

Regard d'un grand témoin



Jean-Paul DELEVOYE

Né le 22 janvier 1947, cet ancien directeur de sociétés agroalimentaires fut conseiller municipal de la commune d'Avesnes-les-Bapaume dès 1974, puis occupa notamment des fonctions de Conseiller général du Pas-de-Calais et de Maire de Bapaume de 1982 à 2014. Député du Pas-de-Calais de 1986 à 1988, il est en 1986 membre du comité directeur de l'Association des Maires de France (AMF), et Président de la commission des finances. Il fut également Président de l'AMF de 1992 à 2002. Sénateur du Pas-de-Calais de 1992 à 2002, président du groupe des sénateurs-maires, il dirigea et participa notamment à de nombreuses études et rapports sur les questions territoriales, de décentralisation. Ministre de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire de 2002 à 2004, il a notamment engagé la réforme de l'ENA et celle de la retraite des fonctionnaires. Jean-Paul Delevoye a également été Médiateur de la République d'avril 2004 au 31 mars 2011. Jean-Paul Delevoye a été élu Président du Conseil économique social et environnemental le 16 Novembre 2010.

Jean-Paul DELEVOYE, Président du Conseil économique, social et environnemental

M. LIBAULT

Pour ce numéro de la revue Regards, nous avons choisi le thème de l'accès aux droits, que vous abordez dans votre ouvrage « Reprenons-nous ! ».

Vous écrivez en effet : « Je ne parle pas uniquement de ceux qui, tout en étant dans leur droit, n'arrivent pas à les faire valoir et sont broyés par un système qui considère impossible de prendre en compte les exceptions et les cas particuliers, qui sont laminés par une administration, qui parfois se moque bien de répondre avec l'urgence nécessaire pour éviter un drame. Je pense à une catégorie dont il n'est jamais question, mais qui grossit inexorablement, d'hommes et de femmes qui sont tellement usés par leur propre quotidien qu'ils ne revendiquent plus rien. ». La première raison du non-accès au droit serait donc l'usure ou la fatigue, qui empêchent toute revendication des droits. Ceci serait donc révélateur de l'état d'une partie de notre société.

M. DELEVOYE

Après la seconde guerre mondiale, la société française était plutôt homogène. Il existait des lieux collectifs de socialisation, comme l'usine, et les ruptures de parcours étaient réversibles. Dans une perspective judéo-chrétienne de déculpabilisation, il y avait un souci de générosité à l'égard d'autrui. Cette préoccupation n'était pas toujours exempte d'un certain paternalisme.

Depuis les années 80, la situation a changé : le discours d'inclusion et d'accès aux droits masque de redoutables mécanismes d'exclusion, comme en témoigne le fait que l'école de la République profite avant tout aux élites. De plus, le système économique exclut les non-diplômés. Les compensations et les stages sont un leurre : les exclus du marché du travail n'y reviendront jamais.

Une étape supplémentaire a été franchie il y a quelques années : les mécanismes d'exclusion ont laissé la place à des mécanismes d'expulsion. Sachant qu'elles ne pourront jamais être réintégrées, les personnes expulsées

Jean-Paul
DELEVOYE

Interview réalisée Par
Dominique LIBAULT
Et Julien DAMON

adoptent parfois des positions extrêmes.

Gilles KEPPEL, qui analyse actuellement les résultats des dernières élections municipales dans les banlieues, a montré que certains jeunes qui se sentent rejetés ne s'engagent dans le djihad que pour manifester leur existence. De même, le besoin d'exister conduit parfois à affirmer violemment ses droits, y compris par la voie judiciaire.

Je me souviens d'un délégué du médiateur qui avait rapporté les propos suivants : « Lorsque le système me met dans cette situation, je n'ai que deux solutions : me supprimer ou supprimer le système. ».

À cet égard, nous n'avons pas été assez attentifs aux évolutions de la dépression et aux nouvelles formes de suicide, qui auraient dû nous alerter sur ce mécanisme d'expulsion. Il y a une dizaine d'années, c'est la honte qui l'emportait chez les malades dépressifs. Aujourd'hui, ces malades ont des explications à leur état : leur conjoint, leur patron, etc. Par ailleurs, une nouvelle forme de suicide émerge, le suicide après un passage à l'acte, qui consiste par exemple à commencer par tuer son conjoint et ses enfants. Il me semble que ces expressions de la souffrance ne sont que le révélateur de l'expulsion sociale.

M. LIBAULT

Comment expliquez-vous ce mécanisme d'expulsion et ce phénomène de non-recours aux droits ?

M. DELEVOYE

En effet, parmi les nombreuses personnes qui ne peuvent répondre à leurs besoins de logement, d'alimentation et d'habillement, certains refusent de s'adresser aux services sociaux. Les uns agissent ainsi par révolte contre le système, d'autres parce que leur sens de la dignité les empêche d'effectuer les démarches nécessaires ou parce que le poids du quotidien les paralyse. Tout ceci sans parler de la complexité des procédures ! En témoignent l'échec du RSA et le fait que d'aucuns préfèrent travailler au noir.

La collectivité a certes reconnu des droits. On peut donc avoir l'impression qu'elle fait son devoir. Personnellement, je crois que, dans le nouveau rapport qu'il importe d'établir entre individus et collectif, il faut passer de la responsabilité individuelle - autrement dit de l'exercice individuel des droits - à un mécanisme social d'accompagnement des individus pour les aider à surmonter les difficultés qu'ils ne peuvent résoudre seuls. L'accompagnement doit donc se substituer à la gestion. Il est d'autant plus nécessaire de simplifier l'accueil et l'accompagnement que la société se complexifie et que ce phénomène s'accélère. Si nous n'agissons pas, l'accès aux droits sera réservé à ceux qui seront en mesure de comprendre la complexité.

M. LIBAULT

Le service public doit donc changer de rôle et assurer une meilleure prise en charge globale ?

M. DELEVOYE

Il s'agit en effet de construire un contrat de confiance et de créer des relations nouvelles entre le monde de la protection sociale et les citoyens : le rapport

entre dominants et dominés peut être remplacé par une co-construction, avec des co-acteurs. Les patients, par exemple, doivent établir une pleine relation de confiance avec les médecins et cesser d'être de simples consommateurs. Le processus sera certes long, mais pérenne.

Il faut aussi encourager le réveil de la citoyenneté. Il me semble que nous vivons un moment charnière où l'individu risque d'adopter une vision utilitariste qui entraînera des chocs d'intérêts entre travailleurs et chômeurs, entre jeunes et retraités, entre bien portants et malades, etc. Une autre voie est possible : celle qui consiste à donner la priorité à la responsabilité collective et à opter pour un pacte de solidarité et de partage.

C'est un point particulièrement sensible en période de crise, propice au développement du « racisme d'assiette » et à la recherche de boucs émissaires : étrangers, fonctionnaires, grands patrons, médecins, etc.

M. LIBAULT

Quels remèdes suggérez-vous ?

M. DELEVOYE

Les solutions existent. Je pense en particulier à la stratégie d'investissement social. Il faut recréer l'espérance d'une vie collective compatible avec des perspectives d'épanouissement individuel. Nous avons perdu le sens d'un dessein collectif : le communisme et le libéralisme ont disparu, le premier avec la chute du Mur de Berlin et le second avec l'affaire LEHMAN Brothers. Par ailleurs, les projets politiques se résument parfois à des stratégies de conquête du pouvoir et ne sont pas au service d'un projet de société. En l'absence de perspective collective, le pouvoir ne fait plus que gérer les peurs et les humiliations. Face à cette peur, les citoyens revendiquent l'accès aux droits.

Je suis convaincu que nous devons passer d'une société de la performance et de la possession à une société de l'épanouissement, du bien-être et du partage. Par conséquent, la santé, entendue au sens large de protection de l'équilibre individuel, devrait prendre une importance majeure.

Il faut aussi s'interroger sur ce que représentent les recettes de la sécurité sociale. Ces ressources, au-delà de leur expression en milliards, constituent la traduction de la solidarité. Il me semble que chacun devrait être fier de contribuer au financement de la solidarité. Il s'agit du sens même de l'impôt.

Je regrette que ni la majorité ni l'opposition ne réfléchisse à l'adaptation de la fiscalité à la société moderne. De même, je regrette que l'on ne réfléchisse pas aux principes qui devraient régir les politiques de santé et de protection sociale. Les débats portent trop souvent sur les conséquences, sur la gestion, sur l'exercice de la présidence et pas assez sur les perspectives et les espérances.

Enfin, la complexité nous empêche de prendre conscience de la façon dont tout ceci est perçu par l'opinion publique. Nombre de nos concitoyens sont convaincus que le respect de la loi est inutile et que c'est celui qui détient argent et pouvoir qui réussit. Du reste, dans le domaine de la santé, n'est-il pas courant d'entendre dire qu'il est essentiel de connaître les numéros de téléphone portable des médecins ?

N'oublions pas que la démocratie vaut non par ses mécanismes mais par ses valeurs ! Dans ces conditions, chaque acteur doit s'interroger sur l'éthique procédurale. Il en va de même dans le monde de la finance, où la réflexion sur l'éthique procédurale émerge, en particulier dans les finances de caractère professionnel.

M. LIBAULT

Vous dites que l'accès aux droits n'est pas un thème mineur et qu'il représente bien plus que la simple mesure du nombre des bénéficiaires de telle ou telle disposition. Au contraire, la réalité de l'accès aux droits révèle de nombreux éléments portant sur la citoyenneté, sur la confiance, sur l'espérance collective, etc. Si l'accès aux droits exige une autre posture du service public, n'exige-t-il pas aussi la redéfinition des droits. Vous avez évoqué la réversibilité des situations. On pourrait ajouter que ces droits, conçus pour « débarrasser le travailleur de l'incertitude du lendemain » selon l'expression de Pierre Laroque, l'ont été en fonction de risques sociaux parfaitement identifiés (maladie, chômage, etc.). Dans une société du vivre-ensemble, l'accès aux droits n'imposerait-il pas une double réflexion, portant aussi bien sur l'accessibilité que sur la définition des droits ?

M. DELEVOYE

Ceci nous conduit à nous interroger sur la contribution citoyenne. La communauté des acteurs de la protection sociale peut être au cœur de mobilisations

Jean-Paul
DELEVOYE

Interview réalisée Par
Dominique LIBAULT
Et Julien DAMON

citoyennes dans une perspective non de contestation mais de modification des comportements. Entre 1995 et 2002, nous sommes passés de la fracture sociale au besoin de sécurité. La notion de fracture sociale impliquait que chacun se sentait citoyen et concerné par la nécessaire réduction des inégalités. Chacun se sentait responsable. En 2002, la croyance en la réussite collective a disparu : l'individu réclame de la collectivité des droits et devient un consommateur de la République. Il attend du service public des prestations qui lui conviennent à titre personnel et indépendamment de l'intérêt général. Ce comportement est d'autant plus marqué que les intéressés souffrent. Ceci peut expliquer que l'hôpital public soit l'une des institutions les plus appréciées car les patients y existent. Ils sont même le centre de l'attention des professionnels de santé !

De plus, l'individu demande à la collectivité qu'elle le protège d'autrui. Ceci apparaît nettement dans le comportement des patients dans les services d'urgence des hôpitaux.

Votre question en recouvre donc plusieurs : celle de l'élaboration des droits ainsi que celle de l'exercice des droits, aussi bien par les prestataires que par les usagers. Les droits devraient responsabiliser alors qu'ils déresponsabilisent actuellement. En effet, l'absence de confiance en la force du droit conduit au droit à la force. Nous constatons le développement de relations conflictuelles entre ceux qui répondent à l'exigence des droits et ceux qui réclament ces derniers dans une attitude de consommateur. Il faut promouvoir la co-responsabilisation et ce, dans tous les domaines. Ainsi, au Conseil économique, social et environnemental, nous avons réalisé une étude sur la parentalité, qui a conclu à la nécessité d'encourager l'accompagnement des familles.

De façon plus générale, on peut se demander si le droit cimenter la vie collective ou s'il la fragmente en encourageant les revendications individuelles. Il y a là matière à débat. Ce débat me semble d'autant plus urgent que se développe la médecine prédictive et que se fait jour la possibilité de s'assurer en fonction des risques individuels. Nous vivons donc un moment essentiel quant aux choix politiques entre l'égalité individuelle dans le cadre d'un pacte collectif et des parcours individuels différenciés. Personnellement, je suis très réservé sur la médecine à plusieurs vitesses.

M. DAMON

Au-delà de la nature des droits et des principes, une question institutionnelle se pose : qui peut faire évoluer la situation ? Et quel est le rôle de chacun des acteurs ? En effet, chacun, qu'il soit ministre, représentant d'une administration centrale ou d'un organisme de sécurité sociale a tendance à se dire impuissant face à l'immensité de la tâche. Je pense au contraire que chacun peut apporter sa pierre à l'édifice.

M. DELEVOYE

Ne sous-estimons pas la capacité des minorités à transformer le monde ! Chacun a la possibilité de changer le regard qu'il porte sur le monde. Or, les individus s'intéressent souvent aux conséquences du changement sur leur situation personnelle, au lieu de regarder l'intérêt général.

De plus, la France privilégie le conflit aux dépens du dialogue, pourtant nécessaire à la conduite du changement. Il faut tenir compte de la capacité des acteurs à réaliser les changements. L'euphorie du pouvoir et le sentiment de supériorité qui caractérise les dirigeants dans tous les domaines - qu'il s'agisse de l'hôpital, de l'école ou de l'entreprise - l'empêchent. Les Français préfèrent la jouissance du pouvoir à l'exercice du pouvoir.

Cependant, des forces citoyennes sont en train d'émerger. Encore faut-il que le politique sorte du champ strictement politique. Je suis convaincu que la fertilisation est locale et qu'il ne faut pas négliger la capacité d'initiative et d'innovation des territoires, voire la volonté de changer. Tous les médecins, toutes les infirmières ont envie de faire le bonheur de leurs patients en corrigeant les dysfonctionnements dont ils ont parfaitement conscience. Les optimismes locaux se heurtent souvent au pessimisme national. Il faudrait donc déconcentrer, voire déléguer les pouvoirs sur le terrain.

Nous nous heurtons à un choc de temporalité. Le système selon lequel « Je décide et vous obéissez » ne fonctionne plus. Une respiration nouvelle se met en place en plusieurs étapes. La première phase est la pédagogie des enjeux : les acteurs qui subissent le changement doivent en comprendre les enjeux. Sinon, ils s'y opposeront. C'est par exemple le cas pour les fumeurs, qui doivent comprendre que fumer est dangereux. Ainsi, la Suède a mis sept ans pour convaincre l'opinion publique de la nécessité de réformer le système de retraites. Cette pédagogie des enjeux requiert la proximité. La deuxième étape est l'organisation d'un débat participatif, qui permet de faire émerger la décision.

Au-delà des révisions institutionnelles, c'est la réforme des pratiques qui s'impose. Les changements apparaîtront sur le terrain. Certes, le niveau central doit contrôler mais avec la mondialisation, la circulation des marchandises, des idées et des capitaux échappe au pouvoir du Prince. Ainsi, les citoyens ont la possibilité d'obtenir à l'étranger des prestations de soins interdites en France, comme l'assistance au suicide en Suisse ou la PMA pour les couples homosexuels en Belgique ou en Espagne. Les Princes devraient demander à leurs sujets de se responsabiliser et de co-construire un nouveau projet. Ceci se produira sur le terrain et lentement. Il faudra un laps de temps plus long que

celui qui sépare deux élections. Or, tels de jeunes enfants, nous avons tendance à survaloriser le quotidien et à surconsommer l'instant présent. Cette voracité du temps s'accélère du reste, avec les moyens modernes de communication. De plus, comme la conduite du changement est liée, de façon positive ou négative, à la carrière de celui qui s'en est chargé, toute prise de risques est interdite. Ceci doit également changer : le politique ne doit pas sanctionner les hauts fonctionnaires qui échouent dans de telles entreprises et le droit à la faute doit être reconnu. La co-responsabilité doit s'exercer à tous les niveaux.

Le système n'a pas compris que tout bougeait en dehors de lui. Regardez par exemple les divers dispositifs de transport automobile qui se développe à côté des taxis traditionnels. Je pense par exemple à BlaBlaCar. Dans un tel contexte, il ne faut pas se raidir. Il faut au contraire s'adapter.

M. LIBAULT

S'agissant de l'articulation entre le niveau national et le niveau local, je reconnais que la fertilité se trouve au niveau local et qu'il faut renoncer à tous les vains enjeux de pouvoir. Néanmoins, si je prends l'exemple des parcours de soins des personnes âgées - il s'agit de la mise en œuvre d'un droit essentiel, celui de bien vieillir et de rester chez soi aussi longtemps que possible -, je constate qu'il est important de coordonner toutes les interventions et que la seule mobilisation des acteurs de terrain ne suffit pas. Des outils susceptibles de faciliter les échanges sont nécessaires au niveau local. De tels outils sont coûteux et risquent d'être inefficaces en l'absence de pilotage national.

M. DELEVOYE

L'égalité d'accès aux droits consiste non seulement en la gestion de la proximité mais aussi en l'égale qualité de la réponse. Il faut donc concilier l'efficacité globale et la proximité, l'unité et la diversité. Vous avez raison, car l'intendance requiert la cohérence, c'est-à-dire une contrainte normative centrale ainsi qu'un pilotage central. L'articulation entre le niveau local et le niveau central est donc déterminante.

M. LIBAULT

De même, bien que le médecin local agisse aussi bien qu'il le peut, il est apparu nécessaire de créer la Haute

Jean-Paul
DELEVOYE

Interview réalisée Par
Dominique LIBAULT
Et Julien DAMON

Autorité de Santé, qui émet des recommandations, ce qui permet de limiter les divergences injustifiées de prise en charge.

M. DELEVOYE

C'est toute la problématique de l'éthique procédurale, qui est apparue en pleine lumière avec l'affaire SERVIER.

M. LIBAULT

L'accompagnement dans l'accès aux nouveaux droits, qui ne seront pas exclusivement monétaires si l'on s'achemine vers une société du bien-être - je pense en particulier à la stratégie de prévention et à l'éducation thérapeutique - exige une nouvelle posture de la part du service public. Quel est votre point de vue ?

M. DELEVOYE

Le service public s'est enfermé dans un rôle de stricte gestion de dossiers et de situations, au détriment de la dimension humaine. Ainsi, les agents de Pôle emploi ou de la CAF dialoguent plus avec leur ordinateur qu'avec les usagers, qui se sentent alors dépossédés du droit d'exister. En outre, le service public apparaît trop complexe à ceux qui en ont besoin. Je pense par exemple aux bornes interactives des bureaux de Pôle emploi, que certains sont incapables d'utiliser sans l'aide d'un agent d'accueil.

Dans le choc culturel que j'attends, l'exercice des droits devrait effacer les droits eux-mêmes, ceux-ci devraient se diluer dans la personne, tout comme les libertés publiques sont devenues invisibles par leur évidence. En effet, le droit à être bien soigné peut parfaitement ne pas être mis en œuvre si le système social dans son ensemble concourt au bien-être des individus.

M. LIBAULT

Quelle évolution politique souhaiter pour en arriver là ?

M. DELEVOYE

Je rêve d'une société dans laquelle les droits nouveaux seraient assortis de responsabilités nouvelles. Selon moi, les élus locaux ne doivent pas défendre des infrastructures mais ils doivent promouvoir une politique. Ils doivent soutenir la médecine et non les médecins, la santé et non l'hôpital, l'agriculture et non les agriculteurs, etc. Cet objectif politique rendrait les élus locaux responsables. C'est ce que nous avons fait dans la communauté de communes de Bapaume, où nous nous étions préoccupés de l'obésité à l'école. Nous devons appliquer notre capacité de mobilisation aux enjeux politiques. Il est manifeste que les individus se transcendent s'ils se rassemblent autour d'une cause alors qu'ils se déchirent autour d'intérêts. Vieillir le plus longtemps possible et le mieux possible peut devenir la cause des personnes âgées, avec l'espérance de rester à domicile. Le service public doit être renforcé et ne plus être la réponse automatique à la défausse des responsabilités individuelles. Il faut trouver le juste équilibre entre la solidarité collective et la solidarité individuelle. Il faut avoir un débat sur la pédagogie des enjeux, sur l'importance d'un pacte collectif autour de la santé et de la protection sociale ainsi que sur

les principes qui fondent ce pacte et sur la mobilisation qui rend chacun acteur de cette réalité.

M. DAMON

Vous avez beaucoup réfléchi à la stratégie d'investissement social. Quel lien y voyez-vous avec l'accès aux droits ?

M. DELEVOYE

Il s'agit exactement du même processus. L'étude du Conseil économique, social et environnemental sur l'investissement social a mis en évidence que plus l'investissement est précoce, plus les comportements sont modifiés, ce qui favorise la responsabilisation de chacun. Il faut changer le regard porté sur la protection sociale. C'est pour cette raison que j'ai soutenu des programmes alimentaires pour lutter contre l'obésité. Par ailleurs, j'estime qu'il convient d'anticiper les ruptures : préparer son licenciement, sa vieillesse, sa mort, etc. Le système de protection sociale ne doit pas être conçu comme apportant seulement des réparations mais comme contribuant à l'équilibre et à l'épanouissement personnel.

M. LIBAULT

Vous insistez beaucoup sur les spécificités françaises. N'exagérez-vous pas les défauts du modèle français ? Les études comparatives montrent que la France fait partie des pays où les inégalités sont les moins importantes.

M. DELEVOYE

Je suis convaincu que le thème des inégalités va se développer dans tous les pays du monde. Dans l'économie financière dans laquelle nous sommes entrés, les rentes seront plus productives que les revenus. Entre la fin de la guerre et les années 80, la croissance a profité à peu près de la même manière à tous. En revanche, depuis les années 80, ce sont les détenteurs de capitaux qui voient leurs revenus augmenter plus rapidement. Il s'agit de savoir jusqu'à quel point les pays vont accepter le développement de ces inégalités.

Il est vrai que la France fait partie des pays qui résistent le mieux à la montée des inégalités. Son contrat social lui permet de mieux absorber les crises mais freine le redémarrage de l'économie après la crise. Le problème se situe dans l'absence de compréhension

collective du sens du contrat. Nous devons être attentifs à ce point.

Quant à la question sur la spécificité française, je réponds par l'affirmative pour ce qui concerne la psychologie. Le burn out que j'avais dénoncé se transforme en une inquiétude collective alimentée à la fois par la peur qu'éprouve la classe moyenne d'être déclassée et par la tentation qu'ont les jeunes d'émigrer, étant entendu que 70% des parents estiment que l'avenir de leurs enfants sera pire que le leur.