

Quel modèle social ?

Si on veut bien considérer qu'un « modèle social » ne résume pas à des mécanismes juridiques, techniques et financiers, mais d'abord à des comportements, individuels et collectifs, à une règle du jeu partagée, alors je crois qu'on peut dire aujourd'hui que, comme au XIX^{ème} siècle, la « question sociale » est devenue sociétale. Pourquoi ? Parce que, malgré sa puissance et son raffinement, la règle sociale en France n'apporte plus la sécurité que réclame une population inquiète et parce qu'elle donne le sentiment d'une course permanente et essoufflée vers à la fois plus de technicité et plus de déficits.

Ceci est bien décrit dans l'excellente analyse produite par le Commissariat général, avec les conclusions de laquelle je me trouve en sympathie, même si certains sujets importants me paraissent insuffisamment abordés (emploi, logement, gouvernance). Je suis en plein accord avec deux constats de base qui commandent largement la réflexion prospective : d'une part, la faiblesse de la croissance espérable, qui met en cause la réalisation du principe d'égalité, d'autre part, le brouillage que subit la notion de solidarité qui met en cause la crédibilité de la protection sociale institutionnelle.¹ [Les changements que subit la France sont certainement loin de leur point d'aboutissement et on a quelque difficulté à imaginer celui-ci. Nous sommes dans une « transition sociale », comme on parle d'une « transition énergétique », et il nous faut l'aménager.] Que dire en dix minutes sur un tel sujet ? Je ne puis commenter tout le document ; et je vous prie de m'excuser si, à ce stade, je fais totalement l'impasse sur les aspects européens ; je me bornerai à tenter de compléter la réflexion du Commissariat sur quatre points :

- je pense, tout d'abord, que nous avons une société qui est plus morcelée qu'individualiste;
- par ailleurs, il y a d'autres risques sociaux que ceux qui sont évoqués dans le document et qui méritent attention ;
- il faut redonner à la protection sociale une ligne politique claire ;
- enfin, certaines règles du jeu des acteurs du social méritent d'être révisées.

I – Une société morcelée

La mode est à la dénonciation de l'individualisme. [Sans doute, mais ce n'est pas très surprenant dans un monde où le risque se répand]..

¹ Voir notamment le sondage CSA/UNIOPSS/MACIF de décembre 2012, où il apparaît que, en cas de précarité, les Français ne se tourneraient vers l'Etat (à 17%) bien après la famille (58%), une association (40%), les collectivités locales (34%), les amis (23%). La protection institutionnelle n'apparaît qu'en 7^{ème} rang.

L'individualisme ? Mais il faut rappeler qu'on compte 1.300.000 associations ²fournissant 3,5% du PIB, près de 2M d'emplois salariés, 16 M de bénévoles, que 46% des Français adhèrent à une association, que l'épargne solidaire atteint 4,7 M2 d'encours, dont plus de la moitié provient de l'épargne salariale.

Mais plus préoccupant me paraît être ce qu'on pourrait appeler l'éclatement social qui met davantage en jeu des structures et des comportements collectifs

Dans le monde de l'entreprise et celui du dialogue social, on voit que la règle collective s'éparpille dans des centaines de conventions collectives nationales, au détriment de la fluidité du marché du travail et de la sécurisation des parcours professionnels. On voit que la qualification professionnelle se disperse dans des diplômes de plus en plus nombreux, de plus en plus spécialisés et étroits. On voit que le marché du travail discrimine de plus en plus, [les jeunes, les seniors, les sans diplômes, les étrangers,] tant dans l'accès à l'emploi que dans les modalités du contrat de travail. L'accès aux soins, l'accès au logement, à l'éducation laissent place à des inégalités qui se creusent et qui ne peuvent plus, par leur étendue et leur profondeur, être regardées seulement comme des inégalités individuelles ; elles deviennent des inégalités systémiques. Si beaucoup de droits individuels ont été créés depuis 30 ou 40 ans, on a moins pensé à les insérer dans des cadres collectifs permettant d'en assurer l'effectivité et la cohérence. Ainsi, si la protection des personnes en situation de handicap a fait depuis 10 ans l'objet de textes importants, il reste difficile de passer au niveau supérieur ; nous n'arrivons toujours pas à développer une approche globale de la perte d'autonomie quelle qu'en soit l'origine (âge, handicap, accident ...) et à penser en conséquence l'organisation sociale.

[Comme le disait Christel PRADO, Présidente de l'UNAPEI, au Congrès de l'UNIOPSS en janvier dernier, parlant de la loi de 2005 qui prévoit au profit des personnes en situation de handicap la mise en accessibilité de tous les lieux publics d'ici 2015 « les personnes handicapées représentent 6 millions de personnes, mais la loi n'est pas une loi pour les personnes handicapées, c'est une loi pour tous. On a malheureusement appauvri la portée de cette disposition en l'incluant dans une politique catégorielle. Ainsi on aurait pu s'adresser à 60 millions de nos concitoyens et non pas à 6 millions. »]

II – Les nouveaux risques

Le rapport du Commissariat général évoque à juste titre la difficulté qu'éprouve la protection sociale à prendre en compte les nouveaux risques sociaux. Elle en donne une première liste : vieillissement, monoparentalité, déqualification, pauvreté des enfants et des jeunes. Je voudrais en examiner deux autres : le risque d'opacité, le « risque solitude ».

1 – **Le risque opacité.** On ne peut qu'être d'accord avec ce qui est dit de la complexification du modèle social français et du déficit de confiance que cette complexité entraîne vis à vis des institutions sociales. Je voudrais simplement prolonger cette analyse en insistant sur le fait que si les risques sont en effet de plus en plus « pluriels », leur traitement se heurte à l'organisation historique de nos politiques sociales en « silos » verticaux et au cloisonnement corrélatif des administrations chargées de leur conception et de leur mise en œuvre ; les unes et les autres méritent d'être repensées dans une perspective transversale pour les adapter aux

² dont 160.000 emplois au total 1,8 M de salariés.

nouveaux risques et à leur caractère pluriel. C'est possible, comme on l'a vu à l'occasion de la Conférence et du Plan sur la lutte contre la pauvreté en décembre 2012 ; [considérant que les difficultés s'accumulent sur une même tête beaucoup plus que par le passé, c'est sur toutes ses facettes (revenus, mais aussi logement, santé, insertion, famille, ...) et avec le concours coordonné de toutes les administrations nationales et locales qu'il a été convenu d'attaquer le problème. Ce qui a été l'objet d'un plan pluriannuel et interministériel mis en place en janvier 2013.]

Si l'on ajoute à ce constat, l'intempérance réglementaire cent fois dénoncée, la prolifération des normes qui conduit les cadres des services sociaux à consacrer davantage de temps à des obligations administratives plutôt qu'à l'accompagnement des personnes, [si dans l'édiction d'une réglementation nouvelle le perfectionnisme administratif, sous couleur de « faire juste », l'emporte sur la lisibilité et sur la rapidité de la réponse,] on ne peut pas trop s'étonner que le phénomène du « non-recours » s'aggrave, et qu'il contribue à la déconsidération de la loi sociale, comme de ceux qui la font.

Comme on n'éliminera jamais totalement la complexité, cela veut dire aussi, en toute hypothèse, que les politiques sociales ont à développer une fonction d'accompagnement, ce qu'elles ont commencé à faire, mais chacune dans son coin. Ce qui veut dire encore que nos politiques sociales, au niveau de la conception comme de la mise en œuvre, manquent d'une fonction d'enssembler, comptable de la cohérence de la réponse et de l'intérêt pluriel de l'utilisateur final.

2 – Deuxième risque nouveau : **le risque solitude**. Comme l'indique un sondage réalisé pour la Fondation de France en janvier 2010, « 4 millions de personnes, soit 9% de la population vivent en « situation d'isolement objectif ». Les réseaux traditionnellement pourvoyeurs de solidarité – famille, travail, amis, monde associatif - s'affaiblissent. » Si l'âge est, bien sûr, un facteur d'isolement important [(15% des 60-74 ans et 16% ensuite),] la solitude est un phénomène plus précoce que l'idée répandue. [Elle concerne 9% des 40-49ans, et, aussi, des jeunes]. JF Serres (SG des petits frères des Pauvres souligne ainsi que la France figure parmi les trois pays d'Europe les plus touchés par l'isolement relationnel ». Et c'est le Président du CESE, Jean-Paul DELEVOYE, qui remarque : « Le XXIème siècle est le siècle de l'autre, mais aussi celui de l'isolement. »³

Or, notre système de protection sociale, s'il a fortement développé les droits individuels s'est moins attaché au maintien du lien social. Le risque est conçu comme celui de la survenue d'un accident ou d'un incident, individuel d'abord. La solidarité institutionnelle, insuffisante sur le plan collectif, va alors trouver dans le monde associatif le contrepoids et le complément indispensables. Le rapport du Commissariat général, pourtant très centré sur la protection sociale, n'évoque pas ce relais majeur. Ce que je regrette, car il tient une place fondamentale dans le maintien de la cohésion sociale. Ce monde associatif, contrairement aux idées reçues, ne doit pas être considéré d'abord comme rassemblant des entreprises de production de services ; il s'agit, en réalité, d'« entreprises de relations » : relation entre le citoyen et l'association, mise en relation de l'utilisateur avec la société, mise en relation des besoins individuels avec les décideurs publics. Les associations permettent de combiner appui individuel et appui collectif si bien que, comme le dit Etienne CANIARD (Président de la FNMF) à propos de la dépendance, « les pays les plus efficaces en la matière sont ceux sur

³ Congrès Emmaüs, 29 oct.2012

lesquels les aidants naturels peuvent s'appuyer sur des réponses collectives »⁴. Or, cette fonction de relation est trop souvent méconnue dans la répartition des moyens des politiques sociales. [notamment sur le plan fiscal ou dans les modes d'évaluation des conventions passées avec les pouvoirs publics, nationaux et locaux, plus sensibles aux normes économiques du *new public management* qu'aux objectifs de l'utilité sociale.] Il est d'autant plus temps de remédier à cette carence que l'on sait maintenant que l'efficacité de la protection sociale trouve autant, sinon plus, de carburant dans les prestations de services que dans les allocations financières. Le même Etienne CANIARD précise « si on réduit la question de la dépendance à la seule question de sa solvabilisation, on voit bien que l'équation est pratiquement impossible à résoudre. C'est pourquoi il faut prendre en compte un *continuum* de l'autonomie à la dépendance, d'avoir des services adaptés et être capables de répondre à une situation évolutive. »

III – Alors la protection sociale a-t-elle perdu ses lignes politiques, obsédée qu'elle est par le souci financier, certes légitime, mais qui ne devrait être que l'une de ses préoccupations ? Le rapport du Commissariat général, pose les bonnes questions : quelle solidarité ? Quels risques sociaux la collectivité doit elle couvrir ? Quelle place pour l'impôt ? Quelle place faire à l'action préventive ? Ces questions doivent, à mon sens, être entendues comme ne concernant pas la seule protection sociale au sens strict, mais comme s'adressant à l'ensemble des politiques sociales. Faute de pouvoir tout évoquer, je retiens deux de ces interrogations : celle qui touche aux principes jumeaux de l'universalité et de l'égalité de traitement d'une part, celle qui touche à la prise en compte de la dimension du temps dans les politiques sociales d'autre part .

3-1. Le Rapport du CGPS (p.13) décrit **les deux polarités** entre lesquelles peut se situer la solidarité institutionnelle: soit « la solidarité envers les plus démunis , ce qui suppose d'assumer pleinement la logique assistancielle », soit « la solidarité inconditionnelle » qui accorde aux individus des droits universels, c'est à dire sans tenir compte de la situation socio-économique de chacun. [Dans le sondage UNIOPSS/CSA auquel je le suis déjà référé, une petite majorité des personnes interrogées (53%) estimait que la solidarité devait profiter en priorité à certaines personnes, 40% estimant qu'elle devait profiter à tous.] De fait, devant la montée de la précarité, de l'exclusion et de la pauvreté et compte tenu des contraintes financières, on peut être tenté de penser que la solidarité collective doit être orientée en priorité vers les victimes les plus graves des mutations que nous traversons. Mais, à l'inverse comme il nous le semble, si les politiques sociales doivent davantage se soucier de la cohésion sociale, c'est l'application aussi générale que possible du droit commun qu'elles doivent viser. Les politiques spécialisées et les mesures ciblées, certes nécessaires mais parfois stigmatisantes, doivent alors être conçues comme un chemin conduisant à ce droit commun.

[C'est François DUBET qui nous dit « les politiques sociales construisent des cibles de plus en plus précises afin de tenir compte de la diversité des registres des inégalités... Ce mécanisme individualise la perception des inégalités ou en restreint l'échelle pertinente à de petits groupes. Au lieu de créer un vaste monde moyen homogène, il exacerbe la perception des inégalités...Il en résulte un pessimisme noir. »⁵]

⁴ 31^{ème} Congrès de l'UNIOPSS – LILLE, 24 janvier 2013

⁵ Le travail des sociétés – Seuil , 2009 – p.72

- Il faut redire que les prestations universelles ont un fort impact sur les populations les plus défavorisées et qu'elles apportent une nette contribution à la lutte contre la pauvreté. De plus, un ciblage accentué des dépenses sociales vers les plus pauvres comporte un risque non négligeable de fragilisation des populations du niveau immédiatement supérieur. Comme le dit Jean-Claude BARBIER, le *welfare mix* auquel il faut tendre doit mettre en oeuvre « l'idée que la protection sociale pourrait permettre à la fois l'application d'un droit commun pour tous, universel, et le développement de services orientés vers les plus pauvres. »⁶.

3-2. Autre question, **le temps**. Certes, les contraintes politiques, sociales et financières conduisent légitimement les décideurs à décider périodiquement des mesures d'urgence ou de court terme. Celles-ci sont en général de peu d'effet sur le modèle social et auraient plutôt pour effet, par leur répétition, de renforcer la défiance (par exemple en matière de politique de l'emploi, par exemple les mesures toujours censées rétablir enfin l'équilibre financier de la protection sociale). [Il est vrai que le temps politique et le temps social ne s'accordent que difficilement, le second étant nettement plus lent que le premier. Rappelons nous que le dossier de la réforme des retraites est ouvert depuis 1989.]

Il devient temps de parler enfin de développement social comme on parle de développement économique, d'envisager certaines dépenses comme des investissements sociaux, programmables, productifs, de savoir en calculer et en prendre en compte le retour sur le moyen terme, d'intégrer dans nos décisions les conséquences sur les générations qui nous suivent ; que ce soit en matière de santé [(où la prévention et l'éducation sont encore des parents pauvres)], en matière de petite enfance et d'appui à la parentalité, en matière de formation continue orientée vers la qualification et la promotion professionnelles, en matière d'adaptation de la société au développement de la perte d'autonomie, etc..., le modèle social à venir devrait s'attacher à davantage « prévenir pour éviter d'avoir à indemniser demain, ... à préparer plutôt que réparer, ... à compter autrement, ... à retrouver dans les dépenses sociales une utilité économique. »⁷

IV – Le jeu social. Qui dit modèle social dit nécessairement relations, entre les personnes, entre les personnes et les institutions, entre les institutions. Les conditions du jeu social sont elles aussi à prendre en compte dans notre réflexion. Le rapport du Commissariat général leur fait, à mon sens, une place un peu maigre. Il n'est pas possible, là encore, d'être exhaustif sur un tel sujet, mais je voudrais terminer sur ce point en partant de l'idée simple selon laquelle le champ du social ne peut ignorer la demande actuelle pour une démocratie plus participative.

Celle-ci part, le plus souvent des territoires et on voit bien que les politiques sociales cherchent depuis plusieurs années à intégrer davantage la dimension territoriale ; d'autant que le territoire est aussi le premier lieu de l'innovation sociale et de la solidarité. Mais il faut bien dire que la rencontre de politiques traditionnellement verticales avec le territoire se fait péniblement. Le désordre politico-administratif qui continue de régner dans la gouvernance territoriale de la protection et de l'action sociales, et que continuent d'ignorer les projets de textes sur la décentralisation, n'est plus vraiment tenable, tant en termes d'efficience qu'en termes humains. Parviendra t-on, par exemple, à éviter de mêler décentralisation et

⁶ Congrès UNIOPSS, janvier 2013

⁷ Bruno Palier – Présentation de « Trois leçons sur l'Etat-Providence » de G.Esping-Andersen - Seuil, La République des idées – 2008, p.13)

déconcentration dans une sorte de « déconcentration » coûteuse et illisible pour le citoyen. Pensons au domaine de l'enfance, écartelé entre les Conseils généraux, les CAF, les municipalités, les ARS et l'Etat, ou à la politique de la formation professionnelle, largement décentralisée, quand la politique de l'emploi dont elle le principal outil est dans la main de l'Etat.

Par ailleurs, on ne peut pas ignorer que pour certains la protection sociale devrait davantage entrer dans le jeu du marché. Et, en ce sens, on ne peut qu'observer la tendance dérivante qui consiste à multiplier les procédures d'appels d'offres, les transferts vers les régimes complémentaires, le développement encouragé des établissements sociaux et médico-sociaux dans le secteur marchand. De même, les soins courants, de moins en moins remboursés par l'assurance-maladie, voient leur charge transférée sur la protection complémentaire et sur les ménages. Et cette évolution se combine avec l'exigence croissante de contreparties envers les bénéficiaires (tickets modérateurs, déremboursements, franchises, réponse aux offres d'emploi dites convenables, contrats d'insertion, etc.). [C'est alors, comme le dit Jacques DONZELOT, que l'on risque de passer d'un « social de compensation » à un « social de compétition, destiné (d'abord) à permettre la mobilisation de la société par rapport à des enjeux économiques. »⁸]

Dès lors, ce qui menace, si on ne régule pas cette évolution rampante, c'est la « marchandisation du social » avec son cortège de sélectivités et de stigmatisations et on peut fortement douter de la capacité du marché à faire du lien social. J'ajoute, dans cet ordre d'idées, que le prestige qui, dans notre culture récente, s'attache au contrat, et la déconsidération concomitante qui affecte la loi, méritent un examen attentif. En effet, et sans du tout vouloir réduire l'intérêt régulateur de la négociation, il faut précisément prendre garde à ce que loi et contrat ne soient pas mis en opposition, mais au contraire placés en complémentarité. [« Que les partenaires sociaux ... contribuent à la définition de l'intérêt général, excellente idée. Qu'ils le définissent eux-mêmes ... c'est une autre affaire »⁹.] Car, plus le contrat prend de place plus il tend à réduire celle de la norme générale, à consolider les corporatismes, à judiciariser les conflits, bref à contribuer à l'éparpillement de la société. Comme le dit la philosophe Michela MARZANO, « le contrat, cet acte majeur de la société libérale société libérale, signifie implicitement que nous ne fions pas les uns aux autres » et « lorsque les rapports juridiques priment sur toute autre forme de relation, la place de la confiance se réduit à la portion congrue . »¹⁰

- Enfin, on sent bien que l'Etat est mal à l'aise avec les corps intermédiaires. Le monde associatif social, pour reprendre cet exemple, met en œuvre une grande partie des politiques sociales. Mais la puissance publique, locale ou nationale, qui le finance en partie, le considère souvent soit comme un sous-traitant, soit comme un service déconcentré, soit encore comme une sorte d'entreprise dont on attend des résultats économiques, plus rarement comme un partenaire, et jamais comme un rouage nécessaire au fonctionnement harmonieux de la démocratie. Or, l'efficacité des corps intermédiaires ne se mesure pas à leur chiffre d'affaires ; elle s'apprécie à l'intensité des relations qu'elles sont capables de nouer et à leur talent de reconstitution des liens sociaux. Le modèle social à trouver implique nécessairement une réflexion sur les relais de la puissance publique ; la solidarité, quelle qu'en sera la définition, ne pourra

⁸ Le social de compétition – Esprit – Nov. 2008

⁹ Jean-Emmanuel Roy – Droit Social – n°9, septembre 2013

¹⁰ Le contrat de défiance – Grasset – 2010, pp.17 et 144

pas faire l'économie d'une implication réfléchie de la société civile. Notre modèle social rencontre aujourd'hui un problème aigu de gouvernance, lequel est l'un des symptômes parmi les plus manifestes, mais pourtant les moins abordés, de son inadaptation.

Dominique BALMARY