

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La contractualisation des droits sociaux, entre raison instrumentale et raison réflexive

Hubert, Hugues-Olivier

Published in:

Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux

Publication date:

2006

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Hubert, H-O 2006, La contractualisation des droits sociaux, entre raison instrumentale et raison réflexive. dans HO Hubert, M Bodart & X Dijon (eds), *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat. Droit en mouvement*, La Chartre, Bruxelles, pp. 239-289.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**LA CONTRACTUALISATION DES DROITS SOCIAUX,
ENTRE RAISON INSTRUMENTALE ET RAISON
RÉFLEXIVE**

par

Hugues-Olivier HUBERT

**Maître de conférences aux FUNDP,
Membre du Centre Droits fondamentaux & Lien social,
Chercheur à la Fédération des Centres de Service Social**

CHAPITRE 1 - DE L'UTILITE DES INUTILES : LORSQUE SE CROISENT HUMANISME ET CYNISME

Que n'entend-on pas à propos de l'inutilité des sans-emploi et du coût que leur oisiveté engendre pour les finances publiques et, en définitive, pour le portefeuille des citoyens ?

Bizarrement, on parle peu - du moins hors des cercles autorisés de l'expertise politique et économique - des bénéfices générés par le non-emploi des populations potentiellement actives.

Je ne fais référence ni à l'économie souterraine, aux marchés noirs ou à la fraude, ni à l'économie informelle ou domestique. Je ne fais pas non plus référence au développement du secteur non-marchand comme dispensateur de services, parallèlement à l'accroissement du nombre de personnes dans le besoin. Une étude de J. DEFOURNY *et al.* établit en effet qu'entre 1998 et 2002, le secteur non-marchand a contribué à hauteur de 67 % (!) à la croissance globale de l'emploi en Belgique.³¹⁷ Comme malheur et bonheur, le non-emploi des uns ferait-il l'emploi des autres ? ...

Je me réfère ici à certaines théories économiques pour lesquelles le maintien d'un certain taux de chômage structurel serait nécessaire pour, d'une part, contrôler les risques d'inflation et garantir la stabilité des prix, d'autre part, favoriser la compétitivité et la croissance économique. Diogène, le cynique, méprisait conventions sociales, morales et... richesses. Les cyniques modernes, loin de dédaigner la richesse, abandonneraient plutôt le tonneau de Diogène aux sans-abri et autres nécessiteux. Puisqu'il est possible de faire feu de tout bois, même l'absence d'emploi produira de la plus-value. Loin d'être confinées aux laboratoires et modélisations, ces théories influent très concrètement sur les politiques menées aujourd'hui, en ce compris les politiques sociales et les politiques de l'emploi.

En 1994 déjà, HALIMI³¹⁸ dénonçait les recommandations de l'OCDE qui allaient en ce sens. Tant les lignes directrices que l'objectif général de l'Union Européenne en matière d'emploi s'inscrivent aussi dans cette

³¹⁷ En croissance de 16,3 % en quatre ans, le secteur non-marchand représentait 26,3 % de l'emploi en 2002. Cité in *Pour un « Pacte associatif », pour une « politique associative »*, pour une « identité associative », Note d'éclairage, 25 juin 2004, www.pacte-associatif.be.

³¹⁸ S. HALIMI, « Les chantiers de la démolition sociale », *Le Monde Diplomatique*, juillet 1994.

logique. Initiée en 1997, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)³¹⁹ laisse peu de doute à ce sujet lorsque l'objectif qu'elle se fixe est d'atteindre le plein-emploi qu'elle définit précisément comme un taux d'emploi de 70%.

« On peut donc émettre l'hypothèse, à la suite de plusieurs auteurs, que la 'société de plein emploi' promue par la SEE est aussi une société 'du chômage nécessaire'. A cet égard, le concept de société de plein chômage développé par MARUANI relève toute sa pertinence : 'le chômage pèse sur l'ensemble de la société. Car le chômage n'est pas seulement la privation d'emploi pour un nombre important de personnes, c'est également un moyen de pression sur les conditions de travail et d'emploi de tous ceux qui travaillent. C'est au nom du chômage que l'on précarise l'emploi et que l'on rejette certaines catégories de salariés vers l'inactivité, que l'on cherche à diminuer les salaires, et que l'on redéfinit les rythmes et les temps de travail' »³²⁰.

En 2003, la SEE subit une réorientation de ses lignes directrices, désormais réduites à dix. D'après certains commentateurs, cette réorientation s'inscrit avant tout dans la continuité, tout en renforçant l'optique libérale.³²² Mais tant les objectifs initiaux que la logique restent inchangés par rapport à la version précédente.

L'offre et la demande sur le marché de l'emploi structurent les rapports de force entre travailleurs et employeurs et, de ce fait, elles influent la capacité des uns et des autres à imposer conditions de travail et niveaux de salaires.

³¹⁹ La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) définit des objectifs communs pour l'ensemble des Etats de l'Union en matière de politique de l'emploi. Elle laisse néanmoins à chaque Etat-membre le soin de traduire ces objectifs communs dans un *Plan d'action national pour l'emploi* (PAN) qui lui est propre et qui définit les moyens qu'il mettra en œuvre pour atteindre les objectifs déterminés. Tous les ans, chaque Etat membre remet un rapport à la Commission européenne et au Conseil de l'Union Européenne qui, sur cette base, lui signifient un certain nombre de recommandations qui restent non-contraignantes. Pour plus de détails, voir par exemple : « Europe et politiques sociales », *Alter Echos*, Bruxelles, Agence Alter - Presse et innovations sociales, numéro spécial du 24 novembre 2005, n°198.

³²⁰ M. MARUANI, « L'emploi dans une société de plein chômage », in A. POUCHET (dir.), *Sociologie du travail : 40 ans après*, Paris, Elsevier, 2001, cité in B. CONTER, « La stratégie européenne pour l'emploi : outil de légitimation ou de transformation des politiques ? », *L'année sociale 2003*, Institut de sociologie - ULB, 2003, p. 230-241.

³²¹ B. CONTER, *ibidem*, p. 235.

³²² B. CONTER relève notamment que, parmi les thèmes à aborder avec les partenaires sociaux, ceux de la réduction du temps de travail et des heures supplémentaires ont été expurgés de la nouvelle version. En revanche, celui de la flexibilité du travail prend plus de poids.

Le taux de productivité et les coûts salariaux de production en dépendent et se répercutent à la fois sur la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises. Il s'agit donc, dans cette logique, de maintenir une pression sur le marché de l'emploi et, pour ce faire, le taux de non-emploi constitue un puissant levier.

Il convient de préciser par ailleurs que la SEE se définit des objectifs en termes d'accroissement du taux d'emploi et non en termes de réduction du taux de chômage. Ce peut sembler un détail insignifiant, une simple question de mots. Néanmoins, le taux d'emploi et le taux de chômage ne sont pas nécessairement le positif et le négatif d'une même réalité photographiée. Accroître l'un n'est pas nécessairement réduire l'autre. On peut observer, dans le même temps, un accroissement du taux d'emploi et une stabilité, voire un accroissement du taux de chômage. En ce sens, l'attention portée au sein des dix lignes directrices de la SEE (en 2003) au « vieillissement actif », à l'« égalité entre femmes et hommes », ainsi qu'à l'« intégration des personnes défavorisées » peut s'interpréter comme un moyen de maintenir ou d'accroître le potentiel de main d'œuvre en concurrence sur le marché du travail en y réinjectant ceux qui en seraient peu ou prou sortis.

Toutefois, si le non-emploi pour les uns et/ou la perspective du risque de non-emploi pour les autres constituent, dans cette logique, une pression nécessaire, cette dernière n'est pas en soi une condition suffisante. Elle peut être à ce point lourde que les individus en viennent à capituler. Or, que serait un marché dont les agents refuseraient de jouer le jeu de la concurrence ? Il s'agit donc d'inciter (et/ou de contraindre) les individus sans emploi à rester actifs sur le marché du travail.

A ce sujet, le millésime 2003 de la SEE attire l'attention sur les pièges à l'emploi et les risques qu'ils font peser sur la participation active du plus grand nombre au marché du travail. Mais il n'est pas tant question de relever le niveau des salaires pour les rendre plus attractifs que d'envisager des réformes fiscales pour réduire le poids de l'imposition et surtout « d'examiner les taux de remplacement et la durée des prestations (et de) garantir une gestion efficace des prestations, notamment en ce qui concerne le lien avec une recherche d'emploi effective ».³²³

C'est en ce sens aussi que la SEE se donne pour première ligne directrice de mettre en place des « mesures actives » d'accompagnement dans la recherche d'emploi.

³²³ Cité in B. CONTER, *ibidem*, p. 233.

Cependant, si l'activation des sans-emploi sur le marché du travail apparaît, à nouveau dans cette logique, comme une condition nécessaire, elle n'est pas pour autant suffisante. Encore faut-il que les actifs potentiels sur le marché du travail soient adaptés à ce dernier. Et l'« employabilité » devient, plus encore que l'emploi, le leitmotiv de la SEE. Il ne s'agit pas tant de trouver un emploi pour tous (ou au moins pour 70% de la population active), mais de rendre chaque actif potentiel employable, c'est-à-dire adapté au marché du travail. Car, pour qu'il soit question de concurrence, encore faut-il que les produits, en l'occurrence les travailleurs potentiels, soient attractifs ; entre autres choses, qu'ils puissent faire état de savoir-faire aux compétences multiples et actualisées et qu'ils soient disposés à s'inscrire dans les nouvelles formes flexibles d'organisation du travail.

C'est en ce sens que s'inscrivent les lignes directrices de la SEE recommandant aux Etats d'être particulièrement attentifs aux « mesures actives », à l'« adaptation du travail et à la mobilité », « ainsi qu'à la formation tout au long de la vie ».

Faut-il y voir un souci de cohérence ou une inféodation de la SEE aux Grandes Orientations de Politiques Economiques (GOPE) qui précisent les principes directeurs de la politique macro-économique européenne ? Toujours est-il que les textes de 2003 stipulent la volonté d'articuler davantage les deux processus et que les GOPE reprennent à leur compte des recommandations relatives aux politiques de l'emploi : « Il s'agit de 'rendre les systèmes de prélèvement et de prestation plus incitatifs', de rendre plus stricts les critères d'éligibilité aux prestations sociales, de promouvoir une organisation du travail plus flexible, d'améliorer l'éducation et la formation, d'accroître la mobilité du travail, etc.³²⁴ Les recommandations adressées à la Belgique dans le cadre du processus 'GOPE' portent, outre sur la poursuite de 'l'assainissement' des finances publiques et le renforcement de la concurrence dans certains secteurs, sur le relèvement des taux d'activité et d'emploi, jugés trop faibles, en particulier pour les travailleurs âgés et les femmes, ainsi que sur l'amélioration des 'incitations à travailler' (par une 'indispensable nouvelle révision du système d'indemnisation du chômage' dont la 'générosité relative' est mise en question) ».³²⁵

³²⁴ Ph. POCHET et Chr. DEGRYSE, « La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi », *Revue Belge de sécurité sociale*, n°2, 2003.

³²⁵ B. CONTER, *op. cit.*, 2003, p. 233.

L'argumentation est la suivante : pour garantir un seuil suffisant de protection sociale, l'Etat doit disposer de moyens de financement (sans pour autant s'endetter puisqu'il est question d'assainissement). Il convient dès lors de soutenir la croissance économique et donc la compétitivité des entreprises (et éviter par ailleurs leur délocalisation). Cette dernière repose en partie sur la pression fiscale qu'il s'agit de réduire (alors même - aporie ? - que c'est la fiscalité qui permet de transformer la croissance économique en finances publiques) ainsi que sur la flexibilité du travail et le niveau des salaires au sujet desquels le non-emploi constitue un puissant levier de pression.

Alors, lorsque le marché du travail et le non-emploi deviennent matière à spéculation en vue de la croissance économique, est-il encore possible de qualifier le sans-emploi d'inutile ? *A contrario*, sans doute le sans-emploi contribue-t-il aussi - indirectement - à la croissance économique ; et sans doute est-il d'ores et déjà producteur de plus-value. Sans doute l'est-il déjà de par sa seule existence, comme reflète d'une menace bien réelle qui place les travailleurs en situation de concurrence forte et donc en position de faiblesse dans leur rapport aux employeurs. Il le sera d'autant plus si l'on s'assure qu'il reste bien actif dans la recherche d'emploi et dans l'effort de formation et d'adaptation.

Mais il ne faudrait pas trop ébruiter cette information car le sentiment d'inutilité et la bonte qui en découle restent des ressorts psychologiques importants de cette mécanique. Il convient que l'absence d'emploi reste un mal, entendu à la fois comme affliction et comme faute. Trop cynique pour être vraisemblable ? Pas plus que d'envisager la lutte contre les pièges à l'emploi sous le seul angle du maintien des allocations de remplacement à leur seuil le plus minimal (pour peu, il s'entend, qu'elles restent compatibles avec cette notion à la fois floue et ô combien relative et compressible qu'est la « dignité humaine »).

Certains rétorqueront qu'il n'y a pas de volonté politique derrière tout ceci. Au vu des éléments dont on dispose, on peut tout de même en douter. Mais si effectivement c'est le cas, on peut pour le moins s'en étonner. Bien plus, on est alors en droit de déplorer précisément l'absence d'une volonté politique forte capable de contrecarrer les effets de cette spéculation sur le marché du travail.

Au lieu de quoi, s'alignant sur les directives européennes, le gouvernement belge entreprend une réforme de ses politiques dans le sens de l'Etat social actif, dont l'expression apparaît en toutes lettres dans l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999 qui ouvre « La voie vers le XXI^e siècle ».

C'est dans ce contexte qu'il convient de resituer, en 2002, le remplacement du minimex par le droit à l'intégration sociale³²⁶ disposant un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale et, en 2004, la modification de la réglementation du chômage³²⁷ stipulant la procédure de suivi (contractualisé) du comportement de recherche active d'emploi.³²⁸

Ce préalable était important car il permet de mettre en évidence une des logiques qui, le plus souvent, se tait mais qui n'en constitue pas moins un fondement réel des réformes qui touchent actuellement les droits sociaux.

Il s'agit bien d'une des logiques car - et c'est précisément là que survient le malaise - l'activation poursuit aussi des objectifs plus louables qui se déclinent en termes de dignité humaine, de respect, de confiance en soi, de lutte contre la dépendance et d'accompagnement vers l'autonomie et une qualité de vie personnelle. De même, l'attention portée aux femmes, aux plus âgés et aux plus défavorisés, si elle convient à une stratégie visant à accroître la pression sur le marché du travail, n'en rencontre pas moins aussi la volonté de lutter contre les discriminations inhérentes au sexe, à l'âge ou encore aux conditions sociales des personnes sans emploi. L'accord de gouvernement de 1999 précisait en effet que « dans le cadre de 'l'Etat social actif', dont les pierres angulaires sont la croissance économique et la protection sociale », l'Etat « doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, tant les hommes que les femmes, tout en étant assuré d'un haut niveau de protection sociale, puisse contribuer de manière créative à la société et concilier cela avec une qualité de vie personnelle. L'Etat social actif investit dans les gens, la formation et l'emploi, pas seulement dans les allocations ». Il œuvre « pour restaurer la dignité des citoyens défavorisés à qui il faut redonner confiance et espérance, c'est-à-dire activité et partant, intégration sociale ».³²⁹

Certains commentateurs ne voient en ces déclarations qu'une manœuvre discursive en vue de dissimuler les véritables intentions de la stratégie d'activation. Sans aller jusque là, force est de constater la rencontre et la coexistence de logiques *a priori* peu compatibles. C'est probablement ce qui permet la jonction - ne fut-ce que partielle - entre gauche et droite autour de l'Etat social actif présenté comme « Troisième Voie ». Mais plus encore que le rapprochement des pôles politiques classiques, ce sont deux

visions du monde, deux attitudes, que l'on croyait pourtant parallèles, sans intersection possible, d'un côté le cynisme (jusqu'à l'instrumentalisation de l'humain), de l'autre l'humanisme, qui se révèlent en l'occurrence se rejoindre en sécantes.

Le point de cette intersection est aussi le point d'interrogation qui ponctue la question posée à la nature du contrat dans le travail social : le contrat est-il un outil susceptible d'améliorer l'accompagnement des personnes par les travailleurs sociaux et de renforcer la justice sociale ou, au contraire, le contrat n'est-il qu'un instrument, un rouage technique contribuant au fonctionnement des systèmes ?

En d'autres termes, le contrat est-il fondé sur une raison à portée réflexive (ou herméneutique) ou sur une raison principalement instrumentale (ou technique) ? Cette question sera traitée dans le chapitre 3.

Mais au préalable, un chapitre 2 permettra de poser le cadre théorique pour comprendre ces deux conceptions de la raison ainsi que les enjeux sociologiques actuels qui se dégagent de leur tension.

CHAPITRE 2 - PROMESSES ET RATES DE LA RAISON : (DES-) INTEGRATION SYSTEMIQUE VERSUS INTEGRATION SOCIALE

Les promesses d'une société moderne fondée sur la raison (Section 1) semblent ne pas avoir été pleinement tenues. Le développement d'une raison principalement instrumentale et technique s'accompagne de la mise en place de structures disciplinaires et normalisantes (Section 2), ainsi que d'une conception de plus en plus systémique de l'organisation et de l'intégration de la société (Section 3). Il s'ensuit une profonde remise en question de la légitimité et de l'autorité des institutions (Section 4). Deux options s'offrent aujourd'hui à ces dernières pour répondre à cette remise en question : soit renforcer leur légitimité par l'accroissement de l'efficacité, soit renforcer leur légitimité par l'amélioration des modalités de débat, de concertation ou de négociation. D'un côté, la voie de la raison instrumentale, de l'autre, celle d'une raison plus réflexive ou herméneutique (Section 5).

L'apparition de la figure du contrat au sein des politiques sociales est un indice très révélateur de cette tension entre deux sources de légitimité, entre deux conceptions de la raison. En fonction que l'on adopte l'un ou l'autre point de vue, le contrat sera soit perçu davantage comme un instrument technique d'application des politiques et de gestion de la précarité, soit plutôt perçu comme un outil permettant d'ouvrir plus d'espace à la négociation, à la concertation, au débat, à l'intercompréhension.

³²⁶ Voir la contribution de Ph. VERSAILLES dans le présent ouvrage.

³²⁷ Voir la contribution de M. BODART, dans le présent ouvrage.

³²⁸ C'est dans ce contexte aussi que l'on peut replacer la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, comme s'inscrivant dans la ligne directrice du « vieillissement actif ».

³²⁹ « La voie vers le XXI^e siècle », *Accord de gouvernement*, 7 juillet 1999.

Le développement du cadre théorique dans ce chapitre, même s'il peut paraître fastidieux, permet de mieux comprendre les origines et la teneur des enjeux et des tensions qui s'expriment et s'exercent autour de la contractualisation de la sécurité sociale et de l'aide sociale au sens large.

Il conviendra ensuite de confronter ces outils conceptuels et théoriques à l'analyse proprement dite de la contractualisation des politiques sociales, notamment au regard des différentes contributions de cet ouvrage. Ce sera l'objet du chapitre 3.

SECTION 1 - LES PROMESSES DE LA RAISON

D'après Max WEBER, l'un des fondateurs de la sociologie, ce qui caractérise les sociétés modernes, c'est le processus historique de rationalisation. Sans aborder ici l'histoire de la pensée rationnelle, on peut prendre pour acquis que la raison occupe dans la modernité une position centrale autour de laquelle s'organise globalement la société.

C'était - très grossièrement et caricaturalement - le projet des philosophes des Lumières que d'imaginer une alternative à l'ancien régime de droit divin en proposant un modèle de société fondé sur la raison. Ils y voyaient quatre promesses.

La première était la promesse d'un accroissement de la liberté individuelle. A partir du moment où chaque être humain est le siège d'une pensée rationnelle, il est capable de penser par lui-même et de poser des choix, de prendre des décisions personnelles, autonomes et responsables.

La seconde était une promesse d'intégration de la société. Si chacun est capable de développer un point de vue personnel, il n'en reste pas moins que tous partagent une même logique de pensée, à savoir la rationalité. C'est l'existence de cette forme partagée de logique qui permet, à travers le langage, une compréhension mutuelle ; qui permet de se convaincre mutuellement et qui permet en définitive et tout simplement aux individus de déboucher sur des accords collectifs.

La troisième était une promesse de démocratie politique. Les individus raisonnables et rationnels acceptent de se départir d'une part de leur liberté en désignant des mandataires politiques. La légitimité de ces derniers repose sur leur capacité à conduire la société dans le sens de l'intérêt général - on pourrait ajouter raisonnablement et rationnellement - et sur leur capacité à convaincre les citoyens qu'ils sont bien à même d'accomplir cette mission. Si leur programme politique ou si leurs actes ne

convainquent pas (ou ne convainquent plus), leur mandat risque de ne pas être reconduit lors des élections où les citoyens exercent leur capacité de raison en exprimant leurs choix. Les ordonnances qui s'imposent aux citoyens puisent leur légitimité dans leur légalité. Et les lois elles-mêmes sont le résultat de débats publics où les représentants politiques argumentent rationnellement leurs prises de position. Dans une démocratie fondée sur la raison, l'autorité repose sur la force de conviction et cette dernière implique que les hommes politiques instaurent un débat constant avec la société civile. En arrière-fond, cette organisation politique repose sur le mythe du contrat social.

La quatrième était une promesse de progrès et de sécurité par le développement d'une rationalité scientifique et technique capable de mieux maîtriser la nature et de pousser l'histoire de l'humanité vers un mieux-être.

Toutefois, il semble, à travers notre histoire et les critiques émises par nombre d'intellectuels, que les sociétés modernes n'aient pas pleinement tenu ces quatre promesses.

SECTION 2 - DE L'EMANCIPATION AUX STRUCTURES DISCIPLINAIRES ET NORMALISATRICES

Partant de la quatrième promesse, la maturation des sciences exactes (physique, chimie, biologie) va s'accompagner du développement des sciences humaines et de techniques associées. Pour accroître l'efficacité et le progrès, les organisations humaines vont être conçues, rationnellement, sous la forme de systèmes, comme des machines, sur la base de plans (organigrammes, plans comptables, etc.) et de programmations (objectifs, stratégies, procédures, standardisations, évaluations, etc.).

Au XIX^e siècle déjà, Max WEBER redoutait un processus de rationalisation qui, poussé à son comble, conduirait la société vers ce qu'il nommait la cage d'acier. Il entrevoyait une raison qui, se déconnectant progressivement des valeurs et de l'humain, fonctionnerait de façon autonome, instrumentale et systématique, conduisant progressivement à l'asservissement des individus aux impératifs des systèmes. Au cours du XX^e siècle, bon nombre de sociologues ont donné raison aux prophéties de WEBER.

Michel FOUCAULT³³⁰ s'est intéressé aux structures des organisations humaines et aux liens qui existent entre la raison (*versus* déraison ou folie)

³³⁰ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975 ; ainsi que *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

et la discipline des corps et des esprits. Selon lui, la prison a offert, de par son caractère fermé, un laboratoire particulièrement puissant pour la conception des organisations humaines sous forme de systèmes rationnels. Il montre notamment comment le *Panoptique* de Bentham est une machine qui puise en elle-même les principes de son fonctionnement autonome produisant, de par son organisation, des effets disciplinaires. Le panoptique est une prison circulaire qui permet de placer un grand nombre de personnes sous le contrôle d'un ou quelques surveillants. Sur un cercle périphérique, elle dispose les détenus en cellules privatives, fermées sur l'extérieur, mais visibles d'une tour centrale où se situent les surveillants. Par un jeu architectural de lumières, les détenus sont en permanence visibles pour les surveillants, tandis que ces derniers restent invisibles pour les détenus. La seule possibilité d'être vu, sans pour autant savoir quand on est regardé, induit un autocontrôle accru. Cette forme d'organisation rationnelle de l'espace (cette machine abstraite selon les termes de FOUCAULT) produit les principes de son autorégulation immanente. En d'autres termes, peu importe la présence ou pas des surveillants, l'organisation elle-même produit la discipline. Cette machinerie architecturale et optique s'accompagne aussi d'une rationalisation du temps, des déplacements, des hiérarchies, des formes de privations ou de gratifications qui dessinent - comme sur la table à dessin de l'ingénieur - un diagramme disciplinaire. Pour FOUCAULT, loin d'être confiné à la prison, ce diagramme se diffuse progressivement vers d'autres institutions de la société, comme par conduction. L'auteur décrit ainsi - certes, avec leurs spécificités - des formes similaires d'agencements dans des organisations comme la caserne ou le monastère, mais aussi dans des milieux plus libres tels que l'école ou encore l'entreprise. Le modèle tayloriste, en attachant individuellement un ouvrier à un poste de travail où ses gestes sont étroitement programmés, représenterait une sorte de panoptique déplié, la forme la plus aboutie de la diffusion du diagramme disciplinaire dans l'industrie.

Pour FOUCAULT, la discipline passe aussi par la volonté de savoir. La pensée rationnelle permet d'accroître la maîtrise par la compréhension des lois de fonctionnement des choses, mais également par un effort tranchant et incisif de classification, de définition des choses. FOUCAULT montre que les sciences humaines peuvent procéder de la même manière en ce qui concerne la connaissance du social et des êtres humains. « La lutte pour une subjectivité moderne passe par une résistance aux deux formes actuelles d'assujettissement, l'une qui consiste à nous individuer d'après les exigences du pouvoir, l'autre qui consiste à attacher chaque individu à une identité sue et connue, bien déterminée une fois pour toute. La lutte pour la

subjectivité se présente alors comme un droit à la différence, et droit à la variation, à la métamorphose ». ³³¹ Ce qui définit l'identité d'un individu, ce peut être ses caractéristiques (son profil), mais aussi ses fonctions, son statut, ses activités, ses missions, ses coûts, ses productivités, son inscription dans l'espace (localisations, déplacements), son inscription dans le temps (agenda, emploi du temps, disponibilité, projets), etc. Autant d'informations qui permettent de définir les identités et de vérifier l'adéquation ou les écarts entre les identités prescrites ou souhaitées socialement et ce que l'on sait effectivement des personnes ou des groupes d'individus.

À cet égard, le développement des statistiques et des mathématiques probabilistes, ainsi que leur application à l'étude de l'humain et de la société au XIX^e, a profondément modifié les perceptions de la normalité. La figure - pourtant abstraite - de l'homme-moyen devient une référence par rapport à laquelle des groupes d'individus sont définis notamment en fonction de leurs écarts dans la répartition normale de la courbe de Gauss.

Lorsqu'une administration centralise des informations sur les individus, *a fortiori* si ces derniers perçoivent peu ou mal ce qui sera fait ou ce qui pourrait être fait de ces informations détenues à leur sujet, elle induit une forme de contrôle ; et ceci quelles que soient ses intentions, seulement par effet de système.

D'après certains auteurs contemporains, en particulier BAUMAN, ³³² au modèle panoptique analysé par FOUCAULT s'ajoute aujourd'hui un modèle synoptique visant à placer une personne ou un petit groupe de personnes sous le regard croisé d'un grand nombre de personnes constituées en réseau et partageant les informations dont elles disposent à leur sujet.

La contribution de Jean-Louis LINCHAMPS et Michel KESTEMAN montre bien, notamment à travers le sociogénogramme, combien M.M. se trouve au centre d'un réseau complexe de professionnels.

La contribution de Gaëlle RENAULT aborde précisément l'impact de la contractualisation du travail social sur le droit des individus à contrôler les renseignements qui touchent à leur personne. L'obligation des allocataires sociaux de fournir des informations à l'administration n'est pas nouvelle en soi. Ce que la contractualisation du travail social induit comme changement, c'est que bon nombre de ces contrats impliquent souvent un

³³¹ G. DELEUZE, *Foucault*, Paris, Editions de Minuit, 1986, p. 113.

³³² Z. BAUMAN, *In search of politics*, Cambridge, Polity Press, 1999.

ou des tiers, qu'il s'agisse d'une autre administration, d'un employeur, d'un organisme de formation, d'une école ou encore d'un thérapeute. Se posent alors avec acuité les questions relatives au partage des informations dont la diffusion est facilitée et encouragée par le développement des outils informatiques. Se pose ensuite la question du secret professionnel (strict ou partagé) et des exceptions légales qui peu à peu le dénaturent. Se pose encore la question des risques qui pèsent sur la parole, exprimée sous le sceau de la confiance, de se voir répercutée en écho vers des instances administratives aux oreilles moins empathiques. Il convient d'être attentif à ce qu'une parole comme expression du sujet ne soit détournée au profit d'une volonté de savoir réduisant l'individu à un objet d'informations et de traitement. Gaëlle RENAULT en appelle donc à l'urgence du débat éthique et déontologique ainsi qu'à une nécessaire transparence. Il s'agit de ne pas laisser les individus dans l'obscurité et l'ignorance en ce qui concerne l'usage qui sera fait des informations qu'ils donnent à voir et qui révèlent une part plus ou moins importante de leur vie privée.

Plusieurs contributions à ce livre insistent sur ce devoir d'information des administrations à l'égard de leurs bénéficiaires, se référant notamment à la loi du 11 avril 1995 instituant la Charte de l'assuré social. Comment, en effet, concevoir le consentement libre qu'implique le contrat si ce consentement n'est pas éclairé, si la personne s'engage dans une voie dont elle ne connaît pas les tenants et aboutissants. Pour éviter un flux d'informations purement unilatéral des bénéficiaires vers les administrations, il convient d'y associer en sens inverse l'information des bénéficiaires par les administrations, en ce compris l'information sur le traitement qui sera réservé aux informations transmises par les bénéficiaires (décisions possibles, partages de données possibles, recours éventuels, etc.).

Encore faut-il que cette obligation d'information ne donne pas lieu seulement à un respect purement procédural ou formel et qu'elle s'accompagne d'un réel effort pédagogique d'explicitation. En l'occurrence, si des efforts vont effectivement en ce sens, il reste que bon nombre d'allocataires sociaux s'estiment toujours aussi perdus et démunis face à des réglementations pour le moins complexes.³³³

Retenons à ce stade deux éléments apportés par la lecture de FOUCAULT. Premièrement, le développement du savoir et des techniques accompagne l'accroissement de la maîtrise, non seulement de la nature, mais aussi de

³³³ Le cas de M.M., présenté par Jean-Louis LINCHAMPS et Michel KESTEMAN, ainsi que les observations de Myriam BODART à la CSC de Liège (v. *supra*, 1^{ère} partie : les pratiques du contrat) n'en sont qu'une illustration.

l'humain par l'humain. Deuxièmement, à cet effet, les organisations ont été conçues rationnellement comme des machines, comme des systèmes qui fonctionnent de façon relativement autonome, produisant des effets en termes de discipline, de contrôle et de normalisation. On retrouve avec des spécificités et plus ou moins d'intensité une structure disciplinaire semblable dans la grande majorité des organisations sociales.

SECTION 3 - DE L'INTEGRATION A LA DESINTEGRATION SYSTEMIQUE

§ 1 - Les systèmes autopoïétiques

Niklas LUHMANN³³⁴ envisage la société comme un ensemble contingent de systèmes et de sous-systèmes autopoïétiques. Par « système autopoïétique », il faut entendre des systèmes autoréférentiels, « organisationnellement et informativement clos (clôture qui n'est pas à confondre avec leur ouverture énergétique vers l'environnement) ». ³³⁵ Tous les systèmes (des cellules du corps humain aux organisations sociales) ont un objectif essentiel qui est leur survie. Cette survie passe par une forme de clôture qui permet d'assurer une existence propre, différenciée de l'environnement (en l'absence de frontière le système se diluerait dans l'environnement, il disparaîtrait). Pour ce faire, les systèmes vont définir eux-mêmes leur propre information. Les informations provenant de l'environnement sont sélectionnées et absorbées par les systèmes pour être interprétées en fonction de référents qui leur sont propres. En gros, chaque système produit son propre lexique et sa propre logique. Les informations ainsi sélectionnées sont alors traitées par chaque système pour le nourrir lui-même, lui permettre de se reproduire et/ou de s'autoadapter pour améliorer son fonctionnement et, en définitive, renforcer encore son cloisonnement en réaffirmant sa différence par rapport à l'environnement. La connaissance de l'environnement est donc autoréférentielle puisque les informations passent par le filtre cognitif propre à chaque système. La question qui se pose alors d'un point de vue global est celle de la cohésion sociale, de l'intégration ou de l'harmonisation entre systèmes autonomes.

A cette question, la réponse de LUHMANN est relativement pessimiste. En effet, de son point de vue, le monde politique ne serait qu'un système parmi les systèmes, lui-même de plus en plus fermé et autoréférentiel. Le système politique perdrait de ce fait de plus en plus la capacité de jouer son rôle de pilotage central et intégrateur. Le système politique ainsi clôturé se

³³⁴ N. LUHMANN, *Social systems*, Stanford, Stanford University Press, 1984 ; ou encore, « Le droit comme système social », *Droit et Société*, n°11-12, 1989.

³³⁵ D. MARTUCCELLI, *Sociologie de la modernité*, Paris, Gallimard, 1999, p. 147.

distancie d'autres systèmes, en particulier du système économique. Le système politique lui-même s'éclate en sous-systèmes qui ont parfois bien du mal à garder une cohérence d'ensemble. On songe notamment aux difficultés relatives à la multiplication des cabinets ministériels qui, de près ou de loin, ont chacun une parcelle de compétence sur une même matière.³³⁶

Se profile alors, comme seule perspective d'intégration ou de cohésion des systèmes entre eux, un modèle qui s'inspire du marché, à savoir celui de la contingence. La contingence provient du jeu libre de systèmes autonomes, différenciés les uns des autres et qui peuvent se surprendre ou s'irriter³³⁷ mutuellement, faisant surgir dans l'environnement de l'autre des éléments perturbants que ce dernier sélectionnera et traitera selon sa propre logique, s'adaptant et renforçant encore son cloisonnement et sa différenciation. A travers ce processus, la contingence se traduit par des équilibres toujours partiels et précaires entre systèmes. Ces états partiels et précaires d'équilibre (ou de déséquilibre) impliquent que l'environnement soit de plus en plus incertain. Afin de réduire cette incertitude, les systèmes auront tendance à encore complexifier leurs (sous-) systèmes d'information et leurs (sous-) systèmes organisationnels.³³⁸

Cette vision de la société est caractérisée par un cercle vicieux : confrontés à la complexité du monde, les systèmes ont tendance à se protéger en renforçant leur cloisonnement ; mais, ce faisant, ils accroissent à la fois leur complexité interne et la complexité d'un monde social éclaté ; ce qui les conduit encore à renforcer leur cloisonnement, etc.

Dans cette configuration, LUHMANN considère que le droit devient de plus en plus un instrument d'organisation toujours partielle et éphémère de la complexité sociale. Parallèlement et de ce fait, il perdrait progressivement

³³⁶ C'est particulièrement le cas en Belgique du fait des différents niveaux de pouvoir.

³³⁷ Pour reprendre le terme de LUHMANN.

³³⁸ « La différenciation ou la complexité croissantes de la société moderne ne peuvent que se traduire par une augmentation des situations improbables, puisque bien que la complexité atteinte par un système lui permette d'assurer l'ordre interne, il se peut qu'ainsi il ne fasse qu'augmenter de manière parallèle le désordre dans l'environnement. Mais aussi parce qu'au fur et à mesure qu'un système augmente sa complexité, il ne peut pas assurer à chaque moment la relation de n'importe quel élément avec tous les autres. C'est dire si les systèmes complexes ont affaire non seulement à leur environnement, mais aussi à leur propre complexité, devant faire face à des improbabilités et des déficiences internes, auxquelles il faut sans cesse s'auto-adapter. En bref, la complexité 'signifie obligation à la sélection, obligation à la sélection signifie contingence et contingence signifie risque' (N. LUHMANN, *op. cit.*, 1984, p. 47) » (D. MARTUCCELLI, *op. cit.*, 1999, p. 177-178).

sa prétention à dire ce qui est juste puisque, « de manière toujours défaillante et hautement temporalisée, la société réagit à sa propre opacité, en l'absence de toute instance centrale capable de déterminer ce qui est juste dans la société toute entière ».³³⁹

La coexistence de systèmes sociaux cloisonnés nécessite des formes de régulations de plus en plus éclatées, reposant sur des corpus de normes de plus en plus spécialisés, propres à des domaines très spécifiques et peu synchronisés les uns aux autres. L'incertitude produite par la contingence implique un droit flexible, capable de s'adapter rapidement aux questions posées par un contexte changeant.

TEUBNER³⁴⁰ décrit un droit qui, pour répondre à la différenciation croissante de la société, se flexibilise et se différencie lui-même en interne, perdant progressivement sa conception universaliste et son unité conceptuelle. D'après les systémiciens, le droit est lui-même un système qui, logé à la même enseigne que les autres systèmes, doit s'adapter à la complexité sociale. Le système juridique serait, aujourd'hui plus qu'hier, constitué de sous-systèmes de droits spécialisés de plus en plus autonomes.³⁴¹ Ce faisant, les logiques et les lexiques se différencient aussi. De sorte qu'un même mot peut prendre des acceptions diverses selon qu'on l'utilise dans tel ou tel sous-système juridique.

En ce sens, la notion de contrat garde-t-elle le même sens au sein du droit civil, du droit commercial, du droit du travail et, plus récemment, au sein du droit de la sécurité sociale au sens large (sécurité sociale droit à l'intégration sociale et aide sociale) ?

§ 2 - La diffusion des logiques d'un système économique dominant

Si, pour LUHMANN et TEUBNER, cette transformation du droit puise ses causes dans la complexification sociale, d'autres auteurs y voient plutôt une diffusion des logiques économiques. Si effectivement, en l'absence d'un pilotage central par la sphère politique, l'équilibre social se cherche dans la contingence du jeu libre entre systèmes, on peut décemment considérer que tous ces systèmes n'ont pas le même poids et que certains d'entre eux peuvent peser davantage sur d'autres.

³³⁹ D. MARTUCCELLI, *op. cit.*, 1999, p. 174.

³⁴⁰ G. TEUBNER, *Le droit, un système autopoïétique*, Paris, PUF, 1993.

³⁴¹ A ce sujet, voir aussi Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, FUSL, 2002.

C'est l'hypothèse de POLANYI³⁴² pour qui la sphère économique est aujourd'hui à ce point dominante qu'elle est en mesure de diffuser ses logiques dans des sphères connexes. Parmi ces dernières, la sphère juridique serait concernée par une incursion des logiques managériales et marchandes. On songe notamment à la volonté d'optimiser la gestion des appareils de justice par des managers de justice, mais aussi à l'accroissement des procédures civiles dans des stratégies d'indemnisations sonnantes et trébuchantes, ou encore à l'influence croissante de normes produites par des organisations économiques supranationales ou nationales sur les législations nationales, en particulier les législations sociales.

Dans ce contexte, il apparaît que le droit intègre de plus en plus en son sein les exigences de flexibilité propres au développement économique. Cette intégration se traduit notamment par une transformation des échelles du droit, tant spatiales que temporelles. La dimension nationale du droit se relativise par le haut et par le bas : au développement de normes supranationales répond une tendance à la localisation du droit et de son exercice, dans le sens d'une justice de proximité, voire d'une justice individualisée. Par ailleurs, le temps du droit semble s'accélérer. Les tentatives pour accélérer les procédures pénales sont illustratives. Plus largement, le paysage normatif se modifie rapidement. Il semble plus mobile, moins stable qu'hier. Les normes paraissent éphémères, parfois prises dans l'urgence. Elles deviennent un mélange hautement réactif aux conjonctures économiques, événementielles et médiatiques. Elles sont promptement abrogées, modifiées, précisées par de nouvelles réglementations. Il semble d'ailleurs qu'un déplacement progressif de la production des normes du législatif vers l'exécutif et l'administratif - que l'on peut en partie observer dans différentes contributions à cet ouvrage - participe à ce mouvement.

Cette accélération du droit se traduit par une certaine insécurité juridique. C'est notamment le cas en ce qui concerne les droits sociaux ; au point que les personnes déjà confrontées aux affres de la précarité socio-économique et à la difficulté de se projeter dans un futur fiable à plus ou moins court terme se voient confrontées à une précarité des droits.

³⁴² K. POLANYI, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

§ 3 - Le divorce entre systèmes et monde vécu

HABERMAS³⁴³ lui aussi s'intéresse à l'intégration de la société. Il définit deux sphères d'intégration, à savoir le travail d'une part, les interactions de l'autre. Le travail structure des formes d'intégration systémique - sur bon nombre de points comparables à la théorie des systèmes développée par LUHMANN ou TEUBNER - ; tandis que les interactions structurent des formes d'intégration sociale : les systèmes d'une part, le monde vécu de l'autre.

Le *monde vécu*, c'est le monde tel qu'il est perçu et vécu par les gens au quotidien. C'est la sphère de la rencontre, du vivre ensemble, de la reconnaissance mutuelle, de l'émotion, de la communication. Les interactions supposent des actions (en ce compris le langage) que l'on veut porteuses de significations et qui s'adressent à autrui. Elles supposent l'intercompréhension et le partage d'une réserve de sens partagé. La rationalité - comme pot commun d'un système de pensée - y joue un rôle intégrateur ; mais il s'agit d'une rationalité tournée vers l'intercompréhension. Cette forme de rationalité se développe notamment dans l'argumentation permettant aux uns et aux autres de déboucher sur des accords.

Par contre, les *systèmes* reposent davantage sur une conception stratégique que sur une conception communicationnelle de l'action. La rationalité qui s'y développe est foncièrement instrumentale, visant l'efficacité dans la poursuite d'objectifs. Le pragmatisme qui les caractérise amène progressivement les systèmes à privilégier une logique technique au détriment du sens, des valeurs, des préoccupations éthiques ou encore de la morale qui paraissent peu compatibles avec les urgences et les exigences de la recherche d'efficacité.

Comme l'avait pressenti WEBER, les systèmes se déconnectent de l'humain. Le prix humain à payer pour le développement économique n'apparaît plus, par exemple au regard de la SEE, que comme un dégât collatéral nécessaire.

HABERMAS y voit un divorce croissant entre les systèmes et le monde vécu. Face à cette déshumanisation des systèmes, le recours au droit apparaît pour certains à la fois comme une nécessité matérielle et un moyen symbolique d'exprimer leurs plaintes et le sentiment d'une injustice vécue.

³⁴³ J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; ou encore, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

Il s'agit que justice soit rendue, qu'elle octroie une forme de compensation et qu'elle reconnaisse comme sujet de droits la personne qui se vit comme objet des systèmes.

L'accroissement du nombre de demandes d'ouverture des droits sociaux, l'inflation des demandes adressées aux CPAS par exemple, est significatif ; tout comme l'est d'ailleurs l'accroissement du nombre de contentieux portés en justice. Qu'il s'agisse des administrations ou des tribunaux, le risque de congestion est bien réel. D'autant plus que les problématiques qui traversent les personnes et qui s'expriment à travers leurs demandes sont souvent multiples et leurs intrications en rendent le dénouement pour le moins compliqué.³⁴⁴

Face à cette complexité, il est possible que les administrations et les institutions de justice elles-mêmes, dans le souci d'accroître leur efficacité et leur adaptabilité, se conçoivent de plus en plus dans une logique de système.³⁴⁵ Elles adoptent alors une raison instrumentale plutôt qu'une raison visant la communication et l'intercompréhension. Cette raison technique s'éloigne parfois des intuitions et des valeurs qui sous-tendaient ces institutions.

A l'incompréhension à l'égard d'un droit éclaté, de plus en plus spécialisé et qui paraît de plus en plus technique, à l'insécurité juridique due à l'accélération d'un droit flexible aux normes changeantes, s'ajoute un déficit de confiance qui se marque au sein du monde vécu par le sentiment que « dire droit n'est pas nécessairement dire justice » ou encore que « la justice serait peu humaine ».

Au même titre que l'économie, l'enseignement, la médecine et tous les systèmes spécialisés, les systèmes politiques, administratifs et juridiques sont touchés par la disjonction croissante avec le monde vécu.

Au-delà de ce divorce, HABERMAS entrevoit la possibilité d'une « colonisation du monde vécu par les systèmes ». Pour combler le creux qui les éloigne du monde vécu, les systèmes tentent malgré tout de maintenir le contact. Ils mettent alors en place des modalités techniques pour informer

³⁴⁴ Comme l'illustre parfaitement le récit de vie de M.M. présenté en cet ouvrage par J.-L. LINCHAMPS et M. KESTEMAN.

³⁴⁵ Les différentes crises que traverse la justice ne donnent-elles d'ailleurs pas lieu, le plus souvent et presque exclusivement, à des interrogations régulières sur ses prétendus dysfonctionnements. Voir Y. CARTUYVELS et Ph. MARY, « Crise de la justice : et au-delà ? », in *L'affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*, Bruxelles, Complexe, 1997, p. 97-126.

le monde vécu (des conférences de presse aux brochures informatives en passant par les sites internet), ainsi que pour faire remonter de l'information à partir du monde vécu (des sondages aux recueils de données, en passant par les fichages informatisés). Ces formes de communication purement techniques et formelles sont, pour HABERMAS, des formes de communication qui évacuent le langage. Il s'agit « de mécanismes de déstagement qui amortissent les frais de la communication et les risques de dissension. [Ces formes de communication purement systémiques] codifient le commerce rationnel en vue d'une fin avec des valeurs quantifiables et calculables, et rendent possible une influence stratégique généralisée sur les décisions d'autres participants de l'interaction, en contournant les processus de formation d'un consensus par le langage ».³⁴⁶

Les systèmes disposent donc des interfaces multiples entre eux et le monde vécu. Mais ces interfaces sont essentiellement pensées en termes techniques. Elles seront purement techniques si l'on songe par exemple à l'e-gouvernement, aux aspects graphiques d'affiches et brochures explicatives, ou encore à l'ameublement des lieux d'accueil. Mais elles peuvent aussi être incarnées par des êtres humains dont on attendra surtout qu'ils soient professionnels et qu'ils fassent état d'une expertise et de compétences, bref des agents techniques du système qui les emploie.

Mais qui plus est, analysant ce qu'il perçoit comme un resserrement du quadrillage juridique et administratif par une inflation normative, HABERMAS considère que la « colonisation du monde vécu » s'observe aussi singulièrement dans le « réseau toujours plus dense de normes juridiques, de bureaucraties étatiques et paraétatiques [qui] finit par recouvrir la vie quotidienne des usagers potentiels et effectifs ».³⁴⁷

Tout se passe comme si, face au fossé qui les sépare du monde vécu, les systèmes craignent que ce dernier se dérobe et finalement leur échappe. Or, les systèmes constituent par excellence le modèle d'organisation formelle de la société. Aux yeux des modernes, un monde vécu qui échapperait aux systèmes signifierait l'innommable, à savoir une société sans organisation, une société sans institution. Au sein de l'imaginaire moderne, c'est le spectre du vide social qui apparaît, l'ombre d'une société éclatée d'individus désintégrés. Dès lors, face au sentiment d'un risque de désagrégation, les systèmes tendent à garder une mainmise sur le monde

³⁴⁶ J. HABERMAS, *op. cit.*, 1987, p.198-200.

³⁴⁷ J. HABERMAS, *La crise de l'Etat-providence et l'épuisement des énergies utopiques*, Ecrits politiques, Paris, Cerf, 1990, p. 115.

vécu et, d'après HABERMAS, l'intégration systémique en vient à supplanter et à dominer l'intégration sociale.

SECTION 4 - REMISE EN CAUSE DU CONTRAT SOCIAL ET DE LA RAISON, CRISE DE LEGITIMITÉ ET D'AUTORITÉ

Il en irait de l'avenir de la démocratie. L'accord de gouvernement de juillet 1999, qui définissait l'Etat social actif, en prenait d'ailleurs acte³⁴⁸ : « Bon nombre de citoyens menacent de perdre leur confiance en l'Etat de droit. Ainsi, des centaines de milliers de citoyens ont exprimé pendant la Marche Blanche leur insatisfaction fondamentale sur le fonctionnement du système de droit pénal. [...] Cette perte de confiance en l'Etat de droit est un développement dangereux. Elle touche aux fondements de l'Etat de droit démocratique. La réflexion sur la société en termes de contrat social est mise en question ».

Le fossé se creuse entre les citoyens et leurs institutions. La légitimité et l'autorité de ces dernières vacillent sur leur socle, à savoir le contrat social, dont les fondements s'érodent au frottement des doutes qui s'expriment aujourd'hui quant à la capacité de la Raison à rester le principe essentiel et le plus adéquat de l'organisation sociale et politique.

L'optimisme des Lumières cède la place au clair-obscur. La Raison comme idéal métaphysique aurait été pervertie par la physique d'une raison devenue principalement et quasi-exclusivement instrumentale.

Si la Raison, comme principe philosophique, a effectivement permis d'accroître la liberté de l'humain, dans le même temps, la raison a aussi

³⁴⁸ Tout comme l'avait déjà constaté le gouvernement dans sa déclaration gouvernementale de mars 1992 contenant un « programme d'urgence sur les problèmes de société », faisant suite au « zwarte zondag » des élections du 24 novembre 1991 où le Vlaams Block avait bénéficié d'une progression importante : « Notre société vit actuellement une période très confuse. Le 24 novembre, un certain nombre d'électeurs a exprimé son malaise. [...] Nombreux sont ceux qui se posent des questions profondes et ressentent un mécontentement face au manque d'efficacité de notre système politique. Le niveau de vie élevé que nous connaissons en Europe et l'existence d'institutions élues et d'organes de concertation n'ont même pas pu empêcher ce sentiment. De nombreux citoyens se sentent impuissants et les plus vulnérables ont pris peur. Ils se sentent menacés par les changements radicaux auxquels ils sont confrontés, par l'évolution rapide de leur environnement direct, par le contact inévitable avec d'autres cultures. Ils découvrent en outre à leurs dépens que nombre de problèmes ne trouvent pas ou que trop lentement une solution. Leur confiance dans les autorités faiblit, précisément au moment où celles-ci ont étendu leur terrain d'action à quasi tous les domaines de la vie en société et ce, souvent à la demande expresse de ces mêmes citoyens ».

contribué par son aspect instrumental à une conception machinique de l'organisation sociale en systèmes, dont on a vu avec FOUCAULT qu'elle insère aussi l'humain dans des structures disciplinaires et normalisatrices.

Si la Raison, comme principe philosophique, a effectivement rassemblé les humains autour d'un idéal commun et intégrateur, dans le même temps, la raison a aussi contribué par son aspect instrumental à une conception systémique de l'organisation sociale dont on a vu qu'elle pose d'énormes problèmes à l'intégration de la société : pour LUHMANN, difficultés de cohérence interne au sein des systèmes et externe entre les systèmes et, pour HABERMAS, troubles dans la cohésion entre les systèmes et le monde vécu.

Si la rationalité a effectivement contribué au développement des sciences et des techniques et a permis, de ce fait, d'accroître la maîtrise d'une destinée humaine tendue vers le progrès, cette forme de ré-enchantement, cette confiance presque aveugle de la modernité en la capacité de l'expertise de la conduire sans aucun doute vers un futur toujours meilleur, céderait aujourd'hui le pas à un nouveau désenchantement. D'après Ulrich BECK,³⁴⁹ le blanc-seing octroyé aux sciences et techniques leur a permis de se développer à tel point qu' alors qu'elles étaient censées accroître la maîtrise des risques, elles en sont venues elles-mêmes à en produire de nouveaux dont l'intensité dépasse parfois l'entendement. L'échelle de ces risques est tellement macroscopique ou, à l'inverse, microscopique qu'ils deviennent difficilement concevables à l'esprit humain.

Le XXe siècle a été le théâtre de catastrophes importantes : risques industriels et écologiques (Bhopal, Tchernobyl, marées noires, réchauffement de la planète, etc.), risques industriels et alimentaires (de la vache folle aux huîtres d'Arcachon en passant par les OGM), risques médicaux (des MST à la grippe aviaire en passant par la résistance des virus aux antibiotiques), risques économiques (spéculation sur une économie virtuelle, crash boursiers, crises mondiales, délocalisations, déficit des systèmes de sécurité sociale, etc.), risques militaires (les guerres mondiales, Hiroshima, guerre froide sur l'horizon de la destruction atomique de la planète, etc.), risques politiques (totalitarismes fascistes ou communistes, terrorisme, etc.). Autant de risques colossaux et globalisés qui dépassent de loin les frontières des Etats.

³⁴⁹ U. BECK, *Risk society : toward a new modernity*, London, Sage, 1992; ou encore *World risk society*, Cambridge, Polity Press, 1999.

Désormais, la confiance dans le développement des sciences et des techniques est ébranlée et, avec elle, d'après BECK, c'est la raison elle-même qui se trouve désenchantée. Les experts perdent progressivement leur monopole du savoir notamment à travers les ouvrages et documentaires de vulgarisation scientifique.³⁵⁰ Par ailleurs, le développement du savoir est tellement rapide que ce que l'on savait hier est contredit et dépassé par ce que l'on sait aujourd'hui et que ce que l'on sait aujourd'hui risque d'être démenti par les découvertes de demain. De ce fait, la Raison et la Vérité qu'elle tend à faire apparaître perdent leur caractère absolu, intemporel et universel. Tout paraît relatif, y compris le savoir. A l'insécurité produite par l'horizon des risques globalisés s'ajoute l'incertitude quant au savoir.

D'une part, toute vérité semble relative et la raison ne peut plus prétendre à l'absolu. D'autre part, les institutions modernes conçues pour organiser la société et assurer la sécurité d'existence semblent dépassées par des risques tellement globaux et colossaux qu'ils semblent désormais inassurables. Radicalement, l'Etat apporte-t-il encore une sécurité suffisante face à la globalisation de l'économie et les risques de délocalisation et donc de chômage grandissants ? L'Etat, dans ses frontières, apporte-t-il encore une sécurité suffisante face aux risques écologiques, industriels, médicaux, alimentaires, terroristes, etc. ?

Face à l'optimisme affiché par la philosophie des Lumières, puis par le positivisme, s'exprime aujourd'hui le sentiment que la raison n'a pas tenu les promesses qu'on lui prêtait.

Avec la corrosion de la Raison, c'est la source de légitimité des institutions et de leur autorité qui se tarit. Le risque et l'incertitude, prenant le pas sur la foi dans le progrès et dans une Vérité qui serait absolue, ébranlent les fondements mêmes de l'édifice social. Il en résulte, d'après BECK, une autocritique permanente des institutions sociales. « Il se produit un doute sur la rationalité comme socle social - science, loi, démocratie. Dans cette perspective, la société est placée sous une pression permanente pour négocier ses fondations sans Une Fondation ».³⁵¹ C'est ce qui amène l'auteur à considérer que la société du risque implique le passage à une nouvelle modernité qu'il baptise « modernité réflexive » : une modernité appelée à se mettre constamment et systématiquement en question.

³⁵⁰ Tout comme, en un autre temps, la diffusion de la Bible après l'invention de l'imprimerie par Gutenberg a sans doute joué un rôle dans l'érosion d'un monopole du savoir religieux détenu par les hommes d'église.

³⁵¹ U. BECK, *op. cit.*, 1999, p. 66.

C'est dans ce contexte que le monde vécu devient la caisse de résonance (de « raison-ance ») d'expressions fondamentalement ambivalentes. Confrontés à une insécurité ressentie et/ou subie, les individus en appellent toujours aux systèmes pour assurer leur sécurité. Mais, dans le même temps, ils sont méfiants, critiques, se plaignent de l'inhumanité des systèmes, de leur technicité, de leurs insuffisances, de leur intrusion grandissante dans leur vie, de la chape autoritaire, surveillante, disciplinaire et normalisatrice que cette intrusion fait peser sur leur liberté et ils revendiquent davantage d'autonomie.

Symboliquement, mai '68 illustre bien cette volonté d'autonomie : « Il est interdit d'interdire ». Peut-être plus encore que *Le Capital* de Marx ou *Le petit livre rouge* de Mao, ce sont la critique esthétique de *L'homme unidimensionnel* de Marcuse ou encore l'existentialisme de *L'être et le néant* de Sartre qui sont brandis. Chaque homme est une liberté en situation, un arc tendu vers la réalisation de ses projets, une histoire personnelle qui s'écrit en propre. Tout ce qui paraît hétéronome, est fui comme l'enfer.

SECTION 5 - FACE AU DEFICIT DE LEGITIMITE : ROULEMENTS DE MECANQUES OU INTEGRATION HERMEUTIQUE ET REFLEXIVE ?

§ 1 - Roulements de mécaniques : resserrer les boulons ou huiler les rouages

En perte de légitimité, en perte d'autorité - bien que toujours sollicitées -, les institutions se cherchent. Elles tentent de se réformer. Dans cette perspective, différentes postures s'offrent à elles, dont les deux premières pourraient être qualifiées de « roulement de mécaniques ».

A. - Le sursaut d'autorité : le contrat social s'impose

La première consiste ni plus ni moins à vouloir renforcer l'autorité des institutions par des discours et des dispositifs plus ou moins musclés. Les risques de dérives sécuritaires dénoncés par certains entrent dans cette catégorie. Néanmoins, sans exclure cette hypothèse, on imagine mal comment, dans un contexte culturel et économique qui reste largement libéral, les institutions pourraient aujourd'hui s'imposer (plus qu'à court terme) seulement en « roulant des mécaniques » ou en « resserrant les boulons ».

B. - La légitimité par l'efficacité : la voie de la raison instrumentale

La seconde posture prend acte du fait que pour maintenir à plus long terme un lien avec la société civile, les institutions doivent accroître leur légitimité. Toutefois, la vision reste systémique et on ne décrypte le déficit de légitimité que sous l'angle du dysfonctionnement. Dans l'optique d'une raison instrumentale, on considère que c'est en renforçant l'efficacité de l'institution que l'on renforcera sa légitimité. On se penche alors uniquement sur le fonctionnement du système, sur les *inputs* et les *outputs*, sur les processus de traitement, sur les flux d'informations, sur l'évaluation, etc. Bref, on huile les rouages et les soupapes pour que « roule la mécanique » plus efficacement, plus rapidement, à moindre coût, etc.

Mais cette optique technicienne, si elle reste toujours bien présente - voire même dominante -, est inquiétante au regard des effets pervers disciplinaires et désintégrateurs que l'on a relevés à la lecture de FOUCAULT, LUHMANN et HABERMAS. Sans trahir HABERMAS, on pourrait dire que c'est le diagnostic de départ qui est faussé : le problème n'est pas tant les prétendus dysfonctionnements des systèmes (inefficacité) ; c'est leur fonctionnement même qui est mis en question. En ne répondant que de façon systémique à la remise en cause - non pas superficielle mais profonde - des systèmes, on ne fait que verser de l'huile sur le feu en huilant les rouages. On nourrit le cercle vicieux présenté par HABERMAS : plus les systèmes se conçoivent comme des systèmes, plus ils perdent de légitimité et plus ils s'éloignent du monde vécu ; pour résorber cet éloignement ils accroissent encore leur technicité et leur colonisation du monde vécu, espérant accroître leur efficacité et de ce fait reconquérir leur légitimité perdue ; mais, plus la technicité et la colonisation s'accroissent plus leur légitimité diminue et plus le monde vécu s'éloigne, etc. HABERMAS considère ce cercle vicieux comme une réelle pathologie sociale.

Au bout du compte, c'est le lien entre les citoyens et leurs institutions qui pourrait en pâtir, c'est le caractère démocratique de nos institutions qui pourrait s'effacer au profit d'une technocratie plus ou moins éclairée.

§ 2 - La légitimité par le débat et la concertation : réconcilier systèmes et monde vécu par la voie de la raison réflexive et herméneutique

Mais une troisième posture s'offre à nous, d'après HABERMAS, puisqu'au modèle qui postule la supériorité de l'intégration systémique, il est possible d'opposer un modèle qui reposerait davantage sur une intégration sociale.

La pensée de HABERMAS s'inscrit dans la lignée des analyses critiques des intellectuels de l'Ecole de Francfort à l'égard de la raison. Le pouvoir nazi a sans aucun doute grandement influencé les travaux de ces intellectuels. Leur sociologie d'inspiration marxiste et critique les mettait en ligne de mire de la répression nazie au point qu'ils furent poussés à l'exil au cours des années '30. Certains se sont retrouvés aux Etats-Unis où ils ont élaboré une analyse fouillée des dérives de la raison. La planification, c'est-à-dire l'organisation rationnelle, du génocide des Juifs, Roms, homosexuels et handicapés, les a amenés à développer un regard très critique sur le détournement de la raison comme instrument génocidaire et plus généralement liberticide. Dans leur *Dialectique de la raison*,³⁵² par exemple, ADORNO et HORKHEIMER interrogent la barbarie dans laquelle peut sombrer l'humanité au nom et aux moyens de la Raison. Ils considèrent que la pensée cartésienne, en fonctionnant à la manière d'un scalpel, recèle en elle-même le potentiel de violence de la Raison et les ferments de son autodestruction.

Cependant, là où les intellectuels de l'Ecole de Francfort envisagent d'abandonner la raison comme principe fondateur de l'organisation et de l'intégration de la société,³⁵³ HABERMAS se refuse à jeter le bébé et la baignoire avec l'eau du bain.

Car en l'état actuel, comment imaginer l'intégration de la société - fût-elle sociale plus que systémique - sans faire appel à la raison ? L'intégration suppose la possibilité de déboucher collectivement sur des accords. Tenter de se mettre d'accord suppose d'une part la possibilité d'entendre et de comprendre le point de vue des autres, d'autre part, la capacité de convaincre les autres en les amenant, par l'argumentation, à comprendre et éventuellement à se rallier à son propre point de vue. Ces deux dimensions (compréhension et conviction) supposent l'existence de référentiels communs. Or, aujourd'hui et jusqu'à preuve du contraire, ce socle culturel commun reste la rationalité.

Dès lors, puisqu'on ne peut se passer de la raison, il convient de la préserver tout en la libérant de son idéalisation philosophique d'une part et

³⁵² T. ADORNO, M. HORKHEIMER, *Dialectique de la raison : fragments philosophiques*, Paris, Gallimard, 1974.

³⁵³ Ils proposaient d'imaginer (un peu comme l'avaient fait les philosophes des Lumières en proposant une société fondée sur la raison comme option alternative à l'ancien régime) une société fondée sur une sorte d'intuition esthétique (ADORNO et HORKHEIMER) ou instinctive et romantique (MARCEUSE). En réaction au rationalisme, l'émergence d'une société esthétique marquerait notamment une réactivation de l'intuition, de l'impression, de l'émotion, de la liberté critique et de la subjectivité.

de son instrumentalisation technique d'autre part, afin de la remettre à sa place, c'est-à-dire au sein du fonctionnement social. Dans *L'agir communicationnel*,³⁵⁴ HABERMAS considère qu'aucune Raison idéale n'existerait de façon abstraite. Par contre, une (ou des) raison(s) se construirai(en)t au quotidien à travers les relations sociales. On s'éloigne donc de l'idée d'un contrat social originaire - qui relève du mythe - et l'on considère plutôt que des formes de contrats sociaux se construisent au quotidien dans les interactions entre les individus comme entre individus et systèmes.

L'auteur en appelle alors à « une raison qui engage le procès à l'encontre d'elle-même ».³⁵⁵ Bref, une raison « réflexive » pour emprunter le terme de BECK. Selon ce dernier, la modernité réflexive issue de la société du risque, en ce qu'elle placerait les institutions sous le feu des critiques, pourrait induire un nouveau souffle démocratique. En effet, ne parvenant plus à s'imposer aussi naturellement qu'avant, ces dernières sont appelées à se mettre davantage en débat et, pour survivre, à organiser les modalités d'une mise en débat constante pour laquelle les instances démocratiques classiques semblent ne plus suffire.

C'est en ce sens que, pour résorber la fracture entre systèmes et monde vécu, HABERMAS prône une démocratie délibérative fondée sur une éthique procédurale de la discussion qui implique l'existence de lieux de rencontre et de débat effectif entre systèmes et monde vécu. Il s'agit donc, du côté des systèmes, de promouvoir des lieux qui permettent une communication tournée réellement vers l'intercompréhension.³⁵⁶ Bien plus, les systèmes ont à mettre en place les procédures qui garantissent la participation des acteurs sociaux à la production des normes qui les concernent.

Ce modèle permettrait d'une part de remettre les systèmes plus en phase avec les réalités du monde vécu, de mieux répondre à ses demandes, d'autre part, de respecter, voire de promouvoir davantage encore l'autonomie qui s'y revendique.

Se profile dès lors, en matière de sociologie politique, un modèle de polyarchie délibérative adjoignant aux formes verticales classiques du pouvoir une géométrie plus horizontale de dispositifs multiples de consultations, concertations et autres participations. Plus largement, en

³⁵⁴ J. HABERMAS, *op. cit.*, 1987.

³⁵⁵ J. HABERMAS, *op. cit.*, 1997, p. 11.

³⁵⁶ A l'opposé des formes de communication systémiques qui se réduisent à des modalités techniques et procèdent à la manière de mécanismes de délestage, dispensant à bon compte les systèmes de se confronter aux affaires du langage.

matière de sociologie du droit, se dessine l'ébauche d'une norme plus négociée.³⁵⁷

C'est dans cette optique que François OST³⁵⁸ entrevoit une évolution des figures du juge : de jupitérien, puis herculéen, le juge serait appelé aujourd'hui à s'inspirer de la figure de Hermès. La figure jupitérienne correspond à la vision kelsénienne³⁵⁹ d'un droit pyramidal et sacralisé dont découleraient invariablement les décisions de justice. La figure herculéenne correspond à un droit jurisprudentiel. Les pratiques du juge se diversifient et il devient une sorte d'ingénieur social. Les décisions de justice participent à la création des normes au même titre que les lois. Le juge s'entoure d'experts qui lui permettent d'analyser les situations qu'il a à juger et qui lui permettent d'adapter ses décisions sur la base de rapports (expertises psychiatriques, enquêtes sociales, etc.). La figure émergente, associée à Hermès, correspond à un droit qui se veut flexible ou fluide où le juge garantit un cadre procédural et anime un débat public entre les acteurs concernés pour les amener à une décision équitable.

On retrouve ici les différentes conceptions de la raison : une raison *métaphysique*, disposant un contrat social originaire comme fondement de la hiérarchie des lois, pour la figure jupitérienne dont les attributs sont le trône, le sceptre et la foudre ; une raison *instrumentale* et *technique* pour la figure herculéenne dont les attributs sont les douze travaux, la massue et la musculature bodybuidée ; enfin, une mutation d'un droit fondé davantage sur une conception *herméneutique* (créatrice et vecteur de sens) ou *réflexive* de la raison.

Hermès, le messager qui fait circuler le sens entre les dieux et les hommes, dont les attributs sont le casque ailé et le caducée (symbole de paix), serait le symbole par excellence de la multiplication des dispositifs de médiation. Il ne s'agit plus tant de se « prononcer sur », en référence à la loi ou à l'expertise, que d'organiser une procédure qui permet aux personnes concernées de négocier un accord qui résolve la situation problématique ou le conflit qui les oppose.

³⁵⁷ J. DE MUNCK et J. LENOBLE, « Transformations in the Art of Governance », in O. DE SCHUTTER, N. LEBESSIS et J. PATERSON (Eds.), *Governance in the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities, 2001. Ainsi que J. DE MUNCK et M. VERHOEVEN (dir.), *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, Bruxelles, De Boeck, 1997.

³⁵⁸ Fr. OST, « Jupiter, Hercule ou Hermès : quel modèle pour un droit post-moderne ? », *Journal des Procès*, 5 octobre 1990, n°170, p. 14-20.

³⁵⁹ H. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Bruxelles/Paris, Ed. Bruylant-LGDJ, 1997.

La flexibilité de la norme, le caractère éphémère et éclaté des corpus normatifs, étaient analysés par LUHMANN et TEUBNER comme la conséquence d'un droit élaboré en système et sous-systèmes ou encore, à la lecture de Polanyi, comme le fait de la contagion du droit par la logique économique. Ils sont, dans le cas présent, perçus davantage comme une conséquence de la transformation de l'autorité et de la volonté de faire participer davantage les personnes à la production des normes qui les concernent, c'est-à-dire de promouvoir un corpus normatif plus respectueux de l'autonomie, qui ne s'imposerait plus aux individus de façon hétéronome, de l'extérieur.

CHAPITRE 3 - LE CONTRAT : OUTIL DE TRAVAIL SOCIAL OU INSTRUMENT FONCTIONNEL DES SYSTEMES

Le cadre théorique posé, il s'agit maintenant de le confronter plus directement à l'analyse de la contractualisation de la sécurité sociale et de l'aide sociale au sens large, notamment au regard des différentes contributions à cet ouvrage.

La coexistence de deux conceptions de la raison, de l'organisation et de l'intégration de la société, ainsi que leurs tensions, permettent de mieux comprendre l'ambivalence d'un contrat (section 1) qui, sous certains aspects, apparaît surtout comme un instrument de systèmes (section 2) alors que d'autres indices permettent de l'envisager plutôt comme un outil d'accompagnement social davantage ouvert à la négociation (section 3). Mais, derrière l'équivoque, n'est-ce pas le risque d'un glissement irrésistible de l'outil à l'instrument qui se profile (section 4) ?

SECTION 1 - DE L'AMBIVALENCE A L'EQUIVOQUE

Qu'en est-il dès lors de la contractualisation des droits sociaux ? Traduirait-elle un « roulement de mécaniques » soit dans le sens d'un sursaut d'autorité et de contrôle, soit dans le sens d'un effet de systèmes, provenant au plan interne de l'*autopoïésis* juridique et/ou au plan externe d'une contagion des logiques et contraintes économiques ; effet de système par lequel une notion juridique serait instrumentalisée au risque de paraître parfois - en tout ou en partie - déconnectée de sa source légale ? Ou encore, traduirait-elle la volonté de disposer des espaces de négociation de la norme, le souei d'accorder une plus grande place à l'autonomie et à la participation des individus dans la mise en œuvre des droits sociaux ?

La contractualisation du travail social constitue-t-elle un *outil* d'accompagnement ou un *instrument* systémique ? Je distingue le terme « outil » de celui d'« instrument », prêtant à l'outil une vertu plus artisanale, plus manuelle supposant la pratique des acteurs (bénéficiaires et travailleurs sociaux) dans un effort conjoint de co-construction. Tandis que j'accorde à l'instrument une dimension plus mécanique et plus passive où les personnes sont davantage des agents (agis par des systèmes) que des acteurs.

En l'occurrence, la réponse à cette question n'est sans doute pas univoque. Il se pourrait même que ce soit précisément son caractère multivoque qui permette les fiançailles du cynisme et de l'humanisme dans l'Etat social actif et le sentiment équivoque qu'il induit.

On pourrait se contenter de prendre acte de l'ambivalence des réponses institutionnelles qui, en définitive et de bon aloi, ne seraient que la contrepartie de l'ambivalence des demandes sociales. Mais on peut aussi envisager de mieux décrypter ces ambivalences pour tenter de les dissiper. Car, si le pervers s'en délecte et si le névrosé s'y complait, l'ambivalence n'attise-t-elle pas l'insécurité des plus précaires³⁶⁰ ? Et puis, peut-on décemment et durablement fonder des politiques sociales sur l'ambiguïté sans, dans le même temps, être pris en défaut de rationalité, alors même que celle-ci reste largement invoquée, soit pour réaffirmer la légitimité du contrat social, soit pour expliquer les aménagements de systèmes tournés vers la recherche pragmatique d'efficacité, soit pour solliciter le débat et l'intercompréhension ?

SECTION 2 - LE CONTRAT COMME INSTRUMENT DES SYSTEMES ET SES LIMITES

Quelques indices permettent de concevoir la contractualisation de l'aide comme un instrument d'intégration systémique, un rouage de système.

§ 1 - Le contrat comme instrument de gestion administrative et financière

Il est étonnant d'observer notamment les dynamiques d'échanges entre différents systèmes que peut induire la contractualisation de l'aide. La contractualisation permettrait-elle aux différents systèmes de faciliter leurs

³⁶⁰ Le constat préoccupant d'un accroissement des problèmes psychologiques, voire psychiatriques, au sein des populations les plus précaires, n'est-il pas d'ailleurs à mettre en corrélation avec les messages contradictoires, le *double-bind* institutionnel ?

outputs, c'est-à-dire la sortie de leurs bénéficiaires, en les transmettant à un autre système ; ces déplacements, ces flux, permettant d'externaliser une part de la prise en charge des allocataires et des coûts y afférant ? Quelle cohérence trouver par exemple aux dynamiques d'échange que la contractualisation induit entre ONEm et CPAS ? Le bénéficiaire d'un « article 60 », lorsqu'il va au terme de son contrat de travail avec le CPAS sera, à défaut de trouver un emploi en bonne et due forme, réorienté vers l'ONEm ; tandis que le chômeur qui n'aura pas satisfait son contrat d'activation verra ses allocations suspendues, l'obligeant le cas échéant, à défaut de patrimoine et de revenu, à se tourner vers le CPAS... Quelle cohérence trouver à cette dynamique, si ce n'est une régulation purement systémique, caractérisée par des logiques de flux, de rééquilibrage et d'opérations comptables ?

Sans aller jusqu'à prétendre que la contractualisation de l'aide est un instrument d'exclusion plus que d'insertion, ne permet-elle pas, en relevant la barre des exigences, de définir et répartir les bons et mauvais bénéficiaires (résurgence contemporaine des figures du bon et du mauvais pauvre), rendant possible la sanction et/ou l'exclusion de ces derniers ? Quelques observateurs remarquent tout de même un lien entre la santé - en l'occurrence mauvaise santé - des conjonctures économiques et le degré de sévérité des lois et/ou d'intransigeance dans leur application. Les périodes de restrictions budgétaires s'accompagneraient d'un accroissement des conditions d'accès et de jouissance des droits, ainsi que d'un durcissement des discours et déclarations d'intention en matière de contrôle, voire même de ses modalités effectives d'application. Pour intuitive que soit cette hypothèse, elle ne semble pas dénuée de fondement et mériterait une recherche plus approfondie, croisant approches économiques, politiques et juridiques pour en investiguer la portée et la validité. Si cette hypothèse devait être retenue, elle signifierait que la contractualisation de l'aide peut constituer un instrument de gestion administrative et financière mobilisable et/ou mobilisé par les systèmes politiques et administratifs.

§ 2 - Le contrat comme modalité technique visant à maintenir le lien entre systèmes et monde vécu

Si l'on prend un peu de hauteur et que l'on observe les rapports sociaux d'un point de vue macrosociologique, on observe que les marges de manœuvre restent globalement réduites, que les espaces accordés à la négociation ou à la concertation restent restreints et surtout qu'ils restent profondément marqués par des rapports de pouvoir inégaux.

Même si, dans certaines situations, les allocataires ont le droit d'être accompagnés par une personne compétente, il reste des différences réelles

de positions et de compétences (techniques, mais aussi purement langagières) entre bénéficiaires et professionnels. En outre et, plus fondamentalement encore, l'état de nécessité des demandeurs les fragilise face aux administrations lorsque l'obtention ou le maintien de leurs droits sociaux est conditionné par l'adhésion à un contrat. Car si l'on comprend bien (avec Ph. VERSAILLES, notamment) que la force obligatoire dépend moins du contrat que de la loi, lorsque cette dernière impose le contrat comme condition préalable au droit, et son respect comme condition au maintien de l'aide, le contrat apparaît bien comme un instrument d'opérationnalisation de la loi. Si juridiquement le contrat puise sa force dans la loi, on pourrait dire que sociologiquement la loi exprime sa force à travers le contrat. Et, au-delà de la loi, c'est la politique qu'elle traduit qui trouve à travers le contrat l'instrument de sa concrétisation. Et si, plus loin encore, on considère, au regard de la SEE notamment, que le système politique est grandement influencé par le système économique ou, que, au sein du système politique, les sous-systèmes de politiques économiques, financières et monétaires sont déterminants, on peut entrevoir combien la contractualisation de l'aide, en particulier lorsqu'elle traite d'emploi et de formation, peut servir d'instrument économique tout autant, voire plus, que d'outil d'accompagnement social.

Si l'on ne peut que saluer la volonté d'accroître l'efficacité du travail social, les discours très à la mode sur sa professionnalisation recèlent aussi une conception très instrumentale de ce dernier. A grands renforts de formations continuées dont le contenu est avant tout technique (des formations aux réglementations changeantes jusqu'aux formations informatiques - notamment les logiciels de traitement de données - en passant par les formations aux techniques de gestion de conflit, etc.), les systèmes administratifs n'attendent-ils pas de leurs travailleurs qu'ils soient avant tout des opérateurs efficaces qui puissent faire état d'une expertise et de compétences dans le traitement des dossiers ? Combien sont les travailleurs sociaux qui se questionnent sur le grand écart entre l'idéal enseigné dans les écoles sociales et leur réalité professionnelle ? Combien s'estiment davantage évalués et jugés sur leur efficacité (rapidité, capacité de synthèse, présentation de dossiers, ...) que sur leurs qualités d'empathie, de compréhension ou encore sur leur engagement ou leur militance³⁶¹ ?

³⁶¹ Il semble par exemple que les politiques de l'emploi aient une incidence considérable sur la pratique des travailleurs sociaux dans l'insertion socioprofessionnelle. Lorsque l'objectif principal se traduit en taux de mise à l'emploi ou en accroissement de l'employabilité des stagiaires au terme de leur formation, on en vient à se poser des questions sur la sélection des meilleurs et l'exclusion des populations les plus problématiques dès l'entrée. On modifie ainsi l'esprit et la pratique. La direction d'une Mission Locale bruxelloise, par exemple, est allée jusqu'à modifier les missions d'un

Combien se sentent perçus par certains bénéficiaires surtout comme les agents d'une violence institutionnelle ?

La lecture d'HABERMAS montrait bien comment les systèmes disposent des interfaces techniques pour maintenir le lien avec le monde vécu ; interfaces techniques où la communication se réduit à l'efficacité de l'information à la fois dans sa dispensation et son traitement ; interfaces techniques opérant à la manière d'un mécanisme de déstagement permettant de se passer du langage comme modalité d'expression de soi, d'intercompréhension et de négociation ou de concertation. Les modifications qui touchent aujourd'hui les conceptions du travail social peuvent se comprendre en ce sens.

De même, le contrat apparaît comme un instrument technique permettant aux administrations et aux politiques de maintenir, en tant que systèmes, le lien avec le monde vécu.

Par le contrat conclu avec les bénéficiaires de l'aide, ne réaffirme-t-on pas avec force l'existence d'un contrat social, politique ou public qui lie le citoyen à l'Etat ? Le contrat n'est-il pas un moyen de s'adresser aux populations dont on craint - sans doute à juste titre - qu'elles ne se sentent exclues du contrat social, pour réaffirmer symboliquement leur appartenance à la société ? Le contrat n'est-il pas un moyen de maintenir le lien avec des personnes pour qui le contrat social perdrait de sa légitimité d'une part et qui ne seraient pas ou mal intégrés au sein de la société civile par des contrats privés (logement ou encore et surtout travail) d'autre part ?

Enfin, la contractualisation ne permet-elle pas de re-légitimer les systèmes de solidarité aux yeux de l'ensemble des citoyens en les apaisant quant à l'usage qui est fait de leurs cotisations et contributions et quant à la crainte que cette solidarité ne bénéficie à ceux que l'on nomme les profiteurs ?

§ 3 - Le contrat comme modalité « douce » et technique de colonisation du monde vécu

HABERMAS s'inquiète aussi de ce qu'il perçoit comme une « colonisation du monde vécu par les systèmes ». En l'occurrence, la contractualisation de l'aide ne s'inscrit-elle pas dans le sens de cette colonisation ? Ne fait-elle pas peser sur la vie des individus le poids d'obligations nouvelles dont les vertus pédagogiques, quoiqu'on en pense, s'accompagnent aussi de

.../...

travailleur qui animait un collectif de chômeurs, considérant que ce collectif militant ne rencontrait pas les objectifs de mise au travail.

dispositifs normatifs que l'on pourrait qualifier, à la suite de FOUCAULT, de disciplinaires ?

En ce sens, le contrat apparaît comme un instrument particulièrement efficace puisqu'il concentre en lui seul à la fois la force obligatoire qu'il implique et le symbole du libre consentement qu'il suppose. Le contrat permet donc de réaffirmer l'autorité des institutions tout en postulant la liberté des individus.

L'hypothèse d'un renforcement brutal et vertical de l'autorité des institutions - sans être totalement exclue - semble peu pertinente et sans grand avenir dans le contexte actuel où elle ne trouverait que peu de légitimité.

A l'extrême opposé, les institutions pourraient entrer davantage en négociation, en concertation avec le monde vécu. Les références à BECK, HABERMAS, DE MUNCK et OST permettaient de donner corps à cette hypothèse qui suppose la référence à une raison plus réflexive, herméneutique.

Entre les deux, il se peut que les espaces de négociation eux-mêmes soient instrumentalisés. Est-il si illusoire de penser que certains lieux de consultation ou de concertation ne sont en définitive que les instances de ratification de décisions prises ailleurs et au préalable, où la participation réduite à sa partie congrue relève davantage de l'alibi ? Là encore, la communication peut s'avérer exclusivement technique et oblitérer le débat, le langage comme mode d'intercompréhension et de co-construction d'accords collectifs.

Si Hermès, avec son casque ailé, offre l'image de la raison réflexive, il convient de préciser qu'il n'est pas seulement le messager des dieux mais qu'il fut aussi, par extension, le dieu des commerçants itinérants ainsi que celui des voleurs et des menteurs. Prudence donc.

Prudence car bon nombre d'observateurs considèrent que si les rapports d'autorité se transforment effectivement, ils n'en restent pas moins bien présents. Désormais, le pouvoir s'imposerait moins par la violence ou la conviction que par la séduction,³⁶² la fascination ou la suggestion. L'esthétisation d'une politique-spectacle friande de médiatisation en fournit une illustration.

³⁶² G. LIPOVETSKY, *L'ère du vide. Essai sur l'individualisme contemporain*, Paris, Gallimard, 1989 ; ou encore, *Les temps hypermodernes*, Paris, Grasset, 2004.

L'autorité sera d'autant plus forte si elle arrive à intégrer l'autonomie au point d'en faire la condition même de son existence. C'est ce que développent BOLTANSKI et CHIAPELLO³⁶³ lorsqu'ils montrent comment les nouvelles formes de management des ressources humaines ont intégré la « critique esthétique » à savoir l'expression des propensions à une éthique de l'authenticité, au respect de la réalisation de soi, à l'expression d'une subjectivité tendue vers un devenir personnel. Autant de revendications exprimées dans l'esprit de '68 et soutenues par l'éducation permanente et les milieux socioculturels. D'après eux, le vocabulaire existentialiste de l'autonomie et du projet a été traduit dans un nouveau lexique, associé à des termes tels qu'adaptabilité, employabilité, *project leaders*, opérateurs, etc., visant une plus grande implication des cadres et du personnel dans le travail, une plus grande flexibilité et un accroissement des responsabilités individuelles. Les auteurs y voient une transformation profonde des normativités où les personnes sont de plus en plus associées à la définition des normes et encourageant leur autocontrôle. On pourrait s'en réjouir. Mais là où la logique devient pernicieuse, c'est qu'en individualisant cette définition des normes (contrairement aux négociations collectives de travail avec les syndicats), l'entreprise spéculer sur la concurrence entre les travailleurs et sur l'inquiétude de chacun d'eux de se montrer à la hauteur des performances de ses collègues et des attentes de l'employeur. Cette spéculation est favorable à la définition, par le travailleur lui-même, des normes de productions personnelles les plus hautes qui soient. De sorte que, confronté au stress, au surmenage ou encore à l'échec, il ne pourra en vouloir qu'à lui-même.

Dans cet esprit, on peut se demander si le contrat dans le travail social, associé aux vocabulaires du projet et de l'autonomie, s'inscrit toujours bien dans une logique d'éducation permanente et d'accompagnement. Ou, au contraire, ne traduit-il pas l'insersion de logiques managériales, associées à des dispositifs synoptiques d'encadrement visant :

- premièrement, l'instauration de nouvelles formes de contrôle social et de gestion des personnes précarisées et/ou marginalisées, en veillant à ce qu'elles se comportent en adéquation avec ce que l'on considère comme la norme (les bonnes façons d'habiter, de consommer, d'éduquer ses enfants, de prendre soin de son corps, etc.) ;
- et, deuxièmement, lorsqu'il est question d'insertion socio-professionnelle, la promotion d'une discipline flexible propre à modeler des personnes à la fois conformes, c'est-à-dire adaptées, et

« polyformes », c'est-à-dire adaptables, aux exigences du marché de l'emploi ?

En ce sens, le contrat apparaît aussi comme un instrument de gestion de l'humain qui permettrait à une autorité peu assumée de s'exprimer sous le couvert du libre consentement.

Quant à soutenir que, effectivement le consentement est libre, que, effectivement le demandeur peut refuser d'adhérer au contrat, ce propos revient ni plus ni moins à affirmer que la personne est libre de renoncer à ses droits, qu'elle est libre de se passer d'un revenu et d'une aide. Le choix dont il est alors question est purement binaire. Tout comme lors de l'installation d'un logiciel, l'écran affiche les termes d'un contrat de licence d'utilisateur suivi de « j'accepte » ou « je refuse ». Mais il n'est pas possible de négocier quelque clause que ce soit. On adhère à tout ou on se passe du logiciel. En matière de travail social, les alternatives sont évidemment moins tranchées ; mais il reste que la liberté du consentement est malgré tout sujette à caution et qu'elle dépendra surtout de l'espace de négociation que le travailleur social et/ou l'administration voudront bien aménager localement, dans les marges de manœuvre que leur laissent les législations. On n'insistera jamais assez sur le fait que les demandeurs, du fait de leur situation, sont en position de fragilité. Et en fonction des contextes, leur droit de dire « non » ou de discuter le contenu du contrat, sera effectif ou relèvera davantage de l'abstraction.

§ 4 - Le contrat comme modalité technique pour accroître l'efficacité de l'aide et/ou des systèmes ?

Pourquoi n'adhérerait-on pas à cette intégration systémique, si elle représente le prix à payer pour accroître l'efficacité de l'aide et l'accélération de son dénouement ?

Car en définitive, en l'absence d'une gestion financière saine et stricte des systèmes d'aide, n'est-ce pas leur viabilité même qui est mise en question ? Et, si la contractualisation de l'aide permet de « séparer le bon grain de l'ivraie » des bénéficiaires, n'est-elle pas une mesure efficace pour pérenniser nos systèmes de protection sociale ?

Si la contractualisation de l'aide permet de signifier symboliquement l'intégration au contrat social (au sens philosophique) des populations qui se vivent exclues ou à la marge, n'est-elle pas une mesure efficace pour maintenir le lien entre celles-ci et les institutions étatiques ?

³⁶³ L. BOLTANSKI et E. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.

Si la contractualisation permet de maintenir un rapport d'autorité et de contrôle, sous des modalités douces et synoptiques, cette colonisation du monde vécu n'est-elle pas le prix à payer pour soutenir une pression efficace sur les bénéficiaires et les pousser à se conformer aux normes qui favorisent leur intégration ? La contractualisation de l'aide n'est-elle pas une mesure efficace pour encourager les allocataires à recouvrer rapidement leur autonomie ?

L'objectif ultime de l'aide n'est-il pas précisément de pouvoir s'en passer au plus vite ? Et si l'accélération de la mise en autonomie rejoint les objectifs des systèmes (accélérer les flux, réduire les coûts), ne rejoint-elle pas aussi ceux du travail social et l'intérêt des bénéficiaires ? Au fond, la contractualisation de l'aide n'est-elle pas une mesure efficace si elle permet l'accélération de la mise en autonomie en encourageant les allocataires sociaux à s'investir dans cette voie ?

Enfin, puisque dans une conception systémique, c'est l'efficacité qui fonde la légitimité, la contractualisation de l'aide en tant que mesure efficace n'est-elle pas légitime et ne permet-elle pas d'asseoir la légitimité des institutions au regard des allocataires eux-mêmes, voire la légitimité de la solidarité collective aux yeux de l'ensemble de la population ?

Encore faudrait-il cependant que l'autonomie puisse se décréter. Or, ce n'est pas le cas. Doit-on considérer que, en l'absence d'aide, la personne serait d'emblée autonome ? Rien n'est moins sûr.

G. ESPING-ANDERSEN³⁶⁴, une auteure scandinave qui compare les modèles de l'Etat-providence estime que l'un des fondements des systèmes de protection sociale était précisément de permettre aux personnes qui rencontraient des difficultés de sortir de leur dépendance au marché du travail.

Sans aucun doute, l'aide peut induire une dépendance. Mais, plus largement, ne faut-il pas inverser les termes ? N'est-ce pas au préalable la dépendance des personnes au libre jeu des marchés et leur manque d'autonomie à l'égard de ceux-ci qui les pousse à demander une aide ? N'est-ce pas précisément parce que leurs possibilités de choix sont à ce point réduites, par exemple face au marché du travail ou encore face au marché du logement, qu'elles sollicitent l'aide ?

³⁶⁴ G. ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 1999.

Bref, plus qu'un passage de l'autonomie à la dépendance, l'accès aux droits sociaux marquerait plutôt le passage d'une dépendance à une autre ; et la seconde n'est-elle pas préférable à la première ?

D'une dépendance à une autre soit. Mais l'aide garde toutefois l'espoir d'extraire les bénéficiaires de ce cycle de dépendance, de leur rendre une autonomie. Et, à ce titre, la contractualisation de l'aide en promouvant l'activation dans un projet d'insertion pourrait effectivement pousser les allocataires plus rapidement dans cette voie.

D'instrument systémique, le contrat deviendrait alors un outil d'accompagnement social vers l'autonomie.

Mais cette accélération dans la voie vers l'autonomie ne relève-t-elle pas davantage de la précipitation ? Ne se satisfait-elle pas trop rapidement d'une autonomie qui n'en serait que l'ersatz ? Pour le dire autrement, n'a-t-on pas tendance à « relâcher » trop rapidement des personnes - toujours fragilisées - dans le libre jeu des marchés ? L'autonomie ainsi retrouvée ne s'avère-t-elle pas en réalité une nouvelle dépendance ?

La contractualisation, quand elle a pour effet de faire transiter les allocataires d'un système d'aide à un autre, laisse peu de doute à ce sujet.

Mais, au-delà, l'autonomie reste bien hasardeuse lorsque les emplois proposés sont précaires (sous-statuts, temps partiels, horaires décalés, contrats à durée déterminée, interims, pénibilité, etc.) et les possibilités de choisir un travail sont infimes voire inexistantes. Une fois franchi le seuil de l'aide, n'entre-t-on pas toujours aussi démunie dans une nouvelle dépendance aux aléas des marchés qui se traduit par des choix en creux, des choix contraints, peu compatibles avec la liberté que supposerait l'autonomie ?

On pourrait développer la même logique en ce qui concerne le logement. Jusqu'où l'autonomie retrouvée se traduit-elle par une réelle capacité de choix quant au logement ? Le choix ne sera-t-il pas contraint exclusivement par le coût, occultant tout autre critère tel que le choix du quartier, l'espace ou encore la qualité ?

Enfin, que penser de l'efficacité de l'aide dispensée en termes de formation et de soutien à la recherche d'emploi lorsqu'il est politiquement correct de considérer que 30 % de la population potentiellement active restera sur le carreau ?

On peut tergiverser sur les obligations de moyens et/ou de résultats auxquelles s'engageraient dans le contrat le bénéficiaire ainsi que le travailleur social ou l'administration que ce dernier incarne. Qui s'engage à quoi dans le contrat ? Mais en matière d'efficacité, on vise bien le résultat. Et, si c'est le résultat qui est visé, la contractualisation ne place-t-elle pas tant le bénéficiaire que le travailleur social dans un jeu empêché et un engagement inassumable ?

En l'absence d'une politique structurelle visant à réguler les marchés (notamment de l'emploi et du logement), on envoie au casse pipe tant les bénéficiaires que les travailleurs sociaux. Et surtout, en l'absence d'une politique sociale qui soit aussi une politique de la richesse, entendue comme une politique de redistribution équitable des richesses produites, le travail social se réduit progressivement à la gestion au cas par cas, individualisée, de la précarité, n'y apportant en définitive que des bouts de solutions elles-mêmes précaires.

Dès lors se pose la question de savoir si l'accélération de la mise en autonomie, promue par la contractualisation, sert vraiment les intérêts des allocataires sociaux ou si elle ne relève pas plutôt d'une logique systémique de gestion accélérée de la précarité.

SECTION 3 - LE CONTRAT COMME OUTIL DE TRAVAIL SOCIAL ET SES LIMITES

Si la contractualisation de l'aide apparaît sur bien des aspects comme un dispositif technique, pensé en termes d'intégration systémique, on ne peut toutefois pas exclure la possibilité qu'elle soit aussi, pensée en termes d'intégration sociale, favorable aux allocataires sociaux.

Si le contrat implique un certain nombre d'obligations pour les allocataires sociaux, il les reconnaît aussi, pour peu qu'ils y adhèrent, en tant que sujets de droits et leur accorde sans doute plus de garanties et de droits. Dans sa contribution à cet ouvrage, Ph. VERSAILLES nous apprend par exemple, à l'examen du contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, que l'ayant droit peut saisir le tribunal du travail comme instance de recours pour dorénavant y « quereller tant la décision administrative que prend le CPAS relativement au principe et au contenu du contrat à conclure, que les actes que le centre pose en sa qualité de contractant ». En la matière, le juge sera donc parfois amené à se référer non seulement aux lois de 2002 (intégration sociale) et de 1976 (aide sociale), mais aussi aux lois régissant spécifiquement les contrats de travail ou les contrats de bail de résidence principale, voire même au Code Civil en ce qu'il régit le droit commun des obligations conventionnelles.

Enfin, si la contractualisation de l'aide renforce les bénéficiaires en tant que sujets de droits, sans doute permet-elle, en tant qu'outil de travail social, d'améliorer leur accompagnement :

- premièrement, le contrat en ce qu'il implique l'engagement et la contrepartie, permettrait d'œuvrer dans le sens de la dignité humaine comme droit fondamental à garantir aux allocataires sociaux ;
- deuxièmement, le contrat en ce qu'il suppose un processus de négociation et de concertation permettrait d'œuvrer dans le sens d'un meilleur respect de l'autonomie des sujets, d'une meilleure compréhension et d'une meilleure adaptation de l'accompagnement aux situations des allocataires sociaux.

Toutefois, ces perspectives présentent des limites réelles et plus ou moins substantielles qui, sans exclure le contrat comme outil de travail social, laissent entrevoir une sorte de glissement irrésistible vers l'instrument systémique.

Saisir la contractualisation de l'aide pour en faire un outil d'accompagnement social ne reste en définitive qu'une possibilité limitée qui sera plus ou moins concrétisée en fonction de la personnalité des travailleurs sociaux ; mais aussi et surtout des marges plus ou moins réduites qu'ils pourront trouver dans les réglementations d'une part, dans leur contexte professionnel d'autre part.

§ 1 - Le contrat comme outil de dignité

La contribution de X. DIJON à cet ouvrage pose la question de savoir si le contrat n'est pas un moyen de garantir aux allocataires sociaux le respect d'un droit fondamental, à savoir celui de leur dignité. Ce faisant, le contrat serait bien un outil de travail social, permettant d'introduire des éléments de justice commutative au sein de la justice distributive.

Puisque le contrat suppose l'activation en contrepartie de l'aide, il offrirait en gros à l'allocataire social l'opportunité de se défaire d'une sorte de créance à l'égard de la société, la possibilité d'assumer « l'indispensable responsabilité de soi que suppose toute aide donnée dans la dignité ».

Si, pour X. DIJON, il s'agit avant tout de donner les moyens à chacun d'assumer principalement une sorte de dette à l'égard de soi-même, celle de se prendre en charge, de se réaliser en tant qu'être humain, il n'en va pas de même dans les discours officiels qui, semble-t-il, mettent plutôt l'accent sur une créance à l'égard de la collectivité. L'exposé des motifs du projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire en est

une bonne illustration : « Le contrat est un pas de plus ; c'est la confiance faite dans un pacte passé entre un citoyen et la collectivité ; c'est reconnaître le citoyen comme sujet de droit, comme *débiteur d'intégration*,³⁶⁵ c'est vouloir l'égalité entre le pauvre et le CPAS ».³⁶⁶

En analysant les dynamiques d'échanges dans les sociétés archaïques, M. MAUSS³⁶⁷ montrait combien le don implique un caractère obligatoire (obligation d'en faire, d'en rendre et d'en accepter) ; que se délier de cette obligation d'échange de dons et contre-dons implique la rupture des liens sociaux, le conflit et/ou le déshonneur. Il montre aussi combien le don participe aux structures de pouvoir. Ainsi, le rite du *Potlatch*, permet à celui qui s'y prête d'affirmer une position supérieure en manifestant sa prodigalité (par des cadeaux, par des fêtes, cérémonies et sacrifices dispendieux) pour s'assurer l'adhésion et l'obéissance de ses sujets.

Le contrat permettrait-il alors de contrebalancer la structure de pouvoir et de dépendance qu'induirait une aide sans retour, un don sans contrepartie ? Telle est, en termes sociologiques, la question posée en termes philosophiques par X. DUON.

La justice impliquerait, en référence à ARISTOTE, la contrepartie dans l'échange des prestations et la proportion équitable dans la distribution des avantages et des inconvénients. Serait eupide, et donc, indigne « celui qui prend plus que sa part de biens et moins que sa part de maux ».

A-t-on besoin du contrat, en ce qu'il prévoit la contrepartie, pour garantir la dignité des allocataires sociaux ? Rien n'est moins sûr. Car en matière de maux et de bénéfices, on peut décemment considérer - exception faite du cas des fraudeurs qui, s'ils existent, restent néanmoins minoritaires - que la majorité des allocataires sociaux présentent un bilan où la balance maux - bénéfices penche plutôt au profit des premiers. Comment en effet faire abstraction des fins de mois difficiles, des conditions de vie parfois déplorables, de l'angoisse du lendemain pour soi et ses enfants, des petites débrouilles dont on n'est pas toujours sûr qu'elles ne seront pas sanctionnées, de l'image de soi négative et de la rupture éventuelle des

³⁶⁵ Je souligne.

³⁶⁶ Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1991-1992, n°630/5, p. 36, cité in M. BODART, « L'intervention des CPAS, entre aide sociale et action sociale », in M. BODART et X. THUNIS (dir.), *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : promesses et ambiguïtés*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 17.

³⁶⁷ M. MAUSS, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives*, seconde partie de *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1997.

liens familiaux et sociaux (ce que CASTEL nomme la désaffiliation³⁶⁸), bref du dur labeur de l'exclu ?

De plus, si l'on considère, à l'image de la SEE, qu'un taux d'inactivité de 30% est un mal nécessaire, contribuant au développement économique et à la production d'une plus-value, ne peut-on considérer que le tribut payé par les actifs sans emploi les place d'emblée en situation de créanciers plus que de débiteurs ?

Est-ce à dire, aussi, qu'en l'absence de contrat, l'allocataire serait humainement moins digne, une sorte de sous-humain ? On n'ose l'imaginer. Sans doute le contrat permet-il d'accroître la reconnaissance de cette dignité déjà et toujours présente. Mais si c'est bien de reconnaissance qu'il s'agit, ne serait-il pas plus pertinent d'envisager un travail de sensibilisation de l'ensemble de la société pour modifier les représentations de la population à l'égard des allocataires sociaux, plutôt que de demander à ces derniers de faire eux-mêmes la preuve de leur dignité ?

A contrario, on peut considérer que la contractualisation de l'aide nourrit plutôt la suspicion. Car, en fin de compte, si le contrat est présenté comme une nécessité, ne suppose-t-il pas logiquement que, en son absence, une majorité des allocataires profiteraient indûment de la solidarité ?

Enfin, si la philosophie existentialiste à laquelle se réfère, du moins en partie, le vocabulaire du projet et de l'autonomie est une philosophie de la liberté, elle n'en est pas moins une philosophie de la responsabilité. On est « condamné à être libre » et donc responsable nous apprend Sartre. Celui qui refuse sa responsabilité est de « mauvaise foi ».

Dans son analyse de la naissance de l'Etat-providence, EWALD³⁶⁹ montre combien le diagramme de l'assurance modifie le rapport au mal et à la responsabilité. Grâce à l'institution de formes de sécurité sociale, le risque n'est plus réduit à un mal ; au contraire il est en partie positivé. Les assurances collectives, notamment en matière d'accident du travail permettaient de dépasser la question de la responsabilité individuelle des patrons ou des ouvriers. L'indemnisation ne nécessitait plus de fournir la preuve d'une faute dans le chef de l'employeur ou du travailleur. La

³⁶⁸ R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995 ; ou encore, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil, 2003.

³⁶⁹ Fr. EWALD, *Histoire de l'Etat-providence*, Paris, Grasset, 1996.

métaphysique de la responsabilité était mise de côté au profit d'une physique actuarielle du risque.

On peut se demander si la contractualisation des droits sociaux et l'activation ne signifient pas un retour de la responsabilité individuelle dans des politiques sociales qui reposaient davantage sur une conception collective de la responsabilité. La charge de la preuve n'est-elle pas retournée lorsqu'il revient à l'allocataire social de démontrer par ses efforts constants et exceptionnels que sa situation ne lui est pas imputable ?

A travers leur activation, et parce que le contrat postule d'emblée leur liberté (faisant fi par exemple des déterminismes structurels des marchés), les bénéficiaires ne sont-ils pas perçus, aujourd'hui plus qu'hier, en tout ou en partie, comme responsables à la fois de leur condition sociale et des moyens à mettre en œuvre pour s'en sortir ?

Enfin, il se pourrait que ce retour de la responsabilité individuelle s'accompagne d'un effritement des responsabilités collectives. La responsabilité des politiques et des administrations se réduirait alors progressivement à une responsabilité principalement gestionnaire. Elles auraient à répondre, moins de leur capacité à trouver des solutions durables et structurelles aux inégalités sociales, que de leur capacité à maintenir en état les systèmes de solidarité et leurs instruments, à ne pas creuser leur déficit, à gérer efficacement les précaires, etc.

X. DIJON précise d'ailleurs que la recherche d'une éthique implique aussi de rester attentif à ce que l'introduction d'une logique commutative au sein de la justice sociale ne vienne pas purement et simplement supplanter la logique distributive. Tout reste question d'équilibre. Le contrat ne devrait pas signifier l'aveu d'une totale responsabilité des personnes aidées ni permettre d'occulter l'existence de déficiences sociétales et les responsabilités collectives qu'elles impliquent.

§ 2 - Le contrat comme outil de négociation, de concertation

Sans doute le contrat ouvre-t-il un espace de négociation entre le demandeur et l'administration. Ce faisant, le contrat et le processus de concertation qu'il suppose se révèlent soucieux de rencontrer l'autonomie des bénéficiaires, de les placer en situation de sujets, acteurs de l'aide qu'ils sollicitent, dans la voie de leur insertion sociale. La négociation que suppose le contrat offre l'occasion d'accroître l'expression de soi, la compréhension et la reconnaissance de la personne dans sa globalité et ses difficultés, ainsi que la possibilité de trouver les réponses les plus adaptées à sa situation.

On peut cependant s'interroger sur la nécessité de s'appuyer sur le contrat pour promouvoir l'écoute, le langage et l'intercompréhension. Le travail social aurait-il attendu la contractualisation de l'aide avant de considérer l'écoute comme une dimension fondamentale de sa pratique ? De toute évidence, non. Par contre, on peut se demander dans quelle mesure le contrat autour duquel se noue l'échange de paroles ne modifie pas en substance la nature de la relation entre bénéficiaires et travailleurs sociaux. La présence du contrat renforce-t-elle ou déforce-t-elle l'instauration de la confiance, de l'empathie ou du transfert dans la relation d'aide ? La dimension transactionnelle du contrat améliore-t-elle ou pervertit-elle la possibilité d'expression et d'écoute des uns et des autres ? N'est-ce pas la figure même du travailleur social et des institutions publiques d'aide qui se transforme, se concevant désormais, à l'image du privé, comme des fournisseurs de services s'adressant à des clients ? Ce changement n'induit-il pas une attitude de consommateur de la part des bénéficiaires ; ce qui, à terme, pourrait encourager des formes de shopping du service social et, paradoxalement, renforcer encore la prétendue passivité que l'activation cherche précisément à contrecarrer ?

Parmi les différentes contributions de cet ouvrage, celle de J.-L. LINCHAMPS et M. KESTEMAN nous invite à une lecture élargie de la notion de contrat. Lecture élargie qui, pour radicaliser le propos, sort le contrat de son assise légale pour en retenir principalement le processus qu'il suppose, à savoir celui de la négociation, de la transaction ou mieux de la concertation et, plus loin, de la confiance. Abritant des personnes dont la majorité ont une histoire hachée par de multiples ruptures de contrats (de travail, d'habitat, de mariage, voire d'accords informels et tacites tels que l'amitié ou la relation à un thérapeute, à un éducateur, à un travailleur social), les maisons et services d'accueil, dans leur mission d'insertion, s'efforcent de reconstruire des limites (des murs), avec leurs bénéficiaires, dans un travail de « micro-négociations » (des règlements collectifs d'ordre intérieur aux projets individuels de réinsertion) dont la *clinique de la concertation* est une modalité.

De contrat au sens propre du terme, il n'est que peu question dans cette contribution puisque, trop formalisé et trop strictement défini, il signifierait la *contracture* et rendrait en définitive le travail d'accompagnement impossible. En revanche, le processus de concertation et d'ajustement que suppose le contrat s'avère un outil particulièrement pertinent en ce qu'il considère l'interlocuteur comme un « sujet d'interaction, d'interruption, d'insubordination même ». Dans ce cadre, une concertation fluide permet de réintroduire progressivement une forme de structure dans la vie de ceux que toute structure trop rigide aurait pour effet de faire fuir, en les

reconnaissant comme sujets existants (quitte à faire fi de leur identité d'état civil et accepter leur nom d'emprunt ou leur pseudonyme).

Dans une moindre mesure, l'article de Ph. VERSAILLES concernant le projet individualisé d'intégration sociale donne aussi à penser que le contrat introduit un espace de négociation entre bénéficiaires et CPAS, un outil d'émancipation sociale à la disposition des travailleurs sociaux et des allocataires sociaux. Ces derniers peuvent d'ailleurs, d'initiative, faire la demande d'assortir l'octroi ou le maintien de leur revenu d'intégration d'un projet individualisé d'intégration sociale et, dans ce cas, le CPAS est obligé de le faire. Par ailleurs, la loi impose la concertation ou le dialogue entre administration et demandeurs. Elle oblige aussi le CPAS à prendre en considération le libre choix de ses bénéficiaires sur un certain nombre de domaines. Enfin, si la présence d'un contrat reconnaît une place à l'allocataire social dans son projet d'insertion, il le renforce aussi comme sujet de droits.

Toutefois, Ph. VERSAILLES ajoute que le CPAS garde largement la main. Entre autres, la prise en compte du libre choix du demandeur reste fonction des ressources et disponibilités du CPAS ; ce dernier apprécie en définitive les modalités de concrétisation de l'aide, en ce compris la place à réserver à la concertation ; le CPAS peut, unilatéralement, décider que l'aide qu'il octroie nécessitera la conclusion d'un contrat, etc. Enfin, dans un certain nombre de situations, la loi elle-même exige la conclusion d'un contrat portant sur un projet d'insertion comme condition d'octroi de l'aide. Manifestement, l'espace de négociation reconnu au demandeur reste pour le moins ténu. De sorte que, selon Philippe VERSAILLES « le bénéficiaire de l'aide sociale est davantage perçu par la loi sous sa qualité de destinataire d'un acte administratif individuel créateur de droits en son chef, que comme un véritable acteur du processus d'élaboration de cette aide ».

Comment ne pas percevoir aussi, dans cette contribution, le caractère très technique du contrat dans l'aide sociale et les questions relativement complexes qu'il pose à l'expertise juridique ? Enfin, si le contrat renforce les allocataires sociaux dans leur statut de sujets de droits, la figure du juge au tribunal du travail apparaît aussi comme un acteur incontournable pour la préservation de ce statut : un juge qui paraît très herculéen,³⁷⁰ appelé à

³⁷⁰ Suite - notamment - à la loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, ce dispositif est aussi appliqué en droit social où la figure de Hermès pointe également son aile (H. FUNCK, « La conciliation et la médiation en droit individuel du travail », intervention lors de l'après-midi d'étude organisée par l'Association des Juristes Namurois le 29 avril 2005 sur *La loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation*). Il semble toutefois, et

bâtir des jugements qui feront jurisprudence, parfois en articulant entre eux, dans une architecture complexe, des cadres juridiques divers (droit à l'intégration sociale, Code civil, droit du travail, droit du logement, etc.).

Dès lors, si le contrat peut être un outil d'accompagnement social (notamment pédagogique), il peut être lu aussi comme un des instruments d'exercice de son *imperium* par le CPAS, de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision, un *instrumentum* permettant d'opérationnaliser la loi.

Le glissement s'opère de l'outil à l'instrument. L'article de M. BODART, consacré à l'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur, semble effectuer un pas supplémentaire en ce sens. En effet, le contrat conclu entre le chômeur et le facilitateur de l'ONem apparaît quasi exclusivement comme un instrument de contrôle. L'invitation dont parle l'arrêté ministériel est sans aucun doute une obligation et son irrespect suppose l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage. De plus, si le même arrêté stipule la concertation entre le demandeur d'emploi et le facilitateur, cette concertation est réduite à sa plus simple expression tant sont étroites les marges de manœuvre du chômeur comme du facilitateur. De fait, le Ministre dresse une liste modèle qui définit et formatte les actions envisageables, qui s'imposent ainsi aux parties, notamment à travers l'outil informatique et le logiciel de traitement à l'usage des facilitateurs.

Dans ce cadre - sans exclure ça et là, en fonction de la sensibilité du facilitateur, la possibilité que le contrat procède aussi d'un accompagnement, d'une écoute compréhensive et d'un encouragement dans la formation et la recherche d'emploi -, le caractère principalement technique et contrôlant du contrat saute aux yeux. Et si l'on garde à l'esprit la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), on peut légitimement se demander si le contrat dont il est ici question n'est pas moins un outil d'accompagnement social qu'un instrument de politique de l'emploi, elle-même constituant - en tout ou en partie - un instrument de politique monétaire et de développement économique.

.../...
avec les réserves qui s'imposent en l'absence de données chiffrées, que la médiation concerne davantage (voire exclusivement ?) les conflits opposant employés et employeurs autour du droit du travail que ceux qui opposent les bénéficiaires à des décisions administratives en matière de droit de la sécurité sociale et de l'aide sociale au sens large. Il semble donc que les litiges concernant ces dernières font toujours l'objet d'un traitement qui s'apparente à la figure d'Hercule plus qu'à celle d'Hermès.

La contribution de P. LAMBILLON, pour sa part, nous apprend, qu'à moins de lire entre les lignes du projet d'accompagnement social et de l'acceptation préalable par le demandeur de son hébergement dans un Centre fédéral d'accueil, il n'est pas actuellement question de contrat en ce qui concerne l'aide apportée aux enfants mincurs étrangers de parents en séjour illégal. Au contraire, le consentement requis comme condition à l'octroi de l'aide ressemble plutôt à un ukase contractuel et oblige, en gros, le demandeur à « acheter un chat dans un sac ».

Tout au plus l'auteur perçoit-il quelques espaces encore inoccupés par le système et laissant une petite place à la négociation si l'on se donne l'opportunité et la peine de les saisir. La loi en projet pourrait intervenir en ce sens si elle permettait que le projet d'accompagnement social, donne lieu à un contenu réellement négocié tenant compte non seulement des capacités du système mais aussi des besoins des intéressés.

Mais si le projet d'accompagnement social continue à ne porter que sur l'examen des procédures légales susceptibles de lever l'illégalité de séjour ou sur les possibilités d'un retour volontaire, le contrat dont il pourrait faire l'objet semble bien, avant tout, un instrument de politique à l'usage de l'Office des Etrangers sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur plutôt qu'un outil de travail social.

SECTION 4 - L'IRRESISTIBLE GLISSEMENT DE L'OUTIL A L'INSTRUMENT

On pourrait, en regroupant les différentes contributions, se dire que c'est avant tout le processus de négociation, de concertation, que suppose le contrat qui constitue un outil de travail social respectueux de l'autonomie des bénéficiaires ; sans doute plus que le contrat en tant que tel.

Or, en caricaturant la réflexion, on pourrait se dire que, en ce qui concerne l'aide dispensée par les administrations, il y a davantage de contrat que de processus. Et, le contrat sans le processus qu'il suppose ne serait alors plus qu'une modalité technique, un rouage de système.

C'est évidemment une caricature parce que, de fait, si l'on observe les réalités au niveau microsociologique, on verra par ci par là des travailleurs sociaux profiter des marges de manœuvre que leur laissent les lois comme autant d'opportunités à saisir pour nouer une relation de confiance et un échange fondé sur l'intercompréhension avec leurs bénéficiaires.

Une telle attitude dépend, en partie au moins, de la sensibilité, du bon vouloir et de l'engagement - oserait-on dire militant ? - des travailleurs sociaux. Mais tout dépend aussi de la façon dont les administrations

(l'ONem et ses différents bureaux régionaux, les différents CPAS communaux³⁷¹) vont considérer leurs agents et définir leurs missions. En fonction des contextes, à côté de leur statut d'agent, elles leur accorderont plus ou moins ou pas du tout, la possibilité de se comporter aussi en acteur autonome de changement, acteur de changement dans la vie de ceux qu'ils accompagnent et, plus largement, acteur de changement social.

En la matière, les réalités individuelles et locales sont diverses ; ce qui pose la question de l'égalité de traitement des demandeurs qui, en fonction de leur localisation, seront reçus et accompagnés avec plus ou moins de bonheur.

A l'échelle locale, on observera donc parfois le pire, mais aussi le meilleur. Et, pour certains allocataires, le processus que suppose le contrat se révélera particulièrement respectueux de leur personne, particulièrement encourageant et débouchera effectivement sur des changements substantiels dans leur existence, allant du mieux être jusque, le cas échéant, la résiliation du contrat faute d'objet lorsqu'ils arrivent à se passer de l'aide. Pour d'autres, le contrat sera vécu comme un diktat, un accroissement du contrôle et un renforcement de l'intrusion dans leur vie privée.

Si l'on observe maintenant la problématique d'un point de vue global, en plaçant côte à côte les éléments qui permettent de lire la contractualisation de l'aide comme un instrument systémique de gestion de la précarité ou comme un outil réflexif d'accompagnement social, la tendance paraît aller davantage dans le sens d'une conception systémique de l'aide, fondée sur une raison instrumentale, que dans celui d'une conception herméneutique de l'aide, fondée sur une raison réflexive ; même si localement cette seconde hypothèse, bien que limitée, reste envisageable.

CONCLUSION

La contractualisation de l'aide sociale nourrit l'équivoque où peuvent se rejoindre humanisme et cynisme, rationalité réflexive et rationalité instrumentale, intégration sociale et intégration systémique.

³⁷¹ En l'occurrence, et de façon globale, les CPAS semblent laisser plus de coudées franches à leurs travailleurs sociaux que l'ONem à l'égard de ses facilitateurs. Toutefois, les politiques communales en matière d'aide sociale et les politiques des différents bureaux de l'ONem influent aussi, plus localement, sur les réalités de terrain, sur les marges de manœuvre de leurs professionnels et les attitudes à l'égard des bénéficiaires.

Certains éléments donnent à penser que le contrat accroît la reconnaissance des bénéficiaires de l'aide en tant que sujets de droits et les protections juridiques qui leur sont offertes. D'autres permettent de considérer que le contrat peut constituer un outil d'accompagnement social particulièrement attentifs à la dignité des personnes et instaurant des modalités de négociation respectueuses de leur autonomie, favorables à leur écoute et à leur compréhension et permettant d'adapter au mieux l'aide à leur situation.

D'autres invitent plutôt à envisager que le contrat est une notion juridique, en partie vidée de sa substance (une pirouette d'illusionniste ? comme s'interroge A.-V. MICHAUX dans cet ouvrage), instrumentalisée au profit du fonctionnement des systèmes administratifs et politiques, voire économiques. Dans cette optique, la contractualisation de l'aide apparaît plutôt comme un instrument technique visant l'opérationnalisation des lois, l'efficacité des systèmes (sans doute plus que de l'aide), la gestion financière et administrative, le maintien du lien entre les administrés et les institutions, la colonisation du monde vécu et la normalisation, le renforcement d'une autorité peu assumée sous le couvert du libre consentement.

L'équivoque est bien présente. Toutefois, une véritable équivoque supposerait, eu égard à son étymologie, l'expression de deux voix, de deux logiques, égales dans leur poids. Or, en ce qui nous concerne, si les deux logiques coexistent effectivement, en remplaçant la réflexion dans son ensemble et dans le contexte politique actuel (en particulier au regard de la Stratégie Européenne pour l'Emploi), la tendance globale qui se dégage semble surtout tirer le travail social dans le sens d'une conception systémique et instrumentale de l'intégration ; même si, à l'échelle locale, le contrat peut être saisi - de façon plus ou moins importante - comme un outil réflexif d'accompagnement social.

Cette tendance ne se traduit-elle pas par une marchandisation des droits sociaux dont l'accès et la jouissance devraient davantage se payer, au prix de l'engagement de sa personne dans un contrat ? Une marchandisation sans réel marchandage si l'on considère que les possibilités de négociation restent somme toute limitées ? Qu'en est-il dès lors des droits fondamentaux ? « La doctrine classique considère que les droits politiques sont hors commerce. Qu'en est-il des droits économiques, sociaux et culturels ? », s'interroge Ph. VERSAILLES dans cet ouvrage. La forme même du contrat ne présuppose-t-elle pas d'emblée la liberté de celui qui contracte et donc sa pleine jouissance des droits fondamentaux ? Et de ce fait, la conclusion préalable du contrat pour accéder à l'aide, qui est précisément censée permettre à la personne de préserver ou de retrouver la

pleine jouissance de ces droits fondamentaux lorsqu'ils sont défaillants, ne relève-t-elle pas du non-sens ?

Plus que lever l'équivoque d'autorité, cet ouvrage invite à maintenir vivace le questionnement et le débat. Car, si une aide négociée, tournée vers la seule compréhension, sans prétention à l'efficacité serait manchote, une aide technique tournée vers la seule efficacité, sans prétention à la compréhension et à la négociation serait aveugle et sourde, voire autiste.

C'est de la responsabilité des scientifiques, mais aussi des politiques, des cadres des administrations et des travailleurs sociaux de savoir quelle forme de raison et quelle conception de l'intégration ils souhaitent adopter et mettre en œuvre ; ou encore de savoir quel équilibre ils veulent promouvoir entre les différentes formes de raison et conceptions de l'intégration. La nature même et les effets de la contractualisation du travail social dépendent fondamentalement des réponses apportées à ce questionnement.