

La transition du modèle inclusif de l'action sociale en France face à l'émergence et/ou au retour de nouveaux et d'anciens acteurs : continuité ou rupture ?

Résumé :

Cet article s'intéresse à la métamorphose de l'action sociale en France et à son modèle inclusif. Si les associations d'action sociale et médico-sociale étaient centrales dans les politiques sociales, les dernières avancées législatives auraient contribué à rendre caduque la notion de solidarité. Face à une rationalisation ou activation de la dépense publique, la crise de l'action sociale les inciterait à recourir à d'autres acteurs non institutionnels. Englobées institutionnellement, elles se verraient aussi concurrencées par de nouveaux (ou anciens) acteurs. Avec leurs spécificités, ces derniers participeraient en termes de gouvernance territoriale et de régulation sectorielle à redéfinir la solidarité et le modèle inclusif sachant que la construction du territoire en termes d'action sociale reste inachevée.

Mots clés : Association d'action sociale et médico-sociale, Solidarité, Gouvernance territoriale, Acteurs non institutionnels, Production de territoire

Introduction

Cette recherche se penche sur le traitement de l'exclusion en France (désaffiliation) par le biais des associations d'action sociale (Afchain, 1999, 172). Ces dernières se sont vu attribuer depuis l'après-guerre des prérogatives de plus en plus importantes dans la lutte contre les exclusions. De fait, les associations d'action sociale telles que les associations d'influence sociale, les associations d'action sociale et médico-sociale et les associations de l'insertion par l'activité économique (IAE) (Gajac, 2010, 2011, 2018) ont développé des rapports variables face à la puissance publique, variant d'une faible à une forte altérité.

Ces trois modèles d'association qui ne se sont pas inscrits dans le paysage des politiques sociales à la même période, ont suivi des finalités diverses. À ce titre, les associations d'influence sociale telles que les communautés Emmaüs - qui annoncent avec d'autres associations un renouveau du mouvement caritatif en France - font leur apparition dans les années 1940 (Brodiez-Dolino, 2013, 25), alors que les associations d'action sociale et médico-

sociale dont certaines sont issues dès la fin du XIX^{ème} siècle du mouvement religieux suivent davantage, au début du XX^{ème} siècle, un processus de laïcisation dans le cadre de la mise en place de l'État social. Enfin, les associations de l'IAE apparaissent dans les années 70 en rupture avec la conception classique de l'action sociale (aide sociale) pour promouvoir la question de l'autonomie des individus.

Ces trois modèles d'association d'action sociale font le cœur des politiques de lutte contre l'exclusion ou des politiques de cohésion sociale. Ainsi, on pourrait se les représenter dès les années 1990 à travers le modèle de politique publique normatif appelé « inclusif » (Lafore, 2021, 17-22). Ce modèle inclusif dont le maître-mot est l'insertion met l'accent sur le retour au droit commun (emploi, logement, etc.) en individualisant l'accompagnement, en mettant en avant l'idée de projet et de parcours. À cet égard, nous souhaiterions interroger ce modèle inclusif ou de parcours d'insertion, car si l'histoire sociale nous rappelle une succession et un chevauchement, entre les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, de modèles de politique publique normatifs (tutélaire, réparateur et inclusif) (Lafore, 2021, 17-22), il nous semble que le modèle inclusif est lui-même aujourd'hui dans une phase de transition.

La permanence d'un chômage structurel depuis les années 1970, la fragilisation des protections collectives, le désengagement de l'État, la décentralisation et les dispositions prises en faveur du recours au marché, avec la déduction fiscale des dons en faveur des associations dans les années 1980 (Hanet-Kania, 1996, 444), tendent à expliquer l'impuissance ou les limites des associations d'action sociale au regard de la montée des vulnérabilités. Face à un constat d'échec des associations classiques de l'action sociale à permettre un retour dans le droit commun, les associations seraient plutôt amenées à assurer une gestion des places dans l'hébergement et/ou à proposer des emplois plutôt précaires à un retour souvent illusoire sur le marché du travail. Sommes-nous aujourd'hui dans une phase de transition ? Le modèle inclusif ou de l'insertion se voit-il substitué par un nouveau modèle normatif comme l'histoire sociale l'a vécu ? Comme le mentionne Robert Lafore, « (...) ce que l'on dénomme maintenant 'l'action sociale' est entré dans une longue période de transition : un régime normatif s'installe progressivement alors que les anciennes structures perdurent. » (2021, 22). De la sorte, si les associations dans leur catégorie respective de l'action sociale et médico-sociale, de l'IAE et de l'influence sociale, en tant qu'acteurs classiques du modèle inclusif restent des acteurs centraux de l'action sociale aujourd'hui, ne serait-on pas face au retour d'acteurs qui auraient marqué, dans leur manière d'agir, les modèles tutélaires et réparateurs antécédents ?

Par conséquent, on pourrait schématiser l'idée que ces acteurs de la cohésion sociale se voient englobés par de nouvelles formes de managements publics, à travers une rationalisation technico-administrative de la dépense publique et une décentralisation, et concurrencés par la montée de nouveaux acteurs privés. Au regard de ce contexte, nous partons de l'hypothèse que si ces associations classiques de l'action sociale conservent toujours une certaine centralité dans les politiques de lutte contre les exclusions (ou de cohésion sociale, voire de lutte contre la pauvreté), elles ne tendent plus à être les seuls acteurs dans ce champ. A ce titre, on voit l'émergence et/ou au retour de nouveaux et d'anciens acteurs dans la mise en place de politiques sociales à l'échelle territoriale.

Méthodologie

Le départ de cette réflexion fait suite à une invitation d'une association d'action sociale et médico-sociale de Lille pour débattre du thème « La place croissante prise par les politiques publiques au cours de ces dernières années laisse-t-elle encore une place au projet associatif ? ». Avec l'équipe du Samu social, la tournée des différents dispositifs d'accueil de jour et de nuit et le signalement du 115 d'une femme à la rue nous a permis de découvrir les différents lieux où des personnes sont susceptibles de passer les nuits à la rue.

Durant ce laps de temps et nos nombreux échanges, l'observation d'un des travailleurs sociaux laissant entendre que les personnes à la rue font l'objet d'actes solidaires dans leur environnement géographique nous a interpellé. De là, nous nous sommes interrogés sur la place d'acteurs en dehors des associations d'action sociale dans la lutte contre la pauvreté. Pour cet article, nous avons privilégié d'étudier plus particulièrement les associations d'action sociale et médico-sociale pour illustrer comment ces dernières sont conduites à s'adapter dans leur environnement institutionnel en mutation à l'échelle locale et à établir des liens ou non avec d'autres acteurs associatifs et/ou institutions privées.

De fait, les associations d'action sociale et médico-sociale ne pourraient plus fonctionner de façon corporatiste et uniquement s'organiser de manière fédérative à l'échelle régionale et nationale comme elles l'ont fait ces dernières décennies. Ainsi, leur centralité dans l'action sociale reposerait sur d'autres types d'associations et d'institutions. Afin de vérifier ce point, nous nous sommes appuyés sur nos précédentes recherches, et nous avons ciblé une région, la Nouvelle Aquitaine, dans laquelle nous avons rencontré dans cinq villes de taille diverse (d'une métropole à une ville de 3000 habitants) aussi bien des associations d'action sociale et médico-sociale que des associations caritatives, humanitaires, communautaires, des squats militants et des associations/institutions religieuses.

Pour cette analyse, nous avons mené une vingtaine d'entretiens dont cinq avec les associations d'action sociale et médico-sociale, cinq avec les associations caritatives, deux avec les associations humanitaires, deux avec les associations communautaires et huit avec les associations et institutions religieuses. Les associations se composent du côté caritatif par la communauté Emmaüs, les Restos du Cœur, la Croix Rouge, le Secours populaire et le Secours Catholique¹, et du côté humanitaire par Médecins du monde, alors que le champ communautaire regroupe des associations albanaises et roms, que les squats militants sont des habitats collectifs et qu'enfin, les associations/institutions religieuses rassemblent les Diocèses, les Églises, les Mosquées, les Temples et les associations afférentes.

Dans cet article, nous essaierons de répondre aux enjeux de la recomposition de l'action sociale à l'échelle territoriale et d'appréhender la transition du modèle inclusif vers un nouveau modèle normatif. Tout d'abord, nous vérifierons la pertinence du concept de solidarité tel qu'il a été construit en France. Ensuite, nous regarderons quelles spécificités le concours d'acteurs sur le territoire apportent à l'action sociale. Nous verrons également en quoi ils participent vraiment à la gouvernance territoriale et à la régulation sectorielle de l'action sociale. Enfin, nous examinerons en quoi cette dynamique du concours d'acteurs non institutionnels tend à la construction du territoire et d'un nouveau modèle normatif de politique publique de l'action sociale.

La pertinence du concept de solidarité à l'échelle territoriale

La question de la solidarité trouve encore plus son sens aujourd'hui qu'hier, du fait que les associations d'action sociale se sont vu reconnaître dès la fin des années 1950 jusqu'aux années 2000 un rôle central dans la mise en œuvre des politiques d'exclusion. Or, un changement de paradigme de l'action sociale a fait son apparition avec la loi de 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale et le revenu de solidarité active (RSA).

Face à une injonction de la puissance publique en faveur de l'adoption de modes de gestion managériale et d'une politique d'activation des minimas sociaux (Castel, Duvoux, 2013, 8-21), les associations sont conviées au nom de la liberté de l'individu à promouvoir des parcours plus individualisés dans l'action sociale, où l'autonomie et le projet d'insertion sont les maîtres-mots (Gajac, 2010, 142-169). De la sorte, *"L'individu fragilisé dans son existence*

¹ Concernant les associations caritatives et leur fédération, nous regardons principalement l'évolution de leur mission d'aide même si on trouve en leur sein à l'échelle nationale le développement de SIAE. Dans le cas de notre étude, une seule association caritative porte un chantier d'insertion.

n'est plus celui que l'on protège ou que l'on assiste au nom de l'égalité citoyenne, mais celui qui est sollicité dans sa capacité à être autonome, à assurer sa liberté d'entreprendre" (Haeringer, 2008, 8).

Cette orientation n'annonce-t-elle pas la fin d'un compromis institutionnel entre les associations d'action sociale et la puissance publique ? Alors que, dès les années 1950, des initiatives privées se voient attribuer un rôle dans les politiques sociales que le pouvoir administratif va renforcer dans le cadre de l'État social (Barthélemy, 2000, 110-111), lui reconnaissant de la sorte une mission d'intérêt général (Draperi, 2006, 47), ce dernier ne tend plus à avoir le même écho aujourd'hui (Ion, 2017, 11). À ce titre, Brigitte Bouquet mentionne que les compromis nationaux entre les intérêts particuliers et l'intérêt général dans le cadre d'un État social de droit sont en train de s'effriter et qu'il y a une forte probabilité que les politiques publiques se transforment en un "social administré" et en amortisseur de la logique économique (2006, 10).

Dans cette perspective où les associations sembleraient de plus en plus atomisées dans les solutions qu'elles formulent envers les publics défavorisés face à la puissance publique et au marché, le constat est que, d'une part, les dispositifs publics semblent de moins en moins en mesure de fournir une réponse viable aux demandes sociales et que d'autre part, le mouvement associatif a de plus en plus de difficultés à assurer la sortie des publics sur le droit commun et le marché de l'emploi². Au regard des dernières avancées législatives et politiques (décentralisation), si la centralité des associations d'action sociale dans les politiques sociales tend aujourd'hui à se recomposer, nous devons voir en quoi l'action sociale des associations sociale et médico-sociale peut maintenir un principe de solidarité à l'échelle territoriale.

Si la solidarité, selon Serge Paugam, du point de vue de la citoyenneté, correspond à "des valeurs d'égalité entre les membres d'une même communauté politique", elle se traduit envers les pauvres "en termes de droits sociaux" (2013, 35). De fait, si la solidarité, ce "n'est pas une bienveillance facultative, mais une reconnaissance que les individus sont membres de la communauté nationale, alors les lois ont des droits" et conduit au fait que "tous les membres étant vus comme des ayants droit, c'est sa propre cohésion et sa propre unité que la République défend" comme le précise Robert Castel et Nicolas Duvoux (2013, 7). Cette question des droits

² Les associations de l'action sociale relatives aux champs de l'action sociale et médico-sociale et de l'IAE font le constat que les sorties des publics vers le droit commun au logement et à l'emploi sont relativement limitées. On parle de "politique asilaire" et d'"hôtellerie" pour les (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale) CHRS et de "réfugiés" de l'insertion pour les (Structure de l'insertion par l'activité économique) SIAE pour signifier que les publics tournent dans les dispositifs publics sans en sortir ou y séjournent, car les acteurs privés et les partenaires sociaux jouent de moins en moins le jeu de la solidarité (Gajac, 2010, 183-195, 340-354).

est d'autant plus importante, car comme nous le rappelle Nicolas Duvoux, l'une des spécificités de la pauvreté aujourd'hui est "plutôt le non-recours, c'est-à-dire le fait de ne pas bénéficier de prestations auxquelles on a droit" (2012, 12), conduisant au constat que "de nombreuses personnes ne peuvent (ni ne veulent, quand elles le peuvent) profiter de leurs droits" (2012, 8). Cette solidarité que les associations d'action sociale ont porté dans le cadre d'une mission d'intérêt général, c'est-à-dire, à promouvoir une intégration et l'accès aux droits est-elle compromise ?

De cette manière, cette idée rejoint l'avènement de l'association quand l'État et le marché n'étaient plus en capacité d'assurer une cohésion sociale. Quelques décennies plus tard, les associations d'action sociale seraient confrontées au même problème de l'État et du marché dans le sens où elles rencontreraient elles-mêmes des limites (Gajac, 2018). Par conséquent, une série de divers acteurs se verraient aujourd'hui encore plus impliquée dans les politiques d'action sociale. Que l'on parle des associations caritatives, des associations communautaires (de migrants de l'Est), des squats militants, des associations et institutions religieuses, elles participeraient à renforcer l'accès aux droits sociaux.

On trouve plusieurs qualificatifs pour illustrer leur rôle au regard des associations d'action sociale et médico-sociale et des personnes en difficulté sociale ; intermédiaire, support, relais, complémentaire, solidaire, aide. À cet égard, les associations caritatives, longtemps cantonnées à la distribution de biens et de services, sont de plus en plus amenées à effectuer un travail d'accueil, d'accompagnement et de retour aux droits (minima sociaux, santé, culture, éducation, etc.) envers les publics qu'elles accueillent. Pour le cas des associations humanitaires, si d'après François André Isambert, elles sont souvent définies comme "des groupements (...) privés ayant pour objectif d'apporter (...) un secours aux plus défavorisés" (1996, 102) et de pacifier dans le sens de maintenir un ordre (103), elles tendent à fournir un travail d'information sur les droits et les dispositifs pour les publics et un accès à la santé. En ce qui concerne les squats militants, cette pratique est une alternative à l'hébergement pour mettre à l'abri des personnes susceptibles de rester à la rue, dont certaines d'entre-elles devraient accéder au logement de droit commun (Bouillon, 2011, 45), mais aussi un frein momentané à un processus de désaffiliation (ou de grande vulnérabilité) (74). Même le squat permet de mutualiser entre des personnes dans un grand dénuement (57-58) et est un support propice à la mise en place des démarches d'entraide vers le retour au droit commun comme nous l'avons remarqué. On retrouve ce genre de démarches dans le travail effectué par des associations communautaires aidant à sortir des populations de l'Est de squat vers un logement social. Enfin, on peut souligner le travail des associations/institutions religieuses. Si

l'apolitisation tend dans la conception de Léon Dehon à être une idéologie en faveur de l'action caritative (Ledure, 2005, 14), on retrouve un nouvel élan de la pratique de la foi dans toutes les communautés religieuses. Cet élan interpelle comme le souligne Jean-Paul Durant lorsqu'il se demande si "l'apolitisation est toujours une dépolitisation et n'invite-t-il pas aujourd'hui à repenser les rapports entre caritatif, social et responsabilité ? (66-67)". Ce que l'on peut observer, c'est qu'elles ne travailleraient pas directement ou peu à un retour au droit, mais plutôt, à créer du lien social qui pour certains individus peut signifier que leur pauvreté trouve un écho dans une intégration rapprochée.

De façon évidente, il ressort que les acteurs non institutionnels dont la logique centrale repose sur l'aide sont de plus en plus confrontés à accueillir des publics n'ayant pas accès aux droits sociaux. De la sorte, ils sont amenés à jouer un rôle de retour aux droits communs dont la charge reposait jusqu'alors sur les travailleurs sociaux. Ces quelques constats nous amènent à penser que les associations d'action sociale et médico-sociale ne sont plus les seuls acteurs dans le contexte d'une action sociale territorialisée et posent la question des spécificités qu'apporte le concours de ces acteurs à l'action sociale.

Quelles spécificités le concours d'acteurs sur le territoire apporte-t-il à l'action sociale ?

Si comme François André Isambert nous le rappelle, en France, la notion de solidarité a remplacé le terme de charité³ (1996, 101), d'après notre terrain d'enquête, on ne pourrait plus séparer la solidarité et de la charité (ou du caritatif dans sa version laïque) en termes de cohésion sociale, car le travail effectué entre autres par les acteurs caritatifs mettrait "en lumière les frontières illusoires organisant les représentations de l'univers social" (Zeneidi, 2002, 130). Par conséquent, si " (...) l'histoire des politiques sociales (...) gagne à être appréhendée comme un écheveau complexe et multiforme, où le rôle des pouvoirs publics [institutions locales] et des associations [œuvres] apparaît fondamentalement en amont, en aval et dans les interstices des mesures nationales" (Brodiez-Dolino, 2013, 10-18), il serait aujourd'hui, comme l'a montré Nicolas Duvoux et le montrent les données du terrain, impossible pour les acteurs classiques de l'action sociale de fonctionner sans cet environnement d'acteurs caritatifs, auxquels nous pourrions rajouter les acteurs humanitaires, les squats militants, les associations communautaires et même les associations/institutions religieuses.

³"En France, charité est utilisée par les catholiques, tandis que les laïques et les hommes de confessions minoritaires préféraient philanthropie, bienfaisance", (Topalov, 1996, 28-29).

Si les critiques ont été vives, il y a quelques années envers Médecins du Monde et l'association Don Quichotte sur le canal St-Martin, aujourd'hui, la distribution de tentes et de sacs de couchage se poursuit, mais les critiques se sont transformées en coopérations. Cette réalité observable vient contraster avec un positionnement corporatiste qui est encore vivace auprès de certaines associations d'action sociale et médico-sociale qui laissaient entendre ou faisaient une séparation de façon catégorique entre les professionnels et les acteurs caritatifs (bénévoles). À cet égard, une forme de condescendance existait chez les travailleurs sociaux vis-à-vis des acteurs caritatifs comme l'exprime l'étude de Djemila Zeneidi sur les SDF à Bordeaux (2002) ; voire, une attitude d'indifférence (dans un autre contexte régional) rejetait les associations d'influence sociale telles que les communautés Emmaüs qui, tout en disposant de places d'hébergement ne se voyaient pas sollicitées dans le cadre du dispositif départemental d'AHI, alors même qu'elles étaient adhérentes au sein de la même fédération régionale représentant les associations d'action sociale et médico-sociale (Gajac, 2011).

Ces quelques points de rappels conduisent notre regard à se pencher sur les spécificités qui font que ces acteurs concourent sur le territoire au renforcement de l'action sociale. Tout d'abord, l'une des premières spécificités de ces acteurs, c'est qu'ils ne proposent pas un mode de fonctionnement gestionnaire, mais plus un accueil. À ce titre, les associations caritatives ont l'avantage d'être plus accueillantes et à l'écoute des personnes, et en proposant une aide et/ou un service, elles offrent plutôt des espaces de repos, de socialisation et de dialogue favorables à l'interconnaissance et aux liens sociaux. Quant aux associations humanitaires, il semble aussi que les bénéficiaires rejoignent plus facilement ces associations que les structures classiques de l'action sociale et médico-sociale, car elles seraient en capacité d'offrir un accompagnement singulier et global à la personne au regard de ces droits sans qu'il y ait une limite de temps. Pour les associations communautaires, la logique de mouvement de Joseph Haeringer expliquerait les visées de ces acteurs à rechercher une "modification des droits existants, voire plus largement des dispositions légales en vue d'introduire, dans la communauté nationale, des personnes qui en sont exclues partiellement ou intégralement" (2002, 38). Ces associations communautaires ont pour ambition d'améliorer les conditions de vie de leur co-compatriote en les aidant à sortir des squats pour rejoindre un logement social. Pour ce qui concerne les squats militants, ces derniers semblent avoir une réelle utilité pour de nombreuses catégories de population (migrants, déboutés, saisonniers, travailleurs pauvres, jeunes étudiants, femmes isolées, bénéficiaires de droits sociaux et communautés de l'Est). Le squat qui s'inscrit dans "la longue chaîne des habitats de 'secours' précaire et insécurisant (...) [est] pourtant hospitalier" (Bouillon, 2011, 9), et peut être aussi un support de socialisation pour les personnes (2011, 58,

65), c'est-à-dire, un "chez soi" lorsqu'il permet d'engager des relations sociales (Zeneidi, 2002, 261) et comme nous l'avons également observé, quand il permet effectivement de recevoir, et d'être un lieu de construction/reconstruction où il est possible d'entreprendre un "travail de l'intimité" (Bouillon, 2011, 57). Et finalement, le squat peut être un lieu d'apprentissage où l'entraide entre des personnes vulnérables, la solidarité entre les hébergés favorise un processus d'intégration. Enfin, les associations/institutions religieuses semblent être revigorées dans un contexte où la vulnérabilité touche une part de plus en plus importante de la population. Parmi elles, certaines sont en capacité de proposer une intégration rapprochée à travers la famille et la communauté. D'autres, en revanche, tentent de mobiliser la foi des paroissiens à veiller aux situations de vulnérabilité. Enfin, des institutions/associations religieuses chercheraient en dehors de leur engagement bénévole associatif à personnaliser des liens avec leur public. Ce qui est frappant à travers les acteurs non institutionnels, c'est qu'ils s'éloignent de la logique de projet et de parcours d'insertion comme on le retrouve dans le modèle normatif de politique publique dit inclusif. Au contraire, ils mettent en avant le lien social et l'individu. Dans cette approche des acteurs non institutionnels, l'individu n'est pas soumis à une normativité dont on sait que son effectivité est un « iceberg » qui cache l'échec profond de la rationalité administrative.

À cette première spécificité, nous pouvons mentionner que tous les acteurs associatifs en posséderaient une seconde, celle de fonctionner entièrement sur l'engagement de bénévoles qui de fait, devient une qualité intrinsèque que les associations d'action sociale et médico-sociale auraient perdu au fur et à mesure de leur professionnalisation. Ces deux spécificités sont complétées par le fait que la plupart de ces acteurs associatifs seraient plus facilement identifiables, accessibles et répandus sur le territoire national que les associations d'action sociale et médico-sociale. Ceci vaudrait aussi bien pour les associations caritatives, les associations et institutions religieuses que les différentes formes de squat. Comme le rappelle Djemila Zeneidi, à Bordeaux, "ce sont les associations caritatives qui sont les plus nombreuses sur ce terrain et qui offrent une large gamme de prestation" (2002, 130). On pourrait dire de la sorte que, quelle que soit la taille de la ville, et encore plus, dans les villes moyennes et les villes de 3000 habitants où la présence des associations d'action sociale et médico-sociale est relativement faible au regard des grandes métropoles, peu importe où se trouve la personne, elle pourra toujours trouver une association caritative. Cela est encore plus vrai pour les institutions religieuses, qui pour des raisons historiques, ont une forte implantation sur le territoire. Beaucoup plus identifiables que les associations d'action sociale et médico-sociale, elles peuvent jouer un rôle de repère lorsqu'on est étranger à la ville. Dans ce cas de figure, il ne faut

pas exclure que la communauté locale religieuse est aussi en mesure d'appuyer la démarche d'une personne auprès de ses coreligionnaires situés dans d'autres villes. En revanche, les squats trouveraient la ville plus inclusive que les moyennes et les petites villes sauf à prendre en compte le mouvement des zones à défendre (ZAD) qui cherche des formes alternatives et innovantes dans le milieu rural moins réceptif. De plus, il ne faut pas minimiser les stratégies des individus comme nous avons pu le constater, lorsque la ville est propice à offrir des locations abondantes, car ne trouvant pas preneur, les propriétaires sont plus susceptibles de jouer le jeu de la location avec des bailleurs publics en acceptant des jeunes en errance qui accueillent et partagent la location avec des collègues de la rue, faisant de la location, un squat officiel.

Ici, il semble intéressant aujourd'hui de noter que les querelles d'appropriation de la prérogative « pauvreté » qui ont traversé les siècles, entre l'assistance public, les œuvres philanthropiques, l'Église, le secteur caritatif laïcisé et l'action sociale dans le cadre de l'État social tendraient vers des formes de cohabitation ou de complémentarité en faveur de la cohésion sociale. A ce propos, il semble que le traitement de la pauvreté repose sur le concours d'acteurs non institutionnels dont la spécificité devient un ressort complémentaire et nécessaire aux associations d'action sociale et médico-sociale. Complémentaire du fait que ces acteurs non institutionnels ont toujours eu une mission spécifique d'aide reconnue. Nécessaire, car aujourd'hui, nombreux sont les individus qui sont plus susceptibles de rétablir chez ces acteurs du lien social et d'accéder aux droits sans pour autant être évalués dans une perspective administrative atomisant. Nous devons voir de quelle manière ils participeraient à la gouvernance territoriale et à la régulation sectorielle de l'action sociale.

Quelle participation à la gouvernance territoriale et à la régulation sectorielle de l'action sociale ?

Si pour Xavier Itçaina et Bernard Pecqueur, le territoire est "un concours d'acteurs, dans un contexte spatial déterminé qui vise à faire émerger, puis à tenter de résoudre, sous contrainte environnementale, un problème social ou une production partagée" (2012, 48), la contrainte environnementale pourrait pousser les associations d'action sociale et médico-sociale dans une gestion de l'urgence. C'est le cas des personnes déboutées lorsque les travailleurs sociaux doivent mettre fin à un accueil en hébergement, et qu'ils ont recours aux squats comme *solution d'urgence et de repli* (Bouillon, 2011, 43). Mais cela touche aussi la question de la saturation des dispositifs d'hébergement et d'après Michel Manciaux, les travailleurs sociaux pourraient être incités à ne pas "nier les problèmes, les symptômes [des individus], mais de les mettre en

balance avec les qualités et les possibilités, même limitées" (2001, 326) qu'ils ont. De fait, ils seraient conduits dans une gestion des places à évaluer les capacités ou leur résilience en mobilisant les ressources de la personne, de leur entourage et de la communauté (325-328). Les professionnels seraient conduits à changer leur regard afin de trouver comment l'individu et ses ressources sont en mesure de lui créer un chemin de vie en ayant recours à d'autres acteurs comme les associations caritatives, humanitaires, les squats militants, associations communautaires et les associations/institutions religieuses. À cet égard, les associations caritatives participeraient à combler les temporalités des prises en charge réglementaires entre les heures journalières d'ouverture et de fermeture des acteurs classiques de l'action sociale et médico-sociale (Zeneidi, 2002, 98-100); les associations humanitaires seraient un soutien sur les questions de santé ; les squats militants seraient le support à l'insuffisance d'hébergement et à la saturation du 115 et, ils prendraient le relais des parcours de fin de droit des dispositifs d'AHF.

Si ce concours à un recours à d'autres acteurs associatifs de la part des associations d'action sociale et médico-sociale répond à des utilités multiples, il ne serait pas seulement dû à une forme d'impuissance et de traitement de l'urgence, car il serait suscité par la nouvelle tendance managériale des politiques publiques en externalisant d'après Pascal Martin, "l'accueil des 'assistés' par l'enrôlement des structures partenaires extérieures" (2017, 1). À ce titre, Robert Lafore nous rappelle que la nouvelle logique serait de rechercher un opérateur quelle que soit la nature juridique pour remplir des fonctions (2010, 71). Cela a déjà été le cas dès la fin du XIXème jusqu'au début du XXème, en raison d'un manque de moyens ou du fort lobby religieux, voire de choix politique, les autorités publiques ont impulsé un marchandage ou ont laissé aux œuvres et aux congrégations religieuses de vastes secteurs de l'assistance (Gilson, 2011, 71 ; Lafore, 2010, 65-66 ; Miramont, 2003 ; Topalov, 1996). En d'autres mots, les pouvoirs publics ne seraient pas réticents à voir émerger en parallèle aux associations d'action sociale et médico-sociale d'autres acteurs associations et/ou initiatives citoyennes D'ailleurs, il ressort que ces acteurs non institutionnels sont en relation avec les pouvoirs publics locaux et/ou les institutions sociales parapubliques.

Pour autant, peut-on penser que ces acteurs s'affirment comme des acteurs de la gouvernance territoriale et comme des agents de la régulation ? Pour Demoustier et Richez-Battesti, la gouvernance correspondrait aux modalités institutionnelles de production des politiques publiques dans lesquelles les acteurs associatifs revendiquent une reconnaissance, une participation aux décisions et un rôle dans leur mise en œuvre, alors que la régulation, en tant que mode d'interaction et de coordination des activités assurant la régulation du système,

signifierait le saisissement de nouveaux enjeux et besoins et d'orientation des réponses institutionnelles des activités que les acteurs associatifs portent envers les publics ciblés (2010, 8). Pour répondre à la question, nous devons noter que ces acteurs non institutionnels sont à la marge de l'action sociale classique et non financés par un principe de redistribution des richesses, mais aussi prendre en compte qu'ils ne portent pas la même critique interne et externe⁴ à la puissance publique. Tout d'abord, on trouverait des acteurs associatifs caritatifs et/ou des institutions centrées plus sur le social que sur le politique, traduisant un fait que Gabriel Brie a mis en exergue (2007, 33). Par la nature de leur logique d'aide (Haeringer, 2002, 36), les associations caritatives semblent plutôt être compatibles avec les normes institutionnelles locales, et elles auraient des intérêts multiples pour les pouvoirs publics et les institutions sociales parapubliques comme assurer une distribution d'aide alimentaire et soutenir la gestion de dossiers d'endettement liés à des impayés ou le RSA. De la même façon, les associations/institutions religieuses ne portent pas une réelle critique face aux pouvoirs publics et institutions parapubliques locales. En mettant l'accent sur la pratique de la foi, "par le dévouement, la disponibilité" (37) et pour aider son prochain, les pouvoirs publics et les institutions parapubliques locales se déchargeraient de leur responsabilité et pourraient faire appel à des associations religieuses ou institutions religieuses pour gérer l'octroi d'une distribution d'aide alimentaire à des bénéficiaires (des minimas sociaux ou non) et les pouvoirs publics apprécieraient aussi le fait qu'ils participent à une forme de paix sociale dans des lieux publics du fait de leur présence.

Faisant exception chez les acteurs caritatifs, la communauté Emmaüs a plutôt exprimé une critique externe à la puissance publique en adoptant le statut d'acteurs économiques (Gendron, 2001) dans l'objectif de conserver une autonomie de son projet. Signe des temps ou du nouveau management public, en 2010 le mouvement Emmaüs a obtenu une reconnaissance législative des communautés qui ne rentraient pas dans les dispositifs publics existants de l'action sociale. De plus, il a également obtenu la reconnaissance du statut de compagnon en 2008 qui correspond aux individus que les communautés sont amenées à accueillir. En tant que critique externe à la puissance, le mouvement Emmaüs semble avoir élargi les normes des politiques sociales, la croyance à ce modèle et à la poursuite de son projet. En ce qui concerne

⁴ Voir Dubuisson-Quellier S., 2009, *La consommation engagée*, Sciences Po, Les Presses, Paris.

les associations humanitaires, ces dernières cherchent à interpeller les pouvoirs publics en ayant recours à des actions de plaidoyer sur des questions sanitaires. Les compétences que les associations humanitaires ont expérimentées et revendiquées et que les acteurs classiques de l'action sociale et médico-sociale ne maîtriseraient pas, tendent à influencer les politiques territoriales. De fait, elles sont en mesure d'élargir l'offre des dispositifs précarité-santé sur un territoire envers des personnes en situation de vulnérabilité. De plus, les institutions sociales parapubliques peuvent même s'appuyer sur des acteurs humanitaires pour être au plus près des bénéficiaires en ouvrant des permanences pour le traitement de leur situation et leur accès aux soins. En revanche, à l'instar des actions non conventionnelles contestataires du DAL (Brie, 2007, 34), les squats militants tendent à porter une critique radicale au regard de la question du logement, mais ces alternatives d'habitat sont moyennement tolérées, voire, elles font plutôt face à des procédures de fermeture dans un cadre légal ou non. Même si les squats ne sont pas considérés comme des interlocuteurs légitimes (Bouillon, 2011, 23), ils sont en mesure toutefois d'interpeller les pouvoirs locaux à propos de situations de personnes en danger -ou d'ayants droit n'ayant pas accès à leur droit- au regard de leur grande vulnérabilité et de leur droit. De plus, ces squats militants peuvent trouver un écho plus favorable de la part de certains partis politiques, d'associations de droit au logement et du voisinage, et ils peuvent même être associés aux activités culturelles d'un quartier ou à des mobilisations sociales en conflit avec la politique d'urbanisation

Finalement, le modèle inclusif de l'action sociale semble bien dans un processus de transition. L'émergence et/ou au retour de nouveaux et d'anciens acteurs fait partie de la réalité des associations d'action sociale et médico-sociale dans la mise en place de politiques sociales à l'échelle territoriale. Néanmoins, ces acteurs non institutionnels se voient en parallèle sollicités par les pouvoirs publics locaux, leur reconnaissant ainsi une plus grande légitimité d'action, mais sans grand moyen supplémentaire. En faisant le constat que ces acteurs non institutionnels sont en interrelation avec les pouvoirs publics et les institutions sociales parapubliques et qu'ils pourraient pour certains contribuer à la gouvernance et à la régulation sectorielle de l'action sociale, il nous reste à voir en quoi ces dynamiques tendent à construire du territoire et un nouveau modèle normatif de politique publique de l'action sociale.

Dynamique du concours d'acteurs et la construction de territoire

Au regard de tous ces éléments, on serait tenté d'avancer l'idée que cette dynamique d'une multitude d'acteurs participerait à la production territoriale d'une action sociale en faveur

de la cohésion sociale. Comme Robert Lafore nous le rappelle, l'avènement du Département providence vient créer un système de droits sociaux à l'échelle territoriale à côté d'une protection sociale étatique liée au travail et à la sécurité sociale (2004, 21). Face à l'injonction d'une rationalisation de la dépense publique et à la montée des vulnérabilités, il semble évident que les acteurs classiques de l'action sociale dans un contexte d'une territorialisation de la cohésion sociale perçoivent l'émergence et/ou l'implication des acteurs non classiques de l'action sociale (nouveaux acteurs ou anciennes institutions), comme nécessaire et complémentaire à la lutte contre les formes de vulnérabilité et de désaffiliation.

Ici, il s'agit d'interroger l'action de ces acteurs non classiques de l'action dans une double approche des droits sociaux et du politique dans la production de territoire renforçant la solidarité. Or plusieurs freins à une production territoriale de l'action sociale semblent apparaître. Si l'action sociale est financée par un principe de distribution des richesses dans le cadre de l'État social, ces acteurs non institutionnels ont plus recours aux dons et au bénévolat. Ces deux caractéristiques, qui font leur particularité, ont leur propre fragilité. À ce titre, il ressort que le manque de bénévoles est un frein à leur fonctionnement et que parmi ces acteurs non institutionnels, certains ont recours aux salariats pour assurer une coordination territoriale, voire qu'ils ont fait appel à des emplois aidés. À ce premier frein, tous les territoires ne se sont pas équipés de la même façon en termes d'acteurs. D'ailleurs, la nouvelle tendance managériale, d'après Pascal Martin, montre tout d'abord des disparités au niveau des territoires (2017, 9-11). Ainsi, les territoires ne sont pas outillés de la même manière face à l'accueil et l'accompagnement des publics vulnérables. À ce titre, il ressort une différence entre les tailles des villes où l'offre des services sociaux est relativement plus importante dans les grands centres urbains. Des disparités qui s'accroissent entre les territoires ruraux et les villes.

De plus, il n'existe pas d'entité spatiale nouvelle qui permettrait une politique de partenariat et de synergie entre les acteurs publics, locaux privés et la société civile selon la conception "d'un nouveau mode 'gouvernance'" de Mejed Namazaoui, pour répondre aux défis économiques et sociaux (2007, 142). On se trouverait plutôt dans un mode de réseaux du fait de l'absence de structure juridique (Haeringer, 2002, 121) et/ou dans des rapports inter-associatifs liés à des interconnaissances et relations informelles. À ce stade, on observe comme le mentionnent Xabier Itçaina et Bernard Pecqueur, des "dynamiques de jeux complémentarité, de coopération ou de concurrence entre divers processus de construction territoriale (...) [où] il pourrait y avoir [entre les acteurs non conventionnels et les acteurs classiques de l'action sociale et/ou les pouvoirs publics et institutions sociales parapubliques] des niveaux

d'agrégation intermédiaires des actions par affinités, par sentiment partagé et appartenance ou par regroupement en vue de trouver une solution à un problème jugé comme commun" (2012).

Si les acteurs non institutionnels sont complémentaires aux associations d'action sociale et médico-sociale et que les pouvoirs publics et les institutions sociales parapubliques font appel directement à ces mêmes acteurs, cette production territoriale semble encore imparfaite. Outre que la plupart d'entre-eux participent à leur manière au retour au droit commun en favorisant l'accès à la santé, aux minima sociaux, à l'emploi, à la culture, ils jouent également un rôle de protection des publics enrôlés dans un processus de désaffiliation. Ce rôle de protection s'institue dans un schéma inter-organisationnel sous forme de réseaux dans le territoire. Outre les disparités territoriales au regard des associations d'action sociale et médico-sociale, ces derniers ne sont pas toujours l'acteur central dans les zones rurales. Au contraire, les acteurs non institutionnels tendent à devenir les premiers relais du retour au droit commun en collaboration avec les pouvoirs publics et les institutions parapubliques locales. Cette production territoriale imparfaite laissant entrevoir une transition du modèle de politique publique inclusif de l'action social semble révéler que les acteurs non institutionnels sont davantage des ressources pour les associations d'action sociale et médico-sociale et les pouvoirs publics. L'institutionnalisation de ces ressources dont nous pouvons mesurer les prémices à certaines échelles territoriales mériteraient d'être confirmée dans d'autres régions. De plus, elle pourrait rencontrer encore des freins dans le sens où nombreux de ces acteurs fonctionnent à travers une représentation fédérative plus hiérarchique (associations caritatives, associations religieuses), sachant que certains de ces acteurs s'inscrivent aussi dans des mouvements nationaux (institutions religieuses), et que d'autres sont encore très fortement marqués par l'héritage qu'ils portent de leur fondateur (secours catholique, Abbé Pierre, Coluche).

Conclusion

À travers cet article, nous avons voulu montrer que les associations d'action sociale et médico-sociale, dans un contexte de crise de l'action sociale, sont amenées à recourir à de nouveaux (anciens) acteurs non institutionnels comme relais dans l'accès aux droits sociaux de personnes vulnérables. Il découle de ce constat que si ces acteurs non financés par un principe de redistribution des richesses participent à la cohésion sociale, la notion de solidarité définie en termes de citoyenneté et de droits sociaux tend à être supportée par d'autres principes tels que le caritatif, l'humanitaire, le communautaire et l'engagement citoyen et de la foi religieuse, dans une moindre mesure. La montée et l'attrait de ces acteurs non institutionnels sur le champ

de la pauvreté sont liés au fait qu'ils proposent un fonctionnement mettant l'accent plutôt sur le lien social que sur la gestion des personnes vulnérables et cela, grâce, en partie à un volant de bénévoles plus important que les associations d'action sociale et médico-sociale. Ces acteurs non institutionnels auraient aussi cette particularité d'être numériquement plus importants sur le territoire national (urbain et rural) et plus identifiables et accessibles aux personnes vulnérables sachant que certains d'entre eux arborent les caractéristiques du réseau. Cette prégnance observable les amènerait à contribuer à la gouvernance territoriale et à la régulation sectorielle. Néanmoins, tous ces acteurs non institutionnels n'ont pas le même degré d'altérité aux pouvoirs publics et aux institutions sociales parapubliques, et si certains sont associés, d'autres sont en quête d'une reconnaissance, ou expriment une critique sur la base d'une expertise liée à de nouveaux besoins identifiés, d'autres encore maintiennent un projet d'autonomie fort. De la sorte, si ce tissu associatif sur le territoire peut expliquer leur reconnaissance et la participation de certains acteurs non institutionnels dans la gouvernance territoriale de l'action sociale, ces acteurs ne contribuent pas de la même façon à la régulation sectorielle de la pauvreté. En tant qu'acteurs non institutionnels complémentaires des associations de l'action sociale et médico-sociale, tous n'infléchissent pas les décisions institutionnelles et ne produisent pas de nouvelles politiques publiques. De fait, la transition du modèle inclusif d'une action sociale territorialisée permettant un meilleur accès aux droits sociaux reste un défi de taille pour tous ces acteurs classiques et non institutionnels. Cela est d'autant plus vrai que les territoires sont inégalement fournis en termes de services et que les qualités liées aux spécificités des acteurs non institutionnels sont fragiles et qu'à ce jour, aucune instance locale n'est en mesure de représenter et de légitimer ces pratiques inter-associatives partenariales et informelles dans le territoire. Il n'en reste pas moins que les acteurs non institutionnels sont perçus comme des ressources autant par les associations d'action sociale et médico-sociale que les pouvoirs publics locaux.

Bibliographie

Afchain J. (2001), *Les associations d'action sociale*, Paris, Dunod.

Brodiez-Dolino A. (2013), « Entre social et sanitaire : les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XXe siècle », *Le Mouvement Social*, 1, n° 242, pp. 9-29.

Barthélemy M. (2000), *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

Bouilllon F. (2011), *Le squat : problème social ou lieu d'émancipation*, Paris, Edition Presse ENS.

Bouquet B. (2006), « Introduction générale », dans [Rouard F.](#) [Rist B.](#) [...], & I. Dugué (dir.), *Défaillance et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, pp. 9-12.

Brie G. (2007), *La fin du modèle associatif dans les organisations de l'action sociale ?*, Mémoire C.I.E.H, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Demoustier D. & N. Richez-Battesti (2010), « Les organisations de l'économie sociale et solidaire : gouvernance, régulation et territoire », *Géographie, Economie, Société*, vol. 12, n° 1, pp. 5-14.

Gendron C. (2001), « Émergence de nouveaux mouvements sociaux économiques », *Revue POUR*, pp. 172 :175-181.

Castel R. & N. Duvoux (2013), *L'avenir de la solidarité*, Paris, La vie des idées.

Dubuisson-Quellier, S. (2009), *La consommation engagée*, Paris, Les Presses Sciences Po.

Draperi J-F. (2006), « L'État et les associations. Du face à face au coude à coude », dans [Rouard F.](#) [Rist B.](#) [...], & I. Dugué (dir.), *Défaillance et inventions de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, pp. 37-57.

Duvoux N. (2012), *Le nouvel âge de la solidarité, Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Éditions du Seuil.

Durand J-P. (2009), « L'apolitisation de l'action caritative, l'exemple congréganiste : suppléance, utilité sociale, charité, concurrence, prosélytismes », *Transversalités*, 3, n° 111, pp. 63-75.

Hanet-Kania N. (1996), « L'Etat et les associations humanitaires en France », dans Paugam S. (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Edition La Découverte, pp. 438-459.

Haeringer J. (2008), « La question associative aujourd'hui », dans Haeringer J. (dir.), *La démocratie, un enjeu pour les associations d'action sociale*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 7-15.

Ion J. (2017), *En finir avec l'intérêt général. L'expression démocratique au temps des ego*, Vulvaines-sur-Seine, Éditions du Croquant.

Ledure Y. (2005), « Léon Dehon: entre mystique et catholicisme social », *Documents épiscopat*, Paris, 2, Bulletin du secrétariat de la conférence des évêques de France.

Isambert F. A. (1996), « L'engagement humanitaire et les formes contemporaines de solidarité », dans Paugam S. (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, Edition La Découverte, Paris, pp. 101-108.

Lafore R. (2021), « Le basculement institutionnel de l'action sociale », dans Guélamine F., Socirat V. (dir.), *Diriger au sein des nouvelles organisations sociales et médico-sociales. Donner du sens à l'action*, Paris, Dunod, pp.11-30.

Lafore R. (2010), « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, 6, n°162, pp. 64-71.

Lafore R. (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du Département-providence », *Revue des affaires sociales*, 4, pp. 17-34.

Gajac O. (2010), *Les associations face à la récurrence de l'exclusion*, Thèse doctorale, Paris, Université Paris Dauphine.

Gajac O. (2014), « La gouvernance de l'exclusion en France : analyse de trois modèles de gestion associative », *Revue Interventions économiques*, 50. <http://interventionseconomiques.revues.org/2195>. Page consultée le 23 juin 2019.

Gajac O. (2018), « Les associations d'action sociale et les publics vulnérables : de la déviance à une altérité aux compromis institutionnels », *Sciences et actions sociales*, 10. <http://www.sas-revue.org/n-conception/57-n-10/dossier-n-10/147-les-associations-d-action-sociale-et-les-publics-vulnerables-de-la-deviance-a-une-alterite-aux-compromis-institutionnels>. Page consultée le 23 juin 2019.

Gilson M. (2011), « Une minorité en action : la charité protestante en France, XIXe-XXe siècles », *Le Mouvement Social*, 234, pp. 3-82.

Manciaux M. (2001), « La résilience. Un regard qui fait vivre », *Études*, 10, T 395, pp. 321-330.

Martin P. (2017), « La nouvelle gouvernance de l'État social et le management des désaffiliés », *Sciences et actions sociales*, 6. <http://www.sas-revue.org/index.php/36-n-6/dossiers-n-6/actes-n6/100-la-nouvelle-gouvernance-de-l-etat-social-et-le-management-des-desaffilies>. Page consultée le 23 juin 2019.

Miramon J-M. (2003), *Manager le changement dans l'action sociale*, Paris, ENSP.

Hamzaoui M. (2007), « Économie sociale d'insertion : enjeux et limites », *Empan*, 1, n°65, pp. 136-145.

Paugam S. (2013), « Les cycles de la solidarité envers les pauvres », dans Castel R. & N. Duvoux (dir.), *L'avenir de la solidarité*, Paris, La vie des idées, pp. 23-41.

Pecqueur B. & X. Xabier (2012), « Economie sociale et solidaire et territoire : un couple allant de soi ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n°325, pp. 48-64.

Topalov C. (1996), « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, 23, *Histoire politique, histoire du politique II*, pp. 30-52.

Zeneidi-Henry D. (2002), *Les SDF et la ville*, Paris, Edition Bréal.