priorité de justice sociale, de répartition du poids des conséquences économiques de la crise et donc de redistribution, sont à porter très rapidement. Ce qui suppose l'affichage d'une volonté claire d'avancer vers une fiscalité qui contribue à la justice sociale par la redistribution, une fiscalité plus verte et enfin une fiscalité qui prenne réellement en compte la spécificité des acteurs économiques privés à but non lucratif.

Des mesures d'appui à l'ESS sont également nécessaires. Cette "autre forme d'économie" dispose en effet d'un patrimoine de solutions qu'elle peut, et doit, mettre à profit dans le contexte de crise (production locale, emplois non délocalisables, services adaptés aux territoires...) mais également à plus long terme afin de pouvoir incarner l'économie de demain, plus saine, plus juste et plus solidaire. Elle doit bien sûr faire l'objet de mesures d'urgence collectives mais elle devra également bénéficier d'actes législatifs et réglementaires qui confirmeront la place de ses acteurs dans le droit commun – des aides aux entreprises jusqu'au dialogue social.

Les activités du secteur social, médico-social et de la santé, du fait des charges spécifiques qu'elles doivent assumer en conséquence directe ou indirecte de la crise, supposent l'allocation d'enveloppes financières spécifiques, en complément des crédits initialement alloués à leur champ d'activité.

5.3 Pour une vision à moyen terme : mobiliser toutes les composantes de la société

L'avancée réelle vers un modèle de développement soutenable suppose que des leviers structurels soient actionnés. Les débats concernant la relocalisation des industries stratégiques, la conditionnalité des aides de l'État à un engagement dans la transition écologique et le maintien de l'emploi, ou plus globalement l'engagement de l'État lui-même dans la transition écologique, doivent avoir lieu et impliquer toutes les composantes de la population autour d'une même priorité : construire le modèle de développement compatible avec les exigences de la soutenabilité.

Dans ces débats généraux, il est important d'intégrer, d'emblée, le principe d'une économie plurielle, celui d'une économie plus juste et mieux ancrée dans les territoires, ainsi que l'affirmation de la reconnaissance de la spécificité de l'ESS. Les apprentissages liés à la crise sanitaire doivent conduire à replacer ces questions au centre des politiques économiques, alors qu'elles ont occupé trop longtemps une place secondaire, voire marginale.

Le secteur du « care », englobant établissements et services de santé, d'action sociale et médico-sociale, doivent être soutenus dans leur engagement environnemental et durable, non seulement par la prise en compte des charges et investissements que cet engagement suppose, mais aussi dans une approche globale qui appréhende cette perspective en même temps que l'activité de care elle-même.

Contacts : Jérôme Voiturier, Directeur Général ☎ 01 53 36 35 30 - ✉ jvoiturier@uniopss.asso.fr
et Christine Chognot, adjointe au Directeur général, responsable de la mission de recherche et prospective
✉ cchognot@uniopss.asso.fr

Ce qui suppose que ces activités de « care » soient prises en compte comme un secteur économique à part entière, avec ses spécificités en termes de types d'activité et de financement souvent adossé à la protection sociale, mais aussi comme un secteur à forte valeur sociale, pour lequel une visée globale de la politique publique est à construire. Des politiques publiques transversales sont par exemple nécessaires pour les intégrer de manière volontariste à l'instauration de circuits courts pour les chaînes d'approvisionnement.

Cela suppose, plus généralement, l'élargissement du périmètre de coordination entre les services de l'État et plus largement entre les collectivités publiques, pour que cette visée générale soit effectivement mise en œuvre.

VI. La cohésion sociale : une priorité des politiques européennes

Bien avant la crise sanitaire, l'enjeu d'une articulation entre les priorités économiques et les politiques sociales avait été identifié. Certes, l'Union européenne est souvent d'abord perçue comme un vaste espace de développement économique. Mais il est de plus en plus clair que ce potentiel économique ne peut être réalisé sans la consolidation de l'Europe comme espace de stabilité politique et comme creuset de cohésion sociale. Cette double exigence s'est encore renforcée par l'expérience de la crise sanitaire.

6.1 Enjeux et questions critiques d'un « après » soutenable

En effet, la crise sanitaire a encore accentué l'importance d'une impulsion commune pour faire face à la crise, quitte à adapter les exigences budgétaires et les mécanismes associés. Alors que les interventions des États ont été déterminantes pour maintenir à flot l'activité économique, l'emploi, les interventions sociales vitales et les systèmes de santé, il était clair qu'une politique commune devait permettre de sécuriser les instruments budgétaires et les interventions de l'Europe. L'enjeu confirmé par la crise, et non révélé par elle, est bien que l'Europe apparaisse, pour l'ensemble des citoyens, comme un facteur de soutien et non comme une contrainte ou une rigidité supplémentaire. D'où l'importance d'une capacité des politiques européennes et des institutions européennes à incarner une promesse non seulement pour une économie soutenable et un emploi de meilleure qualité, mais aussi pour la citoyenneté, la démocratie, la cohésion sociale.

6.2 Face à la crise : des exigences immédiates

Les associations de solidarité ont été les témoins de situations de grande précarité et d'exclusion pendant la crise sanitaire. Elles ont été directement exposées dans leur propre fonctionnement, du fait de problèmes logistiques aigus pour garantir l'accueil ou l'accompagnement des personnes malades ou en difficultés sociales, du fait des conditions de travail qui en découlent pour tous les intervenants – professionnels ou bénévoles – et du fait des questions éthiques auxquels il a fallu faire face dans ce contexte de crise. Les situations d'urgence qu'il a fallu surmonter, ainsi que l'écho de la crise qui sera enregistré pendant des mois encore, supposent que les différents points d'appui européens soient facilement accessibles. Ce qui suppose en particulier :

- Des garanties nécessaires sur les priorités sociales et sur leur financement.
- Un accès facilité aux fonds de l'Union européenne pour les associations de solidarité.
- L'accélération de la mise en œuvre concrète des principes du Socle européen des Droits sociaux.
- La reconnaissance du modèle non lucratif des acteurs de l'ESS par l'adoption de la notion de lucrativité limitée en droit communautaire.

6.3 Perspectives et solutions à moyen terme : un processus pour mobiliser toutes les composantes de la société

La perspective pour un « après » soutenable est bien celle d'une Europe sociale et solidaire. L'Uniopss est, dans cette perspective, partie prenante du Collectif #PourUneEuropeSolidaire.

Un accès aux droits sociaux fondamentaux, partout et pour toutes et tous, suppose l'accès aux droits sociaux, aux systèmes de santé, au logement et à une alimentation de qualité. Cet accès aux droits fondamentaux suppose également des réponses dignes pour les personnes sans-abri, loin des politiques répressives parfois mises en place. L'enjeu est également celui de l'inclusion active des personnes en situation de handicap, avec l'exigence de politiques inclusives pour qu'elles accèdent effectivement à leurs droits à l'éducation, à la formation, au vote... Les droits des personnes Rom est également un marqueur particulièrement sensible des politiques européennes, avec notamment l'enjeu de la lutte contre les comportements haineux et les représentations négatives, indissociable des politiques d'accès aux droits. Enfin, il est essentiel que l'Europe soit un rouage déterminant pour garantir les droits et la protection des enfants.

L'Europe doit aussi incarner une promesse d'accueil digne et solidaire, avec non seulement le respect des droits fondamentaux des personnes arrivantes mais aussi des moyens adéquats pour leur accueil et leur accompagnement.

Elle doit être un véritable levier pour conforter la cohésion sociale et accélérer la transition écologique et solidaire, ce qui suppose que les logiques économiques ne soient pas appréhendées uniquement selon les règles marchandes. L'ambition européenne pour la protection sociale ne peut qu'être affirmée, incluant l'accès aux soins et aux politiques de santé pour tous.

Les mesures en faveur de la transition écologique et solidaire supposent d'être inclusives et socialement justes, avec notamment le soutien à la rénovation du bâti pour tous, le soutien aux emplois verts, le soutien à l'alimentation de qualité pour tous. L'enjeu d'une affirmation des exigences européennes en matière de protection de l'environnement n'est que plus évident avec les apprentissages de la crise sanitaire et la prise de conscience qu'elle a amplifiée au sujet du modèle de développement.

Il est d'autant plus nécessaire que l'Europe affirme ses priorités politiques et budgétaires en faveur de l'inclusion sociale. Celles-ci recouvrent notamment les moyens d'intervention mobilisés, avec l'enjeu d'une part plus importante du FSE dédié à la lutte contre la pauvreté et à la prévention du sans-abrisme. La priorisation nécessaire concerne aussi la reconnaissance des spécificités des Services sociaux d'intérêt général (SSIG) et le soutien à la contribution particulière, non lucrative, des associations intervenant dans l'action sociale, médico-sociale et la santé. Leur apport spécifique, dont la crise sanitaire a confirmé l'utilité sociale, implique une reconnaissance à part entière et non la seule prise en compte de leur dimension entrepreneuriale.

Enfin, la politique européenne suppose d'être dotée de ressources suffisantes, d'où l'importance d'une politique volontariste de lutte contre l'évasion fiscale et de la réflexion sur la capacité de l'Union à disposer de "ressources propres" par l'instauration d'éventuelles taxes européennes (GAFAM ? Carbone ? Etc.)

Contacts : Jérôme Voiturier, Directeur Général ☎ 01 53 36 35 30 - ✉ jvoiturier@uniopss.asso.fr
et Christine Chognot, adjointe au Directeur général, responsable de la mission de recherche et prospective
✉ cchognot@uniopss.asso.fr

Pour conclure ?

- La construction collective d'un "après" soutenable est un enjeu essentiel pour la cohésion sociale après une crise sanitaire qui aura touché la population de manière très inégale ; cette crise va se prolonger par une crise économique et sociale dont l'ampleur se profile déjà et questionne en réalité, directement et indirectement, les piliers que constituent le système social et le système démocratique. Les conditions de cet "après" soutenable relèvent, dans un tel contexte, tant de la capacité des pouvoirs publics à agir par des politiques ciblées que par leur capacité à faire sens par des signaux qui rassurent toutes les composantes de la population - même les moins "visibles" - sur leur place dans la société. L'enjeu est aussi de relier les réformes qui sont ou seront inscrites au programme de gouvernement dans les prochains mois dans une perspective d'ensemble, autour de principes structurants qui puissent être débattus avec les citoyens.
- La profusion de contributions sur "le monde d'après" est à la fois intéressante comme signal d'une mobilisation de la société, mais problématique car elle génère une forme de surenchère, voire de confusion. D'où l'attachement de l'Uniopss à la prise de recul, pour articuler court terme, moyen et long terme. L'enjeu est aussi d'avoir en référence, sans dilution de perspective dans le détail et la complexité des textes mis en débat, les orientations de fond concernant le modèle de développement et les conditions d'une société réellement inclusive. Dans cette perspective, l'Uniopss avait travaillé en 2017 au socle d'un projet de société porté par les valeurs humanistes et solidaires qui sous-tendent son projet. Ces fondements demeurent essentiels, au-delà des urgences liées à la crise et des différentes réformes qui seront inscrites sur l'agenda.
- La construction de "l'après" suppose en somme, dès à présent et dans la durée, de répondre à l'attente de signaux forts en termes de justice sociale et de participation de tous à la société. Cette attente concerne en particulier le modèle de protection sociale – à enrichir et non déconstruire – et l'affirmation d'une conception ouverte de la vie démocratique, qui encourage la participation citoyenne, y compris dans ses formes organisées comme les associations, les plateformes et les réseaux citoyens.

* * *