

ALAIN FAURE

UMR PACTE – GRENOBLE

Cette invitation à débattre me permet de tenter d'aborder ce qui constitue pour moi une énigme de science politique: n'étant pas spécialiste des politiques sociales, je ne parviens pas à comprendre pourquoi le secteur social, qui est marqué en matière de décentralisation par des avancées considérables depuis 1982, n'est jamais cité en exemple, n'est jamais mis en avant comme une réussite de la décentralisation. Ce sont paradoxalement des secteurs beaucoup plus récemment décentralisés qui occupent le terrain de l'innovation et de l'exemplarité dans les discours. Comment se fait-il qu'un secteur aussi professionnalisé, avec une telle ingénierie, doté de budgets aussi conséquents, riche en savoir-faire et en matière grise, ne fasse pas référence et ne soit guère évoqué comme un chantier où l'on produit de l'action publique locale innovante, partenariale, réactive, durable? Ce questionnement est en lien direct avec les trois sésames que sont le *projet*, le *contrat* et le *territoire*. Cette formule magique, qui a été labellisée par la DATAR il y a quelques années, a très bien fonctionné dans les domaines du développement local, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'éducation... Pourquoi cet engouement discursif (et symbolique) n'a-t-il pas les mêmes vertus communicatives en matière d'action sociale?

On peut se hasarder à relier cette énigme à un autre mystère: le récent *non* français au traité d'union européenne. L'Europe est en bonne partie construite depuis quelques années sur le triptyque projet/contrat/territoire, particulièrement lorsque l'on aborde de façon concrète la façon dont Bruxelles soutient et finance l'innovation sociale et le développement local. Cruel paradoxe français: les sondages après les élections ont montré que le monde du travail social avait très majoritairement voté *non* au traité d'union européenne. Troisième surprise enfin: les banlieues qui brûlent en France, avec nos collègues des pays voisins qui s'exclament: «c'est incroyable ce qui vous arrive, vous qui avez l'ingénierie la plus sophistiquée du traitement social en Europe!».

Je traduirai ces trois énigmes par une question de chercheur: pourquoi l'action sociale éprouve-t-elle tant de difficulté à «faire sens», à produire des priorités qui suscitent l'adhésion collective, à énoncer des valeurs qui incarnent une certaine modernité dans l'action publique? En ce sens, le titre de l'ouvrage fait vraiment mouche. C'est précisément l'oscillation non résolue entre la *compassion* et la *protection* qui pose problème. Cette dialectique, dans laquelle je changerai volontiers *protection* par *cohésion*, est en effet au cœur des débats sur la fameuse exception française et ses deux piliers, l'universalisme et le pacte social républicain. La compassion est l'anti-thèse du modèle républicain, mais toutes les contributions de l'ouvrage montrent les difficultés qu'éprouvent les politiques sociales à embrayer sur la cohésion. Comme l'ont proposé plusieurs intervenants ce matin, peut-être faudrait-il solliciter des philosophes et des ethnologues pour mieux étudier l'épaisseur des difficultés du passage du traitement individualisé des *usagers* aux objectifs de *vivre ensemble* des *citoyens*... Et si les scènes nationales peinent tant à affirmer une vision partagée sur les enjeux de solidarité et de cohésion, l'échelon local peut-il relever le défi? On trouve aujourd'hui beaucoup de milieux professionnels qui structurent des forums territoriaux pour tenter de formuler des orientations générales négociées avec les collectivités locales. Pour inverser un alter slogan à la mode, les professionnels de l'action sociale peuvent-ils entrer dans ce mouvement, c'est-à-dire *penser local et agir global*? Sur cette problématique, les acteurs concernés (élus compris) doivent résoudre une équation difficile dans les années à venir: parvenir à formuler et à mettre en application sur un territoire donné (une ville, un département, une région) des solutions nouvelles à la fois vertueuses (l'écoute, la solidarité, l'identité...) et pragmatiques (l'efficacité, la transversalité, la rationalité...).

Cette équation nous entraîne sur une question classique en sciences politiques: les changements d'échelles (vers le supra comme vers l'infranational) transforment-ils les politiques publiques et les façons de faire de la politique? Si les gouvernements nationaux peinent visiblement à formuler des *référentiels* consensuels depuis

quelques années, est-on capable d'inventer des priorités européennes et/ou régionales suffisamment partagées pour déboucher sur un meilleur traitement de la *question sociale*? En France, il semble que l'action sociale reste prisonnière de son histoire et du *sentier de dépendance* tracé par les départements et les communes. Les départements possèdent certes une bureaucratie très performante, mais ils ont aussi une pensée politique d'essence cantonale, c'est-à-dire moins soucieuse de cohésion globale que de micro-équilibres territoriaux. On ne peut pas reprocher à un conseiller général de travailler pour ses électeurs. Mais ce contexte rend difficile l'émergence d'élus départementaux légitimes pour territorialiser des pratiques professionnelles innovantes. Même problème pour les communes. On a bien vu, dans le débat sur les banlieues qui brûlent, que le maire, fût-il un rempart symbolique exemplaire contre le délitement du tissu social, n'en demeure pas moins prisonnier d'un périmètre, celui de sa commune, alors que les problèmes de mixité sociale et d'inégalités socio-économiques se posent *a minima* à l'échelle de l'agglomération, quand ce n'est pas plutôt à celui de la grande région urbaine ou même des équilibres inter-régionaux.

Osons un diagnostic en guise de conclusion : l'une des clés du renouveau pour l'action sociale se situe dans les innovations que les professionnels parviendront demain à pérenniser en concertation avec les leaders politiques au sein des communautés d'agglomération et des conseils régionaux. Pour les agglomérations, la politique de la ville a ouvert des voies intéressantes, notamment en matière de transversalité et d'évaluation, mais sans doute à une période d'adolescence institutionnelle pour les agglomérations qui interdisait les changements en profondeur. Pour peu que les conseillers communautaires deviennent des élus plus légitimes (la réforme pour leur élection au suffrage universel direct est prête), avec un *maire d'agglomération* qui incarnerait pleinement la diversité de monde urbain, la politique sociale d'agglomération pourrait devenir un *modèle* produisant des normes de métier et des référentiels partagés. Pour les régions aussi, la raison d'espérer est à la fois politique et stratégique. Les conseillers régionaux incarnent une nouvelle génération de responsables publics dans la mesure où leur rapport à l'intérêt général est peu conditionné par la pensée cantonale et les joutes municipales. Comme les parlementaires, les élus régionaux sont au cœur d'un *agir politique* plutôt délibératif et qui s'articule de plus en plus aux controverses portées par les milieux experts et par les scènes participatives. Dans mes recherches actuelles sur la régionalisation des transports ferroviaires par exemple, je suis fasciné de voir à quel point les orientations stratégiques dans ce domaine diffèrent fortement d'une région à l'autre. L'explication vient non pas des positionnements partisans, mais du fait que les milieux concernés par le train (la SNCF, les comités d'usagers, les lobbies sectoriels, les responsables politiques, l'État déconcentré, les élites urbaines, les aménageurs ruraux, les environnementalistes...) construisent, dans chaque région, une représentation différenciée du bien commun. Cette *démocratie différencielle* en émergence, ce n'est pas juste de la technique adaptée à chaque contexte politique ! C'est beaucoup plus que cela : il s'agit d'une vision de la société qui se dessine en émancipation par rapport aux schémas nationaux et catégoriels traditionnels. Une vision imprégnée simultanément par la culture politique propre à chaque configuration régionale et par la nature des médiations catégorielles et citoyennes en présence. L'évolution est pavée d'incertitudes, mais aussi de nouveaux compromis sociaux.

Depuis vingt ans, le monde de l'action sociale s'est puissamment professionnalisé, parfois jusqu'à l'hyerspécialisation, en cultivant souvent une posture militante de résistance anti-libérale. Toute la question est de savoir si ce milieu pourra et saura, demain, faire partager son expertise dans les nouvelles arènes métropolitaines et régionales en matière de compassion et de protection. Et s'il saura occuper un rôle moteur de médiation pour impulser de nouveaux idéaux de cohésion sociale. Vaste défi !