

Introduction

Je tiens à remercier les organisateurs de m'avoir invitée à ce congrès international de l'AIFRIS à Montréal. Je suis Professeure de sociologie en France, à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, spécialiste de la sociologie de la précarité, de la pauvreté et en également, des politiques sociales et de l'intervention sociale. Je mène aussi, de manière plus récente, des recherches sur les questions du handicap, de la vieillesse (projet ANR/FQRSC en cours) dans une perspective comparative France Québec. Mais ici, la réflexion que je propose est surtout à partir de ma connaissance du système français, et je laisserai au temps d'échanges des questions éventuellement sur les points communs ou les différences avec le Québec ou d'autres pays.

- ⇒ Le point de départ de mon exposé sera la question du congrès : solidarités en questions et en actes, quelles recompositions. L'angle particulier que j'ai choisi est d'interroger : qu'est-ce que la protection sociale à l'ère de la Nouvelle Gestion publique NGP (ou en anglais, New Public Management) révèle des transformations de solidarité, comment elle participe à les transformer aussi – c'est pourquoi je retiens l'idée de laboratoire, empruntée à Robert Ezra Park (à propos de la ville de Chicago dans les années 1920) : comme la ville en 1925, l'intervention sociale me semble en effet à la fois un lieu d'observation pour le chercheur, qui étudie le social en train de se faire ; et un lieu d'expérimentation pour des acteurs qui testent des voies pour le transformer
- ⇒ M'inspirant de la formule fameuse de Robert Park dans *The City* (1925) je propose donc de considérer l'intervention sociale comme un *laboratoire* sur le « nouveau social » que la NGP contribue à faire émerger via les transformations de la protection sociale ; et de discuter ce qu'elle nous permet d'observer dans ses recompositions.

Le raisonnement de l'exposé sera construit autour des étapes suivantes : dire que les solidarités sont en questions, est-ce dire qu'elles sont en crise, au sens où elles se délitent ? ou ne fait-il pas plutôt penser en termes de recompositions et si oui, dans quelle mesure ? Et, est-ce que ces recompositions vont jusqu'à l'émergence d'un nouveau modèle de solidarité (au singulier) ?

1) Solidarités en questions : ce qu'en dit la sociologie

Le premier apport - peut-être même le principal ? de la sociologie me semble être d'insister sur l'ambiguïté des mots que nous utilisons, et d'attirer l'attention sur leurs enjeux. Le terme : solidarités, a en effet plusieurs sens.

Solidarité peut avoir le sens d'empathie, d'entraide. C'est finalement, l'image que l'on a souvent de la protection sociale (avec aussi un terme lié, à connotation souvent péjorative, l'assistance) De ce point de vue, un sociologue comme Robert Castel a montré la transformation historique, qui a permis de passer du sentiment de charité ou de bienveillance, à une politique publique, avec des droits garantis par l'Etat, mise en œuvre par des acteurs publics et privés (associations en France, OBNL au Québec)

En sociologie, solidarité a aussi un autre sens, emprunté à Emile Durkheim : c'est ce qui fait tenir ensemble les hommes en société, ce qui explique comment et pourquoi la société tient, malgré les conflits, malgré l'individualisme. Ici il ne s'agit pas forcément d'empathie ni d'entraide ! Mais la solidarité recouvre plutôt ce que l'on appelle aussi le lien social au singulier, ou la cohésion sociale, avec deux modèles : celui de la solidarité mécanique par la ressemblance, fondée sur le sentiment d'appartenir à une même communauté ; ou, le modèle de la solidarité organique par l'interdépendance, qui désigne le fait d'être dépendants les uns des autres car complémentaires, notamment dans le cadre division du travail. Pour Durkheim, l'époque industrielle est celle du passage d'une solidarité mécanique dominante, à une solidarité fondée principalement sur des liens organiques.

C'est je pense, le deuxième apport majeur de la sociologie sur la question posée par le Congrès : rappeler, souligner que l'idée de transformation des solidarités n'est pas nouvelle.

Pour Durkheim, les sociétés traditionnelles, rurales se caractérisent par une solidarité familiale, de village avec des liens forts, des relations de face à face. Mais ce n'est pas seulement des petits groupes, d'autres liens de solidarité mécanique peuvent caractériser des collectifs étendus (comme la religion, la nation), le trait commun est de s'identifier au même corps social ; avec une conscience collective forte. Au XIXe siècle, à son époque en France, l'industrialisation transforme ces liens et Durkheim observe qu'une autre forme de solidarité s'est développée, qui caractérise la société moderne sans faire disparaître complètement les anciens liens. Or, la solidarité organique, par complémentarité dans la division du travail n'est pas l'entraide ni l'empathie. Comme le souligne aussi l'économiste Adam Smith, je n'attends pas ma viande de la bienveillance de mon boucher, mais de son intérêt bien compris. Smith a une conception de la solidarité (au sens du lien social) liée à l'intérêt. Il ajoute l'idée de main invisible et de convergence intérêts individuels et collectifs. Durkheim a un raisonnement un peu différent, il insiste sur complémentarité. Et Durkheim ajoute que cette solidarité traduit une conscience collective moins forte, avec des risques d'anomie.

Aussi, avec Leon Duiguit, juriste, et d'autres auteurs du 19^e, Durkheim théorise un concept de solidarité qui va inspirer les fondateurs de la protection sociale : une solidarité garantie par l'Etat, par laquelle les pouvoirs publics redoublent la solidarité organique d'une interdépendance obligatoire à travers des mécanismes de redistribution sociale, justifiés précisément par l'affaiblissement des solidarités mécaniques (à cause des familles éclatées par l'industrialisation, de l'affaiblissement des religions...)

C'est le troisième apport de la sociologie, et plus généralement des sciences humaines et sociales en général que je soulignerai ici : la mise en évidence d'une pluralité des logiques et aussi, des acteurs des solidarités.

Après la seconde guerre mondiale, l'Etat, ou plutôt les pouvoirs publics sont garants du système de protection sociale qui en France et en Allemagne, est imbriquée dans la solidarité par le travail. C'est ce que Robert Castel appelle la société salariale ; cet auteur insiste sur les droits du travail, les droits sociaux qui peu à peu et de plus en plus jusqu'aux années 1970/80, sécurisent les salariés. Gosta Esping Andersen a à l'inverse, une image assez négative de ce modèle, qu'il désigne par l'expression : Etat providence conservateur corporatiste. Ce modèle est déjà pluriel puisqu'il articule l'Aide sociale (assistance publique), l'assistance privée qu'i n'a pas disparu... Mais l'essentiel des flux financiers, très importants (plus de 80%) vont en France vers l'assurance sociale, obligatoire. Le système français de protection sociale est très majoritairement encore un système assurantiel financé par cotisations sur le travail, avec une redistribution horizontale, des bien portants vers les malades, des actifs vers

les inactifs, des célibataires vers les chargés de famille (mais pas, ou plutôt moins, des riches vers les pauvres : ce qui correspondrait à un modèle de solidarité verticale).

C'est donc ce système qui selon Robert Castel fonctionne jusqu'aux années 1980. Puis avec l'apparition du chômage de masse en France, nous aurions connu une triple crise de l'Etat providence (de financement, d'efficacité et de légitimité selon Rosanvallon en 1981) ; et une montée des incertitudes (selon Castel, 2009).

J'ai précisé le terme solidarités et les apports de la sociologie, je vais maintenant plus rapidement revenir sur celui de « crise ». La crise, selon François Aballéa, est une situation dans laquelle les éléments de déstructuration l'emportent sur les éléments de restructuration (1996). En simplifiant, on peut admettre que la « crise » de l'Etat providence est celle des solidarités publiques. D'où l'appel à la recomposition des solidarités collectives (publiques et privées, avec y compris familles et autres solidarités privées, non lucratif et lucratif) qui sont des questions majeures sur l'agenda des politiques mondiales.

Or, cette crise (ainsi désignée au tournant des années 1980 voire un peu avant) est aussi concomitante de l'émergence d'une nouvelle doctrine ou plutôt, d'un ensemble de principes et de recommandations d'inspiration néolibérale et néo-managériale, la nouvelle gestion publique. La NGP s'applique en effet aux secteurs emblématiques de l'Etat providence (éducation, et bien sûr, protection sociale – santé, social (Bellot, Bresson, Jetté, 2013).

La NGP me semble pouvoir être caractérisée comme un modèle d'analyse et un ensemble de préceptes d'inspiration (néo)libérale, qui visent à transformer de l'intérieur un système pensé depuis le XIXe siècle sinon comme l'antidote, du moins le correcteur du premier libéralisme industriel. Aussi la NGP révèle, et promeut en même temps une recomposition des solidarités (public/privé, cohésion sociale/montée de l'individualisme).

La question/ le fil conducteur que je vais maintenant adopter dans la suite de l'exposé est la suivante : comment caractériser la pluralité des logiques de solidarité aujourd'hui, cette pluralité est-elle un indicateur de crise ou un indice de transformation/recomposition peut-être plus « positive » des solidarités ? L'idée, simple qui sert d'argument (sinon de justification), sous-tendant les réformes de la NGP est de considérer que la protection sociale (au sens de mécanismes identifiés, institutionnalisés de solidarité publique) change parce que les solidarités en général, au sens de ce qui fait tenir ensemble les hommes en société change. En même temps, cette transformation actuelle de la protection sociale contribue à transformer l'architecture des solidarités publiques et privées, et leurs liens. C'est pourquoi je propose de considérer l'intervention sociale à l'ère de la NGP comme un laboratoire pour saisir la recomposition des solidarités (Park)

2- Comment l'intervention sociale à l'heure de la NGP contribue à transformer les solidarités (laboratoire au sens de : lieu d'expérimentation d'un nouveau social)

Dans le temps qui me reste, j'insisterai, parce que cela ne me semble pas fait si souvent, sur l'aspect volontariste, par des acteurs qui ne s'en cachent pas, de cette transformation des solidarités (notamment des acteurs économiques, politiques).

Il est en effet possible voire même, facile d'identifier ces acteurs : forums mondiaux, cercles d'économistes... Un exemple est emblématique. Créé en 1971 par Klaus M. Schwab, professeur d'économie, le Forum économique mondial (*World Economic Forum*) est une fondation à but non

lucratif. Le Forum est connu pour sa réunion annuelle à Davos, en Suisse, qui réunit des dirigeants d'entreprise ; des responsables politiques du monde entier ; des intellectuels et des journalistes, afin de débattre des problèmes de la planète, et de mettre en place un agenda global de libéralisation de l'économie et des règles du commerce mondial. Parallèlement aux réunions, le forum publie un certain nombre de rapports économiques et implique ses membres dans différentes initiatives liées à des secteurs spécifiques. La fondation consacre chaque année environ 100 millions d'euros à l'organisation des différentes rencontres.

En janvier 2017 a eu lieu la 47^{ème} édition du Forum économique mondial à Davos. Une cinquantaine de chefs d'Etat et de gouvernements ont retrouvé des centaines de grands patrons, économistes, experts et journalistes venus de toute la planète.

Mais, qu'est-ce que la NGP, ses principes, ses logiques d'action ?

La Nouvelle Gestion publique (en anglais New Public Management) trouve son origine dans ces idées néo-libérales des années 1970 : « elle fait partie d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des formes d'Etat providence jugées illégitimes et productrices d'effets anti-économiques » (Merrien, 1999). Son principe fondamental repose sur la négation d'une différence de nature entre gestion publique et gestion privée. De plus, elle réclame un meilleur partage des rôles entre le pouvoir politique : qui prend les décisions stratégiques, fixe les objectifs et l'administration ou le gestionnaire : qui prend les décisions opérationnelles. Ces recommandations sont justifiées par l'objectif d'améliorer le rapport coût/efficacité du service. Les citoyens sont considérés comme des consommateurs de services publics.

Or, ces orientations transforment l'intervention sociale. Certains les voient comme destructrices des valeurs même du social, à travers sa discrète chalandisation (Chauvière, 2005).

Citons par exemple un mot d'ordre de la NGP qui s'applique à l'intervention sociale : l'injonction à produire un service « plus efficace ». Cette idée en apparence consensuelle soulève en réalité de nombreuses questions.

- L'efficacité pour qui, en quel sens ?
- Quels critères d'évaluation ?
- Quels objectifs ?

Avec aussi, un risque pour les précaires : celui d'un effet de sélection/exclusion – par exemple lorsque l'efficacité suppose de sélectionner dans les dispositifs d'accompagnement les chômeurs déjà les plus qualifiés et les mieux insérés, pour améliorer les statistiques de sortie en emploi.

Avec ce raisonnement, le secteur de la protection sociale apparaît en effet comme un secteur économique (presque ?) comme les autres, ce qui justifie en retour l'application du management par les dispositifs ou le « management désincarné » (Dujarier, 2015) – dans un secteur censé revitaliser les relations sociales ! L'intervention sociale comme secteur d'activité n'est-elle pas elle-même aux prises avec la déshumanisation ? (Linhart, 2015)

Ces évolutions justifient de (re) poser la question des conséquences plus globales de l'application de la NGP à l'intervention sociale sur la recomposition des solidarités. Qu'est-ce que le social en train de se recomposer ? (dans lequel la protection sociale serait une solidarité parmi d'autres ?...)

3. L'intervention sociale comme laboratoire (lieu) de recherche, révélateur de recompositions plus globales

Les arguments développés précédemment suggèrent que l'on serait en train de passer de la solidarité et du lien social au singulier à la coexistence de multiples formes d'agencement, recomposition... de liens sociaux au pluriel.

Il s'agit alors de ne pas se contenter de l'idée de crise de la solidarité, mais d'interroger cette recomposition des solidarités et surtout, de poser une question, jusqu'ici sous-jacente : au-delà des logiques plurielles, émerge-t-il aujourd'hui un (nouveau) « modèle » de solidarité(s) ? La NGP devrait ici être considérée comme un lieu privilégié pour observer mais aussi, qui « fabrique » ce nouveau modèle – à travers les innovations qui transforment la place et les articulations du public/du privé, ou le développement du ni ni, le mot d'ordre des hybridations... Avec une question liée : y a-t-il substitution ou complémentarité des différents types de solidarités (publiques / familiales, intergénérationnelles...) ?

Pour tenter de répondre, je rappellerai d'abord que la protection sociale est à la fois une réponse aux crises des solidarités (recul solidarité familiale, besoin solidarité intergénérationnelle) et une forme de solidarité en crise. Aussi pour saisir la recomposition du social, faudrait-il coupler l'idée de transformation interne à chaque forme de solidarité (y compris la protection sociale) et le réagencement de l'ensemble des solidarités....

Cependant, un tel programme de recherche est difficile à réaliser car les distinctions qui nous sont habituelles selon que l'opérateur est public/privé lucratif/non lucratif d'une part, sont aujourd'hui largement brouillées, d'autre part, n'ont pas pour autant disparu. Autrement dit, elles coexistent aujourd'hui, entre elles et avec d'autres, dans un système (ou un non système ?) de superpositions/hybridations. Cette observation en soi est un résultat important puisqu'elle traduit qu'il n'y a pas à ce jour « un » nouveau modèle de solidarité clairement identifié qui s'impose ? – donc pas de recomposition au singulier...

A contrario pourtant, il est incontestable que les solidarités publiques se réorganisent aujourd'hui à partir de mots d'ordre bien identifiés comme l'individualisation et la territorialisation, couplé à l'affaiblissement relatif des régulations sectorielles (par grands secteurs d'action publique, santé, social, éducation...). Il y a aussi une transformation interne du secteur public – et du domaine politique. Les mots : nouvelle gouvernance, montée des responsabilités locales désignent des transformations identifiées, qui s'articulent avec la montée d'instances supra nationales. Pourtant, il demeure aujourd'hui des interrogations fortes sur les échelles de territoire pertinentes, et de nombreuses incertitudes sur le réagencement avec les solidarités privées sous toutes leurs formes.

Par ailleurs, on observe incontestablement partout une montée de la logique et des règles de gestion, en lien avec le mot d'ordre de l'individualisation. Mais cette évolution a (au moins) deux facettes. Derrière la « dépolitisation » apparente, s'observe la logique très politique de la gestion dans le secteur (au sens de choix collectifs implicites relatifs aux questions non posées, comme : l'efficacité pour qui ? pour quoi faire ?). Il y a aussi au moins deux interprétations possibles de l'individualisation : comme responsabilisation et comme accompagnement personnalisé (Muller et al., 2012).

J'en arrive donc à essayer de caractériser cette recomposition de solidarités, que permet d'observer et, aussi, contribue à fabriquer l'intervention sociale à l'heure de la NGP. J'ai évoqué l'idée d'hybridation (voulue, partielle) des logiques public/privé. La thématique des solidarités privées est nécessairement présente à travers l'idée même de NGP : rapprochement secteur public avec le secteur marchand (évaluation, efficacité, performance, excellence, rentabilité). Les réformes engagées encouragent et contribuent aussi au brouillage des distinctions privé/public au sens : individuel/collectif, intime/institutionnel. Par exemple : le développement des services à domicile aux personnes âgées et aux personnes handicapées dans le cadre de nouveaux arrangements institutionnels (Lenzi, 2015 ; Bresson, Dumais 2017) est lié à la désinstitutionnalisation (fermeture de nombreux lits d'hôpitaux^o). Mais, cette évolution ne signifie pas disparition des institutions – ce qui s'observe plutôt, c'est l'émergence de nouvelles institutions plus 'souples', (pour l'instant ?) moins protectrices. C'est bien sûr, un des enjeux du tiers secteur et de l'économie sociale au Québec,

économie sociale et solidaire en France (secteur qui inclut le marchand lucratif en France, mais pas au Québec).

A travers ces quelques éléments, ce qui s'observe peut-il toutefois être simplement résumé comme un tournant néolibéral, ou comme sa résistible ascension (par référence à Bertold Brecht) – expression qui invite alors à interroger aussi les processus de résistances et/ou de réappropriation/transformation?

Pour illustrer, je reviendrai sur les trois grandes institutions du social en France : la Sécurité sociale, l'Aide sociale et aussi l'Action sociale, pour montrer comment elles « fabriquent » des formes de solidarité-s et simultanément, des figures de l'individu plurielles suivant une logique d'articulation encore incertaine, selon moi.

Dans la Sécurité sociale : la technique de l'assurance repose sur une logique de solidarité sociale dans laquelle « l'individu » est le travailleur, cotisant et assuré ; avec la figure complémentaire de l'« ayant droit » qui bénéficie de la cotisation prélevée sur un travailleur. Mais aujourd'hui, avec la volonté de limiter les dépenses sociales il y a remise en cause du modèle, développement des « participations » demandées, dé-remboursements de médicaments... Soit, des évolutions qui font glisser vers la figure de l'individu usager – acheteur voire, client consommateur, qui paye parce qu'il consomme. Mais cette figure n'a pas fait disparaître celle de l'ayant droit. De plus, elle se superpose aussi avec les campagnes sur les antibiotiques, la responsabilisation du citoyen, invité à faire preuve de civisme pour éviter que le déficit de la sécurité sociale n'explose. Il n'y a donc pas mutation complète mais éclatement des modèles de solidarités et des figures d'individus.

De même, l'Aide sociale est en France, héritière de l'Assistance publique, et elle organise une redistribution verticale : des riches vers les pauvres – d'où, le stigmate qui pèse sur la « culture de l'assistance ». Mais depuis 1988, et la réforme du RMI, (Revenu Minimum d'Insertion), puis du RSA (Revenu de solidarité active) la nouvelle figure promue est celle de l'individu en insertion/actif – voire, responsable-coupable, porteur de droits nouveaux ou devant faire des efforts pour mériter la solidarité.

Enfin, l'Action sociale en France regroupe l'Aide sociale « facultative » publique, et l'action associative privée, elle fonctionne principalement grâce à des subventions publiques et recouvre les secteurs de l'insertion, de la prévention... Dans ses modalités en France, elle a longtemps promu la figure des militants, et/ou « citoyens actifs », capables de prendre en mains collectivement leur destin et de transformer la société. C'est la logique de l'Éducation populaire. Aujourd'hui, cependant, les glissements sont observables vers la participation des habitants pour mettre en œuvre petites choses locales ; et aussi vers le privé lucratif, avec également des recompositions avec le mouvement coopératif (dans le secteur de l'Économie sociale et solidaire). Donc dans l'Action sociale aussi, plusieurs modèles de solidarités coexistent, évoluent, apparaissent, disparaissent.

Conclusion ;

L'intervention sociale à l'heure de la NGP est un laboratoire qui permet d'observer, et aussi pour ses acteurs, d'expérimenter un double mouvement de décomposition/recomposition des solidarités notamment, publiques. A travers les réformes qui visent à mettre en cause une « société d'assistanat » en légitimant les objectifs de responsabilisation et d'autonomisation des individus ou encore, de désinstitutionnalisation, s'observent des figures plurielles de l'individu et des contenus pluriels de solidarités. En effet le besoin de solidarité (au sens de liens d'interdépendance) est toujours vivace et s'incarne dans des institutions toujours existantes. Cette pluralité des logiques, l'incertitude sur le sens des recompositions m'amènent à conclure qu'il n'y a pas aujourd'hui de nouveau modèle « structurant » de solidarité qui serait en émergence, et que nous pourrions

identifier. Dans l'articulation décomposition/recomposition, le premier terme reste en ce sens, celui qui me semble s'imposer, justifiant l'idée de « crise » des solidarités.

Faut-il considérer pour autant que l'idée même de solidarité pourrait s'affaiblir au point de disparaître à l'échelle des sociétés ? La question est cruciale puisqu'elle signifie aussi, la disparition de ces sociétés elles-mêmes. Pourtant, j'invite à répondre par la négative ici puisqu'il y a bien encore des formes et des modèles multiples voire, foisonnant-e-s de solidarités, à des échelles et avec des temporalités incertaines toutefois. Sans pouvoir prédire l'avenir, je conclurai donc que la décomposition/recomposition des solidarités est un processus en cours, et que nous sommes plus que jamais face défi de la refondation de la solidarité (au singulier), donc, de la cohésion sociale.

Bibliographie

Bellot Céline, Bresson Maryse, Jetté Christian (dir), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, Presses universitaires du Québec, 2013

Bresson Maryse, *Sociologie de la précarité*, Colin 2010 (reed 2015)

Bresson Maryse, Colomb Fabrice, Gaspar Jean-François (dir), *Les territoires vécus de l'intervention sociale*, Presses universitaires de septentrion, 2015

Bresson Maryse, *Le travail social face aux vulnérabilités*, *Cahiers Français* n°390, janvier-février 2016, 49-53.

Bresson Maryse, « La relation de service dans l'action sociale et la nouvelle gestion publique », *Vie sociale* n° 14, janvier 2016, 109-126.

Bresson Maryse et Dumais Lucie, « Les paradoxes du recours aux aidants familiaux dans les politiques sociales : l'exemple des politiques du handicap en France et au Québec », revue *Politiques sociales et familiales*, à paraître en 2017

Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995

Castel Robert, *La montée des incertitudes*, Fayard, 2009

Chauvière Michel, *Trop de gestion tue le social, essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, 2010

Dujarier Marie-Anne, *Le management désincarné, enquête sur les nouveaux cadres du travail*, La Découverte, 2015

Durkheim Emile, *De la division du travail social*, PUF, (1^e ed 1893).

Lenzi Catherine (dir), Avec Jetté C., Normandeau S., *Les politiques et pratiques d'intervention à domicile et en milieu ouvert dans les champs de la protection de l'enfance, du handicap et du vieillissement. Comparaison France/Québec, rapport remis au Conseil Régional Rhône-Alpes, avril 2015.*

Linhart Danielle, *La comédie humaine du travail. De la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*

Merrien François Xavier, *La nouvelle gestion publique : un concept mythique*, *Lien social et politiques*, (41) 1999, 95-103

Muller Béatrice, Jean-Claude Barbier, Maryse Bresson (dir), *Les solidarités à l'épreuve des crises*, L'Harmattan, 2012

Park Robert, Ernest W. Burgess, Roderick Duncan McKenzie, *The City*, 1925