

En France et en Europe QUE DIT LE DROIT ?

par **Jean-Michel Belorgey** *

Si communément répandue que soit désormais l'idée qu'aucune fécondité n'est concevable en matière d'action sociale si ceux qu'elle prétend atteindre ne sont pas systématiquement associés à la définition de ses objectifs et de ses modalités, ainsi qu'à l'évaluation de ses résultats, rares sont les textes de droit positif qui énoncent à ce sujet des règles péremptoires, ou simplement éclairantes.

La réflexion engagée, dans les années 1970, avec la lettre du Président de la République au Premier Ministre sur la participation des Français à l'aménagement de leur cadre de vie, avec les travaux du Plan (Commission des Inégalités, Groupe Services Collectifs de voisinage, Commission Vie Sociale et Comité de l'Habitat), et ceux de la Commission Delmon (1), n'avait guère débouché que sur quelques circulaires du Ministre de l'équipement concernant le « devoir d'information », et du Secrétariat d'État à l'action sociale sur la participation des usagers à la définition des règles de vie dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Ni les différentes générations de politique de la ville (Habitat et vie sociale, Commission de développement social des quartiers et ses développements ultérieurs), ni les travaux conduits sur l'évaluation de cette politique (2) n'ont permis de franchir des étapes sensiblement plus décisives. Pas davantage les textes relatifs à la décentralisation dans le secteur social et médico-social ; les Comités départementaux de l'action sociale, créés par la Loi sociale de 1986, n'ont eux-mêmes eu qu'une existence éphémère, le législateur ayant, peu après en avoir prescrit la création, renoncé à faire peser cette obligation sur les départements. Tout s'est, en fait, durablement passé comme si, en matière de participation des usagers, la règle implicitement admise par les décideurs était : « Des bons usages, oui ; du droit, non ! »

De façon très générale, il est vrai que, depuis un demi-siècle, l'ambition d'associer des représentants des usagers à la gestion des services publics quels qu'ils soient, a constamment peiné à s'incarner (3), et ce même quand le Premier Ministre s'engageait personnellement, comme ce fut le cas avec la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, mettant l'accent sur la nécessité de mieux répondre aux attentes des citoyens.

De timides ouvertures

On ne peut, dès lors, nier que constituent les premiers signes d'une démarche au moins juridiquement novatrice :

* *Conseiller d'État, auteur de Refonder la protection sociale, la Découverte, 2001.*

(1) Commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre propriétaires, gestionnaires et usagers.

(2) Voir **Jean-Michel Belorgey**, « Évaluer la politique de la ville » (Conseil national de la ville, février 1993) ; repris in numéro spécial de *Territoires*, avril 1994). Lire également **Ph. Warin**, « Les institutions ont la main lourde », *Economie & Humanisme* n° 338, octobre 1996.

(3) Voir « Service public, services publics : déclin ou renouveau ? », *Considérations générales du Rapport public du Conseil d'État pour 1994, La Documentation Française*, avril 1995, à propos des entreprises publiques.



■ les dispositions introduites dans le Code de l'action sociale et des familles par les articles 7 à 12 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ; elles garantissent notamment aux personnes accueillies une participation directe, ou avec l'aide de leurs représentants légaux, à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement les concernant (article L. 311-3. 7°), la remise d'un livret d'accueil et la conclusion d'un contrat de séjour (article L. 311.4), la mise en place d'un conseil de la vie sociale ou l'organisation d'autres formes de participation (article L. 311-6), la consultation de ce conseil pour l'élaboration du règlement intérieur (article L. 311-7), et du projet d'établissement (article L. 311-8) ;

■ celles introduites, notamment aux articles L. 1114-1 à L. 1114-4 (associations d'usagers), L. 1141-1-2 (participation de représentants des usagers à l'orientation de la politique de la santé) dans le Code de la Santé publique par la loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades, dispositions dont il faut tout de même relever qu'elles comportent à la fois une avancée et un recul (par excès de précaution) puisque, si elles font bénéficier les salariés membres d'une association de défense des droits des malades du congé de représentation paru à l'article L. 225-8 du Code du travail, elles subordonnent leur capacité à représenter les usagers du système de santé dans les instances hospitalières à un agrément préalable.

Même la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions n'avait, jusqu'à alors, songé à prévoir, dans les très nombreuses instances consultatives à la création desquelles elle avait pourvu (Conseil départemental de l'insertion, Conseil départemental responsable du plan d'aide au logement des personnes défavorisées, Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions), qu'une représentation très indirecte des usagers par le triple et classique canal des collectivités locales, des organisations syndicales et des personnalités qualifiées notamment issues du mouvement associatif. Avec cette exception tout de même, s'agissant du logement – article 31 de la loi –, d'une consultation, spécifique en ce domaine, des « associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement ». Conception à l'évidence dépassée, car ni l'appel aux élus politiques à vocation généraliste, ni l'appel aux professionnels, si compétents et dévoués soient-ils, ni le recours aux personnalités qualifiées, y compris celles issues des associations peu ou prou tutélaires, n'épuisent, et de loin, les besoins de représentations des usagers ; que n'épuise sans doute pas non plus, d'ailleurs, la mobilisation des associations vraiment issues du milieu concerné. L'usager « pulvérulent » est irréductible aux organisations, seraient-elles vraiment « affinitaires », qui prétendent parler en son nom.

Quels critères ?

Aussi bien, vraisemblablement, pour assurer une participation digne de ce nom, seule serait probante la combinaison :

- du recours, avant l'élaboration de nouvelles règles pour assurer leur mise en œuvre, ou évaluer les conditions de celles-ci, à diverses procédures de consultation des milieux intéressés reposant notamment, sans exclusive, mais pas pour tout potage, sur la sollicitation des organisations de forme associative ou syndicale émanant de ces milieux ;
- de la mise en place d'instances consultatives permanentes regroupant, aux côtés des représentants de l'Administration, des représentants des usagers saisis sous plusieurs formes (personnes qualifiées, associations) (4).

Les choses se compliquent lorsqu'on entend passer, de la participation à la définition des orientations ou des diagnostics, à la mise au jour d'arrangements de type conventionnel ; auquel cas il faut que les représentants des usagers puissent faire preuve d'un minimum de représentativité. On ne saurait réduire les critères de représentativité associative à ceux de la représentativité syndicale, en matière de négociation collective entre partenaires sociaux. Mais l'exigence d'un minimum de critères est difficile à éluder. Encore faut-il, cependant, en pareil cas, ne pas se tromper d'interlocuteur. C'est tout le problème des accords nationaux et départementaux, dont la loi d'orientation contre les exclusions (5) a prévu la conclusion entre l'État dans le premier cas, son représentant dans le département dans le second, et les organismes de logement social. Les Conférences intercommunales de l'habitat doivent au préalable avoir été consultées. Mais, dans ces instances, siègent essentiellement, aux côtés des représentants des deux parties précédemment nommées, les représentants des associations de locataires, et aussi, mais en position minoritaire, les représentants des associations agréées ayant pour objet l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Le mutisme du droit européen

Au-delà du droit national, existe-t-il des directives ou des directions d'efforts repérables dans le droit international ?

La Charte Sociale Européenne, dite encore Charte sociale du Conseil de l'Europe, est le seul document de référence en la matière. Elle ne comportait guère, dans sa formule avant révision, que deux notations très ténues, l'une en son article 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), l'autre en son article 14 (droit au bénéfice des services sociaux) consacrant l'engagement

(4) Voir **Jean-Michel Belorgey**, « Avoir part au dialogue social », *Revue Quart Monde* n° 176, 2000.

(5) Article 56 insérant dans le Code de la construction et de l'habitation un certain nombre d'articles : L. 441 à L. 441-6.



des parties, en premier lieu de « veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux », l'autre « d'encourager la participation des individus ou des organisations bénévoles ou autres à la création ou au maintien de ces services ». Ceci traduit à l'évidence un faible souci de participation, au sens moderne du terme, des usagers des services sociaux ; faible préoccupation qui n'apparaît guère démentie dans la Charte rénovée : celle-ci consacre deux nouveaux articles, 21 et 22, au droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, et au droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail ; mais elle ne s'enrichit guère, en matière d'action sociale, à l'article 23 (droit des personnes âgées à une protection sociale) que de nouvelles exigences en matière de diffusion des informations sur ce terrain, de libre choix de leur mode de vie par les personnes âgées, et de participation de celles-ci à la détermination de leur mode de vie en institution. Le nouvel article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), et le nouvel article 31 (droit au logement) ne font aucune allusion à une exigence de participation des usagers.

Il y a deux façons d'interpréter ces silences : un défaut de sensibilité à l'enjeu ; une répugnance ou une autocensure face à sa désignation. C'est plutôt dans ce tout dernier registre qu'il faut sans doute situer l'explication du défaut de référence à l'exigence d'une participation des usagers à la définition des services d'intérêt général (alors qu'il est par ailleurs fait mention de l'exigence d'une évaluation démocratique de ces services) dans les propositions faites par une plate-forme de juristes en vue de la reconnaissance et de la promotion des services d'intérêt général dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne. Ce n'est sans doute pas demain que celle-ci, même si elle admet que les activités de service nécessaires pour assurer la cohésion sociale de l'Union, qu'elles relèvent ou non d'un secteur globalement protégé – santé, protection sociale, sécurité –, puissent bénéficier de droits spéciaux ou exclusifs, si cela est nécessaire à l'accomplissement de leur mission, admettra aussi que cela doit se faire sous le signe, non d'une « culture de producteurs », mais d'une « culture de consommateurs ». Entre la sphère publique et la sphère du marché, le règne des pratiques régaliennes et celui des pratiques de clientèle, la place est encore à trouver où prévaudra le souci de l'usager-citoyen, ni simplement électeur, ni simplement client. Et cela est encore plus difficile en matière de services sociaux que dans n'importe quel autre domaine.

Jean-Michel Belorgey