

Collection « Trames »  
dirigée par Bernadette Allain-Launay  
et Serge Vallon

L'objectif de la collection est de constituer une « bibliothèque de travail » des professionnels du champ social et médico-social. Elle propose des synthèses de connaissances, des outils de réflexion et d'analyse, toujours référés à la pratique professionnelle, selon notamment trois axes: les publics de l'intervention sanitaire et sociale, les structures et les modes de prise en charge, les pratiques éducatives.

Retrouvez tous les titres parus sur  
[www.editions-eres.com](http://www.editions-eres.com)

Les nouveaux enjeux  
de l'action sociale  
en milieu ouvert

Pascal Le Rest

DU MÊME AUTEUR

*Le métier d'éducateur de prévention spécialisée,*  
Paris, La Découverte, 2007.

*L'errance des jeunes adultes. Causes, effets, perspectives,*  
Paris, L'Harmattan, 2006.

*Méthodologie et pratiques éducatives  
en prévention spécialisée,*  
Paris, L'Harmattan, 2004.

*Paroles d'éducateurs de prévention spécialisée.  
Les éduc de rue au quotidien,*  
Paris, L'Harmattan, 2002.

*La prévention spécialisée.  
Outils, méthodes, pratiques de terrain,*  
Paris, L'Harmattan, 2001.

*Prévenir la violence,*  
Paris, L'Harmattan, 2001.

*Drogues et société,*  
Paris, L'Harmattan, 2001.

*Les jeunes, les drogues et leurs représentations,*  
Paris, L'Harmattan, 2000.

# *Les nouveaux enjeux de l'action sociale en milieu ouvert*

*Réalités, défis et perspectives d'avenir  
pour les acteurs*

Trames

**ères**  
éditions

## Table des matières

Introduction..... 7

### LES POLITIQUES SOCIALES À L'ÉPREUVE DE LA GLOBALISATION

1. La petite musique du local et du global.....	11
2. L'outillage réglementaire pour remodeler le niveau de l'opérationnalité des dispositifs sociaux et médico-sociaux.....	37
3. Le poids des départements et l'anesthésie des réseaux associatifs.....	59

### LES PARCOURS DES PERSONNES EN DIFFICULTÉ SOCIALE DANS LA FRANCE DU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

La mondialisation à visage découvert.....	91
1. Bernard et le problème du logement.....	97

Conception de la couverture :  
Anne Hébert

Version PDF © Éditions érès 2012  
ME - ISBN PDF : 978-2-7492-2196-0  
Première édition © Éditions érès, 2009  
33, avenue Marcel-Dassault, 31500 Toulouse  
[www.editions-eres.com](http://www.editions-eres.com)

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. : 01 44 07 47 70 / Fax : 01 46 34 67 19

2. Pierre et la prégnance des frontières.....	115
3. Camille et l'adaptabilité au monde du travail.....	133
4. Thomas et la tragédie de la filiation.....	155
De l'avenir de l'action sociale .....	173

LE CONTEXTE SOCIÉTAL  
DE L'ACTION SOCIALE

1. Le profil d'une jeunesse entre élaboration et crise.....	183
2. Un des grands enjeux de l'action sociale : les mineurs délinquants face à la justice .....	217
3. Des réalités sociales récentes qui génèrent de nouveaux dispositifs et de nouvelles modalités d'intervention en direction des jeunes majeurs .....	251
4. Face au développement des conduites à risque des jeunes, la responsabilisation sociale accrue des parents pèse sur les dispositifs.....	283
Conclusion.....	305
Annexes.....	315
Bibliographie .....	323
Lexique.....	333

## *Introduction*

Quels que soient les professionnels de l'action sociale et leur champ d'appartenance, des équipes de prévention spécialisée aux CHRS, des assistants sociaux aux CHU, ils éprouvent dans leur pratique quotidienne des difficultés croissantes pour effectuer leur mission en fonction de la déontologie qui prévaut depuis cinquante ans (la fin de la Seconde Guerre mondiale). Or ces difficultés s'éclairent au regard des politiques sociales, qui conditionnent et articulent les modes d'intervention. Les politiques sociales s'orientent différemment depuis le début des années 2000. Cette orientation témoigne de nouvelles tendances, résolument sécuritaires et aux dépens de l'idée d'éducabilité. Pour la caractériser précisément, il faut regarder du côté des lois, tout d'abord des lois de décentralisation jusqu'à celle du 2 janvier 2002 qui réforme l'action sociale et médico-sociale, puis des lois Perben I et II, jusqu'aux lois du 5 mars 2007,

celle qui réforme la protection de l'enfance et celle relative à la prévention de la délinquance.

Quand on y regarde de plus près, alors la proximité des politiques sociales avec les questions de globalisation apparaît. Le désengagement de l'État en matière de politique de la jeunesse, par exemple, prend alors son sens, comme la reprise en main des missions par les collectivités territoriales. Les départements, depuis la décentralisation, détiennent les capacités de réponses pour le RMI, le RSA, l'APA, le handicap, l'ASE, etc.

Évidemment, le mouvement de réduction de l'État autour de ses missions régaliennes aura une incidence majeure sur les différents dispositifs de l'action sociale (qu'il s'agisse de l'aide sociale à l'enfance ou de la justice des mineurs, de la responsabilisation accrue des familles aux personnes handicapées, des personnes en difficulté d'insertion à celles qui sont fragiles psychologiquement, etc.) et les manières d'articuler la pratique professionnelle (secret professionnel, travail en réseau, avec la police, avec la justice, avec les élus, etc.). Si les dispositifs vont devoir affronter des chocs compte tenu des incidences des lois, d'ores et déjà les professionnels de l'action sociale se posent des questions légitimes sur le mouvement de transformation de leur professionnalité, qu'ils devinent plus qu'ils ne comprennent.

## LES POLITIQUES SOCIALES À L'ÉPREUVE DE LA GLOBALISATION

1  
*La petite musique  
du local et du global*

LE CONSTAT DU TERRAIN

Ma pratique professionnelle me conduit à apprécier les nouvelles problématiques sociales. Celles-ci concernent la grande majorité de la jeunesse (les 15-30 ans), sur le registre de l'insertion tant sociale que professionnelle, et même les jeunes qui n'ont pas de difficulté sur les plans de la désaffiliation, de l'usage de produits toxiques ou de la réussite scolaire (pour ne prendre que trois indicateurs parmi d'autres). Bien sûr, à l'autre bout du spectre, les nouvelles expressions de l'errance chez les jeunes doivent être interrogées comme l'illustration d'une modernité tragique, mettant en scène des conduites à

risque, différents types d'addictions, des questions de violence, des problèmes psychiatriques, etc.

C'est en les questionnant, sur le terrain, au cours de pratiques inter-institutionnelles, que j'ai pu constater le décalage entre les réponses apportées par les dispositifs d'aide et les besoins ressentis compte tenu de l'inflation des problématiques. Pour imaginer ces décalages, il suffit de suivre les parcours des jeunes gens qui symbolisent ces nouvelles problématiques sociales, dans leurs périple par les structures d'aide et les dispositifs. En France, les problèmes des migrations de personnes qui viennent de Chine, d'Afrique noire ou d'ailleurs, se posent en effet de façon nouvelle dans un monde qui, paradoxalement, se présente comme ouvert. L'absence de papiers administratifs en règle constitue désormais un handicap pour se maintenir sur le territoire national. Cette question se pose également pour des populations qui appartiennent aujourd'hui à l'Europe, c'est notamment le cas des Roumains.

Les migrations se font parfois de région à région dans l'Hexagone pour des catégories de populations françaises, parfois aussi sans papiers ou démunies de certains titres. Les jeunes en errance, de ce point de vue, sont emblématiques de cette nouvelle question sociale qui n'est pas sans interroger les différentes collectivités territoriales, notamment sur le sujet de la domiciliation, sans laquelle les droits sociaux des personnes ne peuvent être servis. Or, domicilier quelqu'un d'indésirable issu d'un autre territoire, fût-il limitrophe, ne présente que des désavantages

pour les collectivités territoriales. Non seulement la domiciliation implique le versement de droits sociaux par reconnaissance d'une légitimité locale mais cela accroît les risques de l'amorce d'une pompe dangereuse qui représente des coûts économiques non négligeables. Comme ces mêmes collectivités ont déjà à faire face à des dépenses publiques considérables, leur logique est par conséquent de veiller à la maîtrise des coûts.

Pourtant, si l'on observe de plus près l'errance, on constate qu'elle ne concerne pas seulement des personnes sans emploi et sans ressources mais aussi des travailleurs pauvres et des étudiants salariés qui n'ont parfois qu'une voiture pour domicile, ou un vieux fourgon qui ne roule plus. Dans les grandes agglomérations, on observe des campements sur les espaces disponibles au bord des autoroutes ou des périphériques, dans des *no man's land*, parfois dans des bois ou des forêts.

#### DES PROBLÉMATIQUES SOCIALES TRANSCONTINENTALES

Ailleurs dans le monde, comme le montre Mike Davis dans ses travaux (2007), la bidonvillisation des grandes métropoles témoigne du signe d'un exode rural massif et parfois de l'expropriation des petits exploitants agricoles par des grandes compagnies d'exploitation agricole ou minière et parfois par le pouvoir politique. Cet exode précipite la disparition

des liens traditionnels de solidarité entre les personnes et accroît un processus de désaffiliation.

Cette dernière entraîne des phénomènes dramatiques à l'échelle intercontinentale comme le risque que les Mexicains courent à pénétrer aux États-Unis, que les jeunes Marocains prennent pour franchir la Méditerranée à partir de Tanger, ou encore l'errance des enfants des rues à Dakar. Bien sûr, ces problèmes de désaffiliation génèrent des pratiques de produits toxiques particulièrement dommageables pour les jeunes (colle dans les pays du Sud, cannabis et alcool dans ceux du Nord).

Les problèmes qui concernent la jeunesse mondiale peuvent aussi être d'une autre nature : sexuelle. La pédophilie s'est développée dans le monde en suivant une pente, celle du tourisme, particulièrement celui qui a sévi dans des contrées exotiques. La République dominicaine, la Thaïlande ou le Sénégal ont été tour à tour des destinations de rêve pour pédophiles occidentaux. Les problématiques de vie se complexifiant avec le temps, les enfants visés par ces conduites sont des victimes de choix pour d'autres fléaux tels que la drogue et à terme l'errance.

Dès lors, à partir de ces parcours de vie, ce qui apparaît assez clairement, c'est la réponse sociale locale ou bien son absence.

Si les tendances générales des problématiques de la jeunesse sont globales et largement intercontinentales, l'expression qu'elles prennent pour les personnes est locale, c'est-à-dire ancrée sur un territoire, localisable, et les dispositifs pour y répondre sont élaborés

en fonction des territoires par des professionnels, des bénévoles ou des élus. La nature des réponses peut prendre des aspects différents et, selon les territoires, faire l'objet de subventions ou de dotations par les États, les régions, les départements, etc., ou se développer de façon bénévole, à l'initiative des habitants. Mais il peut arriver qu'il n'y ait pas de réponse sociale pertinente parce que le problème est financièrement trop coûteux pour qu'une collectivité territoriale s'aventure à le traiter : c'est le cas de l'errance des jeunes en France.

Pour caractériser ce double mouvement, qui concerne des biens et des personnes, il est permis d'utiliser le terme de glocalisation, qui est formé de deux mots fortement chargés, connotés : la globalisation (pour les valeurs et les biens) et la localisation (pour les personnes).

Ainsi, la glocalisation exprime la réalité de deux mouvements contraires, que l'on peut traduire par la dynamique déterritorialisée de la globalisation économique imposée à des espaces locaux, composés d'hommes et de femmes. Cela veut dire que les effets de l'économie globalisée, qui échappe au contrôle des États, se produisent dans des lieux de vie d'êtres humains : la rareté des produits agricoles en début d'année 2008 et, de ce fait, la hausse de leur coût, entraîne la mort d'hommes et de femmes dans des zones de pauvreté, notamment en Afrique, et par conséquent des mouvements de colère et de panique ; la crise immobilière espagnole entraîne une forte relance du chômage (passant de 8 à 9,5 % en

avril 2008) dans le secteur du bâtiment touchant des dizaines de milliers d'ouvriers, et une tension sur le remboursement des crédits contractés par les familles du fait que les prix des biens s'effondrent ; la hausse du prix des énergies fossiles, des matières premières et des denrées alimentaires contribue, sur fond de crise financière mondiale, à générer une inflation en France qui plonge les classes populaires et moyennes dans de sérieuses difficultés de vie, accroissant dans certains cas la paupérisation des familles. Puis, à partir de la fin de l'année 2008 et du début 2009, le risque de déflation généralisé a produit d'autres types d'effets comme celui de la fermeture d'usines ou d'entreprises et, par voie de conséquence, un accroissement du chômage dans l'ensemble des pays et surtout au sein des catégories sociales les plus précarisées. La chute corrélative des prix des matières premières (pétrole notamment) due à l'effondrement de la demande menace également l'économie intérieure des pays producteurs (essentiellement dans les pays émergents) et la survie des plus démunis.

Pourtant dans l'opinion publique, la tendance qui domine, selon les sondages, est de considérer que les problématiques que les personnes rencontrent dans leurs parcours de vie sont liées à leurs difficultés individuelles à y répondre. Tout se passe en quelque sorte comme si la globalisation de l'économie n'avait aucun effet sur les personnes qui, elles, sont localisées. Il est évident qu'un être humain se concrétise par une présence physique et que cette présence est visible. Il n'en va pas de même pour les transferts de capitaux d'une place boursière à l'autre. Les produits

dérivés des prêts immobiliers à risques aux États-Unis sont incompréhensibles pour la plupart des hommes et tellement abstraits qu'ils ne peuvent pas être tenus comme une terrible source de nuisances. Comment des choses si invisibles pourraient-elles avoir un impact décisif sur le destin de millions de personnes dans le monde ? Et surtout, sur des hommes et des femmes qui n'ont jamais emprunté d'argent ? Évidemment, la crise actuelle dépasse l'entendement pour une grande majorité d'êtres humains. Il est bien difficile pour la multitude de saisir l'effet de l'action des marchés financiers sur la mobilité des capitaux, et donc de la localisation ou de la délocalisation du travail et des entreprises.

Les hommes réfléchissent aux problèmes en fonction de ce qu'ils comprennent de la réalité. Ils sont par conséquent plus prompts à situer la source des difficultés dans des choses visibles et concrètes, comme le comportement des personnes. Le parcours individuel devient ainsi emblématique de la valeur intrinsèque de la personne. Selon cette logique, les parcours de vie ne semblent plus dépendre d'un contexte territorial, local ou sociétal, ce qui pour le coup est paradoxal. Car en même temps que s'efface l'abstraction des effets de la globalisation de l'économie, s'efface aussi la réalité de la localisation de la personne. En d'autres termes, rien ne favorise les tragédies humaines, les licenciements, l'inflation, le chômage, pas plus que les dérives dans les comportements de colère, de violence, de haine. Rien ne produit les conditions des échecs des uns et des égarements des autres.

Suivant cette logique, l'individu ne peut pas s'exonérer de sa responsabilité devant l'échec de sa situation. Il ne peut pas l'imputer à qui que ce soit ni à quoi que ce soit. Il est seul, libre de ses choix et responsable de ses actes. La mécanique de cette logique est bien huilée: la responsabilité des problématiques individuelles incombant aux personnes elles-mêmes, cela permet de légitimer des politiques sécuritaires répressives et de renvoyer chacun face à ses qualités naturelles, les déterminismes sociaux étant discrédités. Tout être humain étant responsable de ce qui lui advient, en bien et en mal, il en ressort une distribution corrélative des bénéfices et des sanctions, des droits et des devoirs. Le rejet des déterminismes culturels, sociaux, familiaux et psychologiques sonne le glas des capacités de distanciation par rapport à l'ordre social, de critique et aussi des moyens de combattre les injustices et les iniquités. La désuétude des catégories de pensée qui se construisent dans l'idée des déterminismes est une aubaine pour l'idéologie libérale qui préfère considérer l'homme dans sa capacité de liberté et de latitude par rapport à tous les types d'enjeux, qu'ils soient sociaux ou culturels. C'est par cette fenêtre que l'idéologie libérale a pu faire entrer les notions de responsabilité et d'autonomie des personnes, qui désormais sont au cœur de grandes lois françaises comme la loi du 2 janvier 2002 qui réforme l'action sociale et médico-sociale.

Et pourtant, il est bien évident que les difficultés sociales des hommes et des femmes, quels que soient les continents, ont à voir avec la mondialisation des

échanges économiques et financiers. Le destin des personnes étant désormais intimement lié à leurs qualités propres, dans les représentations collectives dominantes, les promoteurs de la mondialisation se servent des médias pour valoriser la dynamique déterritorialisée de la globalisation économique imposée à des personnes physiques résidant dans des espaces locaux, et ne rencontrent que fort peu d'arguments qui les contraignent à réfuter les critiques.

C'est pourquoi les problématiques sociales exigent un nouveau cadre pour l'analyse, à l'échelle de la glocalisation. L'urbanisation galopante et désordonnée, sur fond d'exode rural, tant dans les pays du Nord que du Sud, liée à la fragilisation grandissante des populations démunies, démultiplie les risques de vie, de la perte de travail à celle du logement, de la solidité des liens à l'ancrage des solidarités. Les difficultés nombreuses et croissantes qui accablent une grande partie de la population mondiale se nourrissent de l'individualisme et de la déliaison des hommes qui sont par ailleurs posés comme les garants de la réussite sociale.

Grande victoire du capitalisme, la mondialisation présente certainement des aspects très positifs sur lesquels je ne reviendrai pas tant sont nombreux ceux qui en louent les avantages. Les aspects positifs sont souvent traduits par des chiffres, des statistiques, des parts de marché ou des investissements d'entreprises.

Mon intention consiste plutôt à montrer quelques effets locaux de cette mécanique dont les aspects

négatifs sont humains, ségrégatifs, paupérisants et de délitement du lien social. Pour imaginer ces effets, j'ai choisi de présenter quelques visages de cette mondialisation dans la deuxième partie de cet ouvrage. La mondialisation, ce ne sont pas que les transferts de capitaux d'un pays à l'autre, d'un continent à l'autre, des flux financiers dont la circulation nébuleuse, abstraite et volatile reste un mystère pour 90 % des êtres humains. La mondialisation, c'est aussi la circulation des personnes physiques. Cette circulation est favorisée quand il s'agit du tourisme. Il en va autrement quand les motifs sont ceux de la survivance. Quand il s'agit de sans-papiers en France, comme Franck Nouchi l'écrit dans *Le Monde* 2, daté du 26 avril 2008, l'État français par ses directives à l'adresse de ses fonctionnaires dans les préfectures leur demande de tendre de véritables pièges afin de capturer les étrangers sans titre de séjour régulier. Ces arrestations monstrueuses, contraires à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, illustrent que la circulation des personnes n'est pas équivalente selon leur statut et leur qualité.

Dans la question du tourisme, les classes moyennes ne connaissent pas les difficultés des populations les plus défavorisées de la planète dont l'enjeu de la mobilité rencontre celui de la survivance. Les touristes n'ont à gérer que le souci du meilleur rapport qualité/prix dans les clubs de vacances où les séjours, tous frais inclus, fleurissent aux quatre coins de la planète, de la Tunisie à la Thaïlande, de la Chine à la Turquie. Le passage par l'exotisme est le plus sûr moyen de rendre lisible le coût à payer par les autres, ceux que l'on ne

voit pas, mais qui sont victimes d'un processus, parce qu'ils sont expropriés de leurs terres, parce que leurs exploitations agricoles ne pèsent d'aucun poids dans le jeu des intérêts économiques, tous les ruraux du monde entier qui payent le prix élevé de cette mécanique imperturbable qui transforme leur parcours de vie, les condamnant à l'exode pour aller gonfler les bidonvilles de toutes les grandes villes des pays émergents. Les effets de la mondialisation ne sont pas seulement visibles chez nous et ne nous menacent pas en particulier. Ils sont à l'œuvre en dehors de nos frontières et bien visibles pour les touristes qui savent observer, pour peu qu'ils le veuillent.

#### DES PROBLÉMATIQUES LOCALES DANS UN MONDE GLOBAL

L'aspect local est très important même s'il disparaît largement derrière les discours de la globalisation. Par exemple, la crise financière dite des *subprimes* qui a éclaté aux États-Unis dans l'été 2007 révèle un problème économique global qui touche l'ensemble des économies mondiales, au travers d'effets rebonds (liés à des produits financiers dérivés et à risque).

Par la financiarisation et la mobilité des valeurs, le capitalisme patrimonial a montré les signes inquiétants du système bancaire mondialisé qui atteste du développement de mécanismes de prêts et de crédits en dehors de tout contrôle indépendant des États-nations (au travers des banques centrales, par exemple). L'effondrement de plusieurs grandes banques a

été relevé et la peur d'une récession économique aux États-Unis a glacé d'effroi les places boursières du monde entier en fin d'année 2007 et début 2008. À l'origine de cette crise, il y a une dynamique, celle du système financier international motivé par la seule recherche de profit et de rendement maximum. En l'occurrence, les banques ont proposé des produits financiers aux Américains les plus modestes pour l'achat de leur maison individuelle, les assurant de leur capacité de remboursement dans le temps. Si la publicité était mensongère, comme elle peut l'être pour d'autres types de produits, elle prétendait que les banques pouvaient prêter beaucoup d'argent aux personnes les moins solvables, à des taux variables. Les promesses réitérées par la publicité et l'assurance des conseillers financiers des banques ont eu raison des réticences des plus modestes, voulant eux aussi croquer dans le gâteau du rêve américain, en accédant à la propriété privée.

Mais par le jeu de la mondialisation, la vente de ces crédits bancaires, octroyés aux plus fragiles des Américains, en titres financiers et en créances hypothécaires, le montage et les échanges d'actifs bancaires sans solvabilité ont favorisé la crise financière généralisée. Les produits dérivés des prêts immobiliers américains à risques ayant transité par les grandes banques de la plupart des pays occidentaux, le problème bancaire s'est étendu en dehors des États-Unis. La recherche du seul rendement monétaire, à courte durée, sans évaluation des risques, a précipité la disparition de plusieurs centaines de milliards de dollars (certains spécialistes évoquent la somme de

mille milliards de dollars), volatilisés, dès lors que des centaines de milliers d'Américains s'avéraient incapables de rembourser des crédits dont les taux croissants devenaient trop lourds à supporter pour leurs maigres ressources.

Qu'a-t-on retenu de cette crise? Les maisons abandonnées et la chute vertigineuse des prix de l'immobilier! La dilapidation de sommes colossales et l'engloutissement même d'organismes bancaires de renom, la démission de directeurs de banques particulièrement affectées et le licenciement en cascade de plusieurs milliers de traders et de cadres de la finance et de la banque.

Évidemment, les conséquences ont été visibles sur les différentes places boursières. Pour les Français, petits porteurs de titres du CAC 40 par exemple, et en particulier détenteurs d'actions d'organismes bancaires, la crise des *subprimes* a été éclairante: ils avaient une nouvelle démonstration des effets inattendus de la mondialisation et, par rapport au placement de leurs économies, une belle leçon de la globalisation de l'économie et de la finance.

Mais ceux dont les médias n'ont pas beaucoup parlé, ce sont ces Américains en chair et en os qui ont tout perdu. S'ils ont été victimes d'une publicité agressive et honteusement laudatrice, il n'en reste pas moins qu'ils sont restés avec le poids de leur dette sur le dos. Le prix de leur insolvabilité s'est caractérisé par une pratique, celle de l'expropriation. Elle a concerné des centaines de milliers de personnes, d'hommes, de femmes et d'enfants, qui se sont retrouvées à la rue,

et dont la presse ne rend guère compte, comme si le problème n'était que de nature économique et non pas également humain. Les tribulations de ces Américains, trompés par des banques qui leur vendaient du rêve, n'intéressent pas grand monde. Que sont-ils donc devenus ? Qu'en est-il aujourd'hui du cauchemar qu'ils vivent, après avoir cru au rêve ? Quels dispositifs sociaux viennent répondre à leurs problèmes quand l'économie mondiale s'emploie à sauver les banques ?

Les télévisions retrouvent soudain beaucoup de pudeur dans le traitement de l'information de ce sujet économique aussi frauduleux que suspicieux et sur les conséquences humaines qu'il a produites, en termes de drames, de désaffiliation, de ruptures, etc. En France, on a préféré concentrer l'actualité sur Jérôme Kerviel, ce trader de la Société générale qui a fait perdre quatre milliards d'euros à la banque, exonérant par la même occasion la lourde responsabilité de l'organisme en matière de gestion de l'argent et, en particulier, s'agissant de l'investissement dans des produits financiers douteux du type des *subprimes*, dont la perte a été évaluée à plus de deux milliards d'euros.

Pourtant, compte tenu que certaines villes américaines telles que Cleveland ou Indianapolis sont exsangues, sinistrées, la presse avait un boulevard devant elle pour appuyer du doigt là où se trouvait l'abcès : elle ne l'a pas fait. Elle est restée au contraire très précautionneuse. Il ne fallait pas trop entamer la confiance de l'ensemble des classes moyennes du monde, sous peine de voir s'écrouler les bases mêmes

de notre édifice économique. Alors si le sort des habitants des villes américaines sinistrées par le tsunami des *subprimes* est incertain, la seule assurance que nous ayons est qu'ils seront poursuivis par les organismes prêteurs, leurs créanciers ; c'est en tout cas une chose qu'il s'agit de taire, de minimiser, de sous-estimer.

Mais cette crise n'est pas seulement une réalité qui se caractérise par des désagréments sur les différentes places boursières. Elle a des effets terribles pour les Américains expropriés de leur maison. En d'autres termes, la crise financière est peut-être globale mais ses conséquences humaines sont localisables comme les diverses problématiques qui en découlent, dont l'errance.

Si les États déploient des stratégies pour tenter de répondre à la crise financière afin de sauver notamment le système bancaire, ils n'en développent pas beaucoup pour résoudre les problèmes sociaux qui en résultent.

De la même manière, les logiques protectionnistes des États qui font de la lutte contre les migrations actuelles à l'échelle planétaire une priorité génèrent, de façon très locale, des effets dramatiques sur les personnes qui en sont victimes. La volonté de fermeture et de régulation des flux de migration des Mexicains aux États-Unis témoigne de l'idée actuelle qui consiste à protéger des espaces ouverts contre des populations indésirables (quelles qu'en soient les raisons). On retrouve cette dynamique en Europe qui cherche à circonscrire les flux migratoires, et

plus encore en France qui développe la stratégie du refoulement au-delà des frontières pour les sans-papiers (contrairement à la stratégie espagnole). Les personnes qui se déplacent ou qui cherchent à le faire veulent échapper à la misère qu'elles vivent là où elles sont et supposent que là où elles désirent se rendre, c'est mieux. Le motif est bien souvent économique (la moitié de la population mondiale vit avec l'équivalent d'un dollar par jour et par personne, et parfois moins), ce qui ne signifie pas que la dimension politique soit absente ainsi que les conditions générales d'existence. Or, ce sont ces personnes qui voient leur mobilité entravée.

En revanche, les touristes des classes moyennes peuvent librement circuler dans les contrées exotiques les plus totalitaires sans difficulté. La mobilité des personnes est rendue possible dès lors que le capital économique est suffisant pour le permettre. Mais les personnes qui meurent de faim là où elles se trouvent n'ont plus rien à perdre, pas même la vie, qu'elles risquent donc pour tenter de résoudre leur situation, et cela malgré les murs et les mers.

La localisation concerne les personnes physiques, vivantes, qui, au contraire des capitaux financiers, sont territorialisées. Il n'y a vraiment qu'une catégorie humaine limitée (autrefois, on appelait cette catégorie la grande bourgeoisie) qui ne soit pas concernée du tout par les incidences de la localisation: il s'agit des élites mondialisées, constituées par les grands patrons d'industrie, les artistes de renom, les acteurs de cinéma prestigieux, les sportifs du haut

des tableaux de la grande compétition médiatique, les écrivains qui signent les best-sellers, etc. Ceux-là possèdent les capacités financières de franchir les frontières et d'être les bienvenus où qu'ils aillent. Leur renommée les précède et personne ne leur demande leurs papiers administratifs.

Pour les autres classes sociales, la localisation est un fait et parfois une prison. Les capacités de circulation des personnes sont liées à leur patrimoine (capital économique, financier, symbolique, social, spatial). Ceux qui ne possèdent rien n'ont pas les moyens de sortir des quartiers dits sensibles par exemple. Mais à d'autres endroits du spectre des positions sociales possibles, les propriétaires d'une maison d'un bourg de province, auront bien des difficultés avec les fruits de la vente de leur bien à pouvoir acquérir un équivalent pour s'installer dans la ville préfecture de leur département, sans recourir à un prêt bancaire élevé s'ils en ont les moyens. La circulation, la mobilité sont des qualités qui nécessitent des moyens patrimoniaux.

Au plan mondial, ce qui est sûr, c'est que les personnes dépendent des ressources qui sont localisées. Elles se trouvent physiquement sur un territoire donné. Il suffit que l'entreprise qui les emploie en France soit délocalisée pour que leur sécurité de vie soit compromise (ce que l'accroissement des suicides en famille atteste), qu'elles soient expropriées de leur lopin de terre en Afrique ou en Asie pour qu'elles soient contraintes de rejoindre un bidonville, que l'économie nationale tourne à la monovalence

comme le tourisme en République dominicaine pour détricoter les capacités de localisation des entreprises, des exploitations agricoles, des services, etc.

#### LE CONTEXTE FRANÇAIS : DES POLITIQUES SOCIALES DÉCENTRALISÉES

Le monde que le philosophe français Michel Foucault décrivait dans ses ouvrages *Histoire de la folie à l'âge classique*, en 1972, et *Surveiller et punir*, en 1975, se caractérisait par la puissance de l'État et sa capacité à influencer sur les choses et les hommes. Ce monde-là n'existe plus : nous sommes entrés dans un univers où l'État ne contrôle plus ce qui s'échange entre des frontières qui deviennent poreuses, quand elles ne sont pas invisibles. Le monde est ouvert et tout y circule. Il devient impossible de tout contrôler ; il est plus simple et efficace, dans ce monde ouvert, de filtrer les éléments indésirables, ceux qui sont impropres à l'échange, qui ne représentent pas d'intérêt dans le grand jeu de la circulation des biens.

La mollesse de l'État est devenue visible en France dans les différents registres de transformations de l'univers social : qu'il s'agisse des problématiques de l'emploi précaire, mal rémunéré ou des difficultés de logement dont l'actualité s'est emparée en début d'année 2007, l'État n'a ni les moyens ni la volonté ou la possibilité de répondre aux enjeux. C'est la sphère économique qui se saisit de l'opportunité de ces enjeux comme moyen de production de richesses et qui répond aux besoins sociétaux dans de nom-

breuses dimensions de l'action sanitaire et sociale, qui connaissent par conséquent une marchandisation des activités, là où auparavant l'État garantissait les prestations ; c'est le cas pour le handicap, le travail protégé, l'aide à domicile, les personnes âgées atteintes de la maladie d'Alzheimer, les programmes de construction de prisons, les crèches d'entreprises, etc.

Dans la situation postérieure à la Seconde Guerre mondiale, l'évolution de l'action sanitaire et sociale et de ses différents dispositifs s'échafaude à partir d'un socle épistémologique qui bénéficie d'un moment socio-historique privilégié : la France est un État puissant qui contrôle et régule le champ économique. La France a les moyens d'élaborer une politique économique et peut influencer sur l'ensemble des paramètres. L'époque est favorable avec un taux de croissance économique de 4,5 % par an pendant trente ans. Cette époque faste, dite des Trente Glorieuses, favorise sans aucun doute la promulgation de lois favorables à l'élaboration du secteur sanitaire et social. Le socle épistémologique à partir duquel ce secteur se structure repose sur des invariants tels que la volonté de redistribution et de répartition des richesses (même si cela se fait de façon inégalitaire) produites au bénéfice de tous, la délivrance des prestations sociales malgré les différences des territoires de l'Hexagone, et enfin sur la volonté d'une solidarité nationale envers les plus démunis. L'époque a changé ; ce socle n'est plus d'actualité. Il est largement remis en cause de nos jours parce que l'État est affaibli dans un contexte économique globalisé, et qu'il ne peut plus garantir, surtout depuis les lois de

décentralisation, la continuité des dispositifs et des prestations de façon identique selon les territoires de l'Hexagone. Après les Trente Glorieuses, à partir de 1975, la France a connu un autre contexte, celui de la crise économique durable, du chômage de masse et d'une croissance réduite. Certains n'ont pas hésité à nommer les années de 1975 à 2005 les Trente Calamiteuses. Au-delà de l'effet de miroir produit par les expressions, il est certain que la France est entrée alors dans un autre continuum de temps. L'État, confronté à la globalisation économique, réduit à ses missions régaliennes, auteur d'une politique intérieure désactivée des questions économiques et financières majeures, semble condamné à des lois *molles* et, à défaut de marge financière, se trouve contraint aux restrictions budgétaires. Dans la société salariale, sous couvert d'enjeux concurrentiels et de compétitivité, les impacts sont également traductibles dans les conduites managériales plus musclées, avec des contrats d'objectifs trop ambitieux et des plans d'action aux prétentions fantasmées, et dans les diverses expressions de l'ingénierie contraignant aux méthodes d'évaluation, à de pseudo-démarches de qualité, à des contraintes de communication des résultats.

En France, les départements, depuis la décentralisation, détiennent les capacités de réponses sociales pour le RMI, le RSA, l'APA, le handicap, l'ASE, etc., ce qui n'empêche pas l'État de produire des efforts de communication. Ainsi, du palais de l'Élysée, le président de la République annonçait lors de ses vœux du Nouvel an que le revenu de solidarité active (RSA)

serait mis en œuvre dès le 1<sup>er</sup> juillet pour les Français les plus modestes, car, comme *Le Parisien* du jeudi 1<sup>er</sup> janvier 2009 le rapporte, il importe pour Nicolas Sarkozy de ne laisser personne au bord de la route : « Je ne laisserai pas les plus fragiles se débattre seuls dans les pires difficultés ! »

Entre les effets d'annonces et les réalités de terrain, il devient par conséquent plus nécessaire que jamais d'observer et d'analyser, puis de caractériser les dynamiques territoriales telles qu'elles s'imposent aujourd'hui, dans un monde ouvert, globalisé, confronté lui-même à des mutations qui se donnent à lire non seulement sur les places boursières mais très concrètement, de façon locale, dans la vie quotidienne des Français. Montrer que la globalisation a un impact sur les territoires passe par la traduction de ses effets sur les parcours de vie mais également dans les dispositifs qui répondent aux difficultés sociales des personnes. Autrement dit, les politiques sociales ne sont pas mises en œuvre de la même façon selon les départements qui détiennent les compétences, et parfois les départements se décalent des lois d'orientation de l'État (comme pour la loi relative à la prévention de la délinquance qui est une loi en phase avec les politiques sécuritaires internationales).

Le monde est aujourd'hui globalisé. La globalisation signifie la réalité des échanges économiques, mobiles, rapides, incontrôlables, à l'échelle mondiale. Mais le début du XXI<sup>e</sup> siècle est entaché par la tragédie du 11 septembre 2001. De nouveaux risques intercontinentaux se sont profilés comme celui du

terrorisme, imposant une dynamique sécuritaire mondiale. Comme d'autres champs, l'action sociale est confrontée aux changements économiques, politiques et sociaux qui interagissent en retour sur ses propres fondements. Elle est concernée à l'extérieur de son champ par toutes les questions sociétales et à l'intérieur par la nécessité de modifier ses types d'intervention éducative.

La transformation du capitalisme à l'époque post-moderne, en devenant patrimonial, c'est-à-dire en développant les aspects de la financiarisation et de la mobilité des valeurs, génère une fragilisation des États-nations. Le poids financier et monétaire des sociétés multinationales est aujourd'hui comparable à celui des États, ce qui provoque, par effet rebond, une dissociation des questions économiques et politiques, les premières ne relevant plus des nations (faible poids des banques centrales dans le grand jeu des fonds souverains, par exemple). Cette nouvelle réalité se traduit par l'incapacité des États à pouvoir contrôler ou même réguler les délocalisations d'entreprises autant que le déplacement des capitaux.

Bien sûr, la transformation de l'univers économique produit des effets sur la mise en œuvre des politiques sociales. Ainsi, contrairement au début du XX<sup>e</sup> siècle où la question était de contrôler les personnes inadaptées, marginales ou déviantes au sein d'un espace clos, celle d'aujourd'hui est bien plutôt d'empêcher les personnes qui répondent aux mêmes typologies de pénétrer dans des espaces ouverts. C'est ainsi que les transformations de l'univers social sont à consi-

dérer, qu'il s'agisse des problématiques de l'emploi ou du logement, des suppressions des places en ambulatoire pour la pédopsychiatrie ou de la crise générale de la psychiatrie, ou encore des critiques et des coupes claires telles qu'elles se traduisent dans les différents dispositifs de prévention. Car si les marchés financiers pénètrent l'action sociale dans des domaines divers, toutes les dimensions de l'action sociale ne connaissent pas la marchandisation. Par exemple, les structures qui gèrent les handicaps lourds ne s'avérant guère lucratives intéressent fort peu les multinationales de la santé ou du social. De même, la prévention de la délinquance est fort peu attractive pour les marchés, ce qui n'est pas le cas des prisons (lucratives aux États-Unis par exemple).

Sur le plan de la prévention, guère rentable, il est remarquable d'observer le refus de penser les dynamiques d'intervention sociale selon un triptyque prévention/dissuasion/répression et de remarquer au contraire la réduction de toutes ces dimensions au seul registre de la répression (d'où les réformes successives de l'ordonnance de 1945 et l'esprit de la loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007), mission régalienne de l'État.

Si bien que les professionnels de l'action sociale, des équipes de prévention spécialisée à celles des CHR, des assistants sociaux aux éducateurs dans les CHU, éprouvent dans leur pratique quotidienne des difficultés croissantes pour effectuer leur mission car leur déontologie réfère à une époque révolue où la

volonté de l'État-nation était de garantir la solidarité collective.

#### LE VIRAGE SÉCURITAIRE DES POLITIQUES DE L'ÉTAT

Dans la société civile, la transformation du monde se laisse appréhender par les grandes lignes des lois les plus récentes, comme celle du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui est une clé pour comprendre l'affirmation et la légitimation de la place du maire dans les questions de sécurité publique. Confirmé dans son pouvoir de police, le premier magistrat de la ville connaît par cette loi une extension de ses prérogatives, qui parfois vient percuter les compétences du président du conseil général en matière d'aide sociale à l'enfance par exemple. Au fil des lois de décentralisation, le pouvoir se déplace et se localise sur des territoires de plus en plus circonscrits, sur lesquels il s'agit de pouvoir garantir la sécurité des dispositifs, plus que des personnes ; c'est-à-dire que la sécurité concerne la défense de droits sociaux qui doivent être distingués des personnes. Si dans l'absolu les droits sont destinés à des personnes, dans la réalité, pour que les personnes puissent revendiquer des droits, il leur appartient tout d'abord de faire la démonstration qu'elles ont la qualité pour cela, au travers de « papiers en règle » par exemple.

Autrement dit, pour bénéficier de certaines prestations sociales, encore faut-il être domicilié dans la commune qui les délivre. Ainsi, toutes les personnes

sans domicile fixe, expropriées de leur logement, en situation d'errance sont en difficulté sur ce point car elles ne sont pas forcément domiciliées là où elles demandent de l'aide et, par conséquent, elles n'obtiennent pas ce qu'en théorie elles sont en droit de revendiquer. Dans un monde fortement urbanisé, où le poids politique des villes est affirmé, la domiciliation devient un enjeu majeur pour limiter les dépenses en matière sociale, et leur intérêt, compte tenu des réalités actuelles, semble être de refouler les personnes indésirables hors du centre des villes et même des agglomérations, pour les ségréguer dans les zones rurbaines et rurales (quitte à financer les déplacements). Il s'agit donc moins de rechercher le contrôle des populations dangereuses, marginales, disqualifiées, discréditées, paupérisées, précarisées, handicapées, que de les mettre à distance, de les retenir hors des territoires urbains où s'exerce la compétence politique. Elles peuvent toujours passer par le territoire (puisque'il est ouvert), consommer, travailler, etc., mais les espaces sont conçus pour éviter la mixité par l'implantation, la domiciliation. Le prix de l'immobilier dans les villes, particulièrement prohibitif et même pour les classes moyennes, est l'indicateur le plus visible de ce processus. L'espace est devenu un enjeu de capitalisation, ou pour le dire simplement, chacun peut être situé par rapport à son capital spatial. Aussi à l'heure de la globalisation, il convient de penser la localisation des personnes qui ne jouissent pas toutes des mêmes atouts en fonction de leur appartenance de classe.

Si les politiques sociales s'orientent différemment depuis le début des années 2000, leurs tendances sont résolument sécuritaires, aux dépens de l'idée d'éducabilité. La renonciation à cette idée d'éducabilité est tangible depuis le milieu des années 1990, période durant laquelle le virage législatif opéré se fait contre le milieu ouvert qui s'est structuré progressivement de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1970, puis qui a connu un essor fabuleux de 1970 à 1995. Pour caractériser le virage opéré, ce que je développerai dans la troisième partie de l'ouvrage, il faut ausculter les lois, celles de la décentralisation, celle du 2 janvier 2002 qui réforme l'action sociale et médico-sociale, puis les lois Perben I et II (respectivement de 2002 et 2004), jusqu'aux lois du 5 mars 2007, celle qui réforme la protection de l'enfance et celle relative à la prévention de la délinquance.

## 2

### *L'outillage réglementaire pour remodeler le niveau de l'opérationnalité des dispositifs sociaux et médico-sociaux*

#### LA LOI DU 2 JANVIER 2002

La loi du 2 janvier 2002 est désormais celle qui fait figure de référence pour le secteur social et médico-social. Elle doit sa notoriété au fait qu'elle réforme la grande loi n° 75-535 du 30 juin 1975, qui représentait en quelque sorte le symbole fléchissant de l'État providence. La loi n° 75-535 était encore, avant la loi du 2 janvier 2002, représentative du souci de l'État d'établir en tout point de l'Hexagone une couverture et des prestations semblables pour tous les citoyens français. Mais la loi de 1975 avait été votée dans

un contexte sociohistorique très différent du nôtre, celui de la fin des Trente Glorieuses, grandement influencé par l'esprit de solidarité imprégnant la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Dix ans après la loi de 1975, les lois de décentralisation concrétisent dans les faits, en 1986, le transfert de compétences, dont l'Aide sociale à l'enfance (ASE), de l'État en direction des départements. Les conseils généraux, qui mettent en œuvre à compter de 1986 ce dispositif dans le cadre de la décentralisation, ressentent nécessairement le besoin de nouveaux cadrages, de nouvelles procédures, un autre pilotage. La loi du 30 juin 1975 ne correspond plus aux nécessités et aux réalités d'une époque qui connaît de nombreuses modifications sociales et économiques. Par ailleurs, le secteur associatif est en situation de quasi-monopole sur des domaines tels que le milieu ouvert, et les départements veulent pouvoir cadrer les relations avec les associations.

Puisque de nouveaux enjeux se profilent sur les territoires, en fonction des compétences transférées et des délégations opérées, il faut des lois qui tiennent compte de ces modifications. Ainsi, la logique de la réforme de la loi de 1975 est celle de la recherche d'une articulation ajustée entre l'innovation sociale et médico-sociale d'un côté, qui considère l'état des problématiques et des réponses adaptées, avec, d'un autre côté, les procédures de pilotage des dispositifs (transparence, programmation, planification, allocation de ressources, coordination et évaluation).

Bien sûr, l'aspect de la réforme qui suppose l'innovation sociale et médico-sociale préconise d'adapter les structures et les organismes aux besoins exprimés par les personnes, potentiellement bénéficiaires, dans une diversification de l'offre de services. Au-delà, il s'agit de promouvoir le droit des usagers comme une priorité essentielle. Cet aspect est dominant et transversal dans la loi du 2 janvier 2002 qui affirme les droits des personnes en situation de fragilité. C'est la raison pour laquelle l'organisation des moyens dans l'institution doit être, d'après la loi, au service des personnes accueillies, dans le respect de leurs droits et de leur autonomie. La loi veut garantir les objectifs qu'elle stipule, et, pour y parvenir, rend obligatoire pour les établissements et services un certain nombre de dispositions en matière d'autorisation, de tarification, de droits des usagers, d'évaluation. Autrement dit, la loi définit un ensemble de règles communes et de normes d'application auxquelles les associations doivent se soumettre.

Par exemple, la loi définit le régime de l'autorisation de fonctionnement, concernant tous les établissements et services sociaux et médico-sociaux, énumérés à l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles, pour les situations de création, de transformation ou d'extension d'un établissement ou d'un service. Dans ce cadre, les Comités régionaux d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) produisent un avis consultatif sur l'établissement ou le service social ou médico-social avant que le président du conseil général statue sur l'autorisation de fonctionnement.