HAL
open science

Travail d'utilité sociale et utilité sociale du travail. Le salariat dans les services sociaux et de santé d'intérêt général

Matthieu Hély

To cite this version:

Matthieu Hély. Travail d'utilité sociale et utilité sociale du travail. Le salariat dans les services sociaux et de santé d'intérêt général. 2009. hal-03818015

HAL Id: hal-03818015

https://hal.science/hal-03818015v1

Preprint submitted on 17 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ies-salariat.org

Les notes de l'IES

Les notes de l'Institut Européen du Salariat — n°3 — avril 2009

Travail d'utilité sociale et utilité sociale du travail

Le salariat dans les services sociaux et de santé d'intérêt général

Matthieu Hély

Maître de conférence en sociologie

IDHE, Université Paris Ouest Nanterre

Les « services sociaux d'intérêt général » (SSIG) pourraient être l'un des enjeux principaux des élections européennes de 2009. La transposition en droit français de la directive sur les services dans le marché intérieur achoppe sur la question de savoir si elle s'appliquera aux SSIG : doivent-ils relever du droit de la concurrence ou faut-il les en protéger ? En France, les principaux prestataires de SSIG sont les organisations de l'économie sociale et notamment les associations régies par la loi de 1901. Ces structures regroupent des salariés au service de l'utilité sociale, qu'il convient de distinguer de la fonction publique à laquelle ils se substituent. Alors que le statut des fonctionnaires leur permet d'être au service de l'intérêt général, l'utilité sociale des SSIG est décidée par les institutions qui les financent sans que jamais soit évoquée la situation de leurs salariés.

Derrière l'apparente complexité juridique de ce débat, c'est la délimitation de la sphère dédiée au travail non marchand (au double sens de « ne produisant pas de marchandise » et de « exercé hors marché du travail ») qui est en jeu. Peut-on, sur le modèle du statut de la fonction publique, invoquer l'utilité sociale pour demander un statut spécifique des salariés des SSIG ? N'y a-t-il pas le risque d'une vision essentialiste du non-marchand à l'heure où il faudrait plutôt offrir à tous les salariés l'émancipation du marché du travail ?

Dans le processus de construction historique de la fonction publique « à la française », c'est la qualification de l'agent public qui fonde ses droits statutaires (il est payé « pour son grade » et non pas « pour son poste ») et l'octroi d'un statut spécifique lui permet de se dévouer, dans les meilleurs conditions possibles, à l'intérêt général. C'est donc en raison de l'attachement de la qualification à sa personne, et non pas à son emploi comme dans le secteur privé, que l'agent public se voit doté d'une rémunération déconnectée de la prestation fournie (le traitement) et d'un régime de retraite spécifique. Idée centrale que Léon Duguit avait parfaitement résumée dans sa théorie générale de l'État : « si le fonctionnaire a une situation sûre et stable, il s'attachera au service et il travaillera d'autant mieux et d'autant plus que sa situation sera solidement protégée. » (Duguit, 1930, p.104) À l'inverse de cette démarche fondée sur la reconnaissance *a priori* de l'utilité sociale du travail, la genèse de ce que je qualifierai de travail « d'utilité sociale », qui se développe dans les organisations appartenant au monde de l'économie sociale (et notamment dans les associations), subvertit les fondements mêmes sur lesquels s'est développée la fonction publique durant tout le vingtième siècle. En effet, dans ce cadre de raisonnement, l'intérêt général n'est pas le résultat attendu de l'octroi d'un statut fondé sur la qualification personnelle, mais c'est la valorisation des résultats du travail, en termes d'utilité sociale effective ou reconnue par les institutions, qui stabilise provisoirement la situation des travailleurs. À la différence de l'idéologie du service public, qui était parvenue à profiter d'un rapport de forces favorable pour conquérir un espace autonome à l'égard du marché du travail, le travail d'utilité sociale – même s'il produit le plus souvent du non-marchand – est le fait de travailleurs relevant du marché du travail, et souvent dans des conditions très défavorables.

Dans le premier cas, la qualification d'intérêt général du service réalisé est indiscutable et l'utilité sociale du travail s'impose comme une évidence que les protections statutaires instituées par le législateur sont chargées de consolider. Dans le second, le travail d'utilité sociale doit en permanence apporter la preuve de la légitimité des fonctions qu'il remplit. Plongé dans une incertitude chronique, il est soumis à l'injonction de faire reconnaître sa propre utilité sociale pour obtenir l'adhésion de partenaires extérieurs. Dans un cas, le principe d'intérêt général permet d'affirmer l'existence d'un espace « non marchand ». Dans l'autre, la mobilisation de la notion d'utilité sociale conduit à déposséder ceux qui la mettent en œuvre de toute autonomie pour confier le pouvoir à des institutions extérieures, comme l'Etat et l'entreprise, de (re)définir, en dernière instance, les frontières entre le marchand et le non marchand. L'institution de la notion d'utilité sociale, comme catégorie orientant les politiques publiques, a ainsi pour conséquence majeure d'affaiblir durablement l'autonomie

de l'espace dédié au travail non marchand.

L'utilité sociale : un intérêt général « désétatisé »

La notion « d'utilité sociale » est fréquemment utilisée pour qualifier les activités associatives régies par la loi de 1901. Or, cette notion n'est pas synonyme d'intérêt général. Héritage des Lumières, de la loi le Chapelier et du décret d'Allarde de 1791, la production de l'intérêt général a en effet longtemps été considérée comme relevant du monopole de l'État par la société française. L'invention de la catégorie « d'utilité sociale » accompagne ainsi un processus de « désétatisation » progressive de l'intérêt général qui intervient dès les années 1970. Comme la puissance publique l'a admis elle-même, dans la circulaire n°2010 du 27 janvier 1975 (non publiée au journal officiel) : « l'État et les collectivités publiques n'ont plus le monopole du bien public ». Cette rupture dans les représentations de la société française du rôle de l'État résulte pour une large part des catégories et des pratiques du management public, dont la diffusion a fortement contribué à affaiblir la croyance dans la doctrine du service public.

Autrement dit, la notion « d'utilité sociale » est au cœur de l'activité productive du secteur associatif. Elle est en effet apparue pour la première fois en 1973 dans le cadre d'une jurisprudence rendue par le Conseil d'État (arrêt Saint-Luc du 30 novembre) où elle avait été mobilisée pour justifier l'exonération fiscale d'une association exploitant une clinique ayant appartenue à une congrégation religieuse. Suite à cette affaire, le Code général des impôts a mobilisé la notion en donnant une définition qui demeure jusqu'à présent la seule : « est d'utilité sociale toute réponse à un besoin qui n'est pris en charge ni par l'État, ni par le marché ». À la suite de l'arrêt du Conseil d'État, les politiques publiques ont souvent fait référence à ce concept, et toujours, insistons sur ce point, en lien avec l'activité associative. Rappelons par exemple que le programme « nouveaux services nouveaux emplois », mis en œuvre en 1997, soumettait la création d'un poste sous contrat « emploi jeune » à la mise en évidence de l'utilité sociale du projet que le titulaire était chargé d'accomplir. En 1998, la loi de lutte contre les exclusions reconnaît d'utilité sociale l'ensemble des « organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement » et elle sera ainsi reprise dans la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. En 2002, la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale stipule dans son article 5 que les institutions de ce secteur « remplissent des missions d'intérêt général et d'utilité sociale ». Enfin, la loi de cohésion sociale de 2005 qui crée les ateliers et chantiers d'insertion leur reconnait de fait une utilité sociale. Ce sont donc les textes régissant des secteurs particulièrement concernés par l'action associative qui mobilisent la notion d'utilité sociale. Face à de tels enjeux de légitimité, il n'est donc pas surprenant de voir la mise en œuvre de techniques raffinées pour, sinon « objectiver », du moins normaliser le concept d'utilité sociale en lui associant des indicateurs empiriques. Partant du constat de la multiplication des références à l'utilité sociale pour organiser les politiques publiques, le député UMP Pierre Morange a, dans un rapport de l'assemblée nationale rendu public en 2008, préconisé de labelliser des associations reconnues « d'utilité sociale ». L'institution de cette catégorie permettrait ainsi selon ce dernier « d'éviter que la transposition de la directive "services" ne porte atteinte à l'action associative ». Et cela dans un contexte où le débat sur la régulation européenne concernant les services sociaux d'intérêt général est au point mort.

L'institution de la notion d'utilité sociale a pour conséquence majeure d'affaiblir durablement l'autonomie de l'espace dédié au travail non marchand

Créer un marché sur les cendres des services publics : un consensus entre institutions communautaires et patronat

La catégorie de « service public » n'a pas de signification dans le langage des institutions communautaires qui préfèrent utiliser le terme de « service d'intérêt général ». Le Livre vert sur les services d'intérêt général publié le 21 mai 2003 soulignait ainsi – pour le déplorer – qu'« il y a souvent confusion entre les termes "service public" et "secteur public" ». En la matière, le rôle des traités a donc été de définir le contenu du « service public » au niveau européen. C'est dans le traité d'Amsterdam, entré en vigueur à partir de 1999, que la Communauté européenne a introduit la notion de « services d'intérêt économique général » (SIEG) qu'elle définit comme des « services de nature économique » soumis à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. Il s'agit, par exemple, des services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Le Livre blanc sur les services d'intérêt général, publié par la Commission européenne le 12 mai 2004, précise à cet égard que « le terme « service d'intérêt économique général » ne doit pas être confondu avec l'expression de "service public", qui est moins précise ».

Cependant, cette définition officielle laisse indéterminée la situation des services non économiques d'intérêt général. La Commission européenne, statuant sur la notion de « service d'intérêt général », a précisé dans son livre blanc en 2004 que « si la définition des missions et des objectifs des services sociaux et de santé relève, en principe, de la compétence des États membres, les règles communautaires peuvent néanmoins avoir une incidence sur les instruments de mise en œuvre et de financement de ces services ». Cette incidence, c'est le risque d'une soumission pure et simple des organisations de l'économie sociale (qui en sont les principaux prestataires cf. encadré n°1) aux règles du marché intérieur conformément aux principes énoncées dans la directive relative aux services dans le marché intérieur adoptée le 12 décembre 2006. En effet, seuls les services qualifiés de « non économiques d'intérêt général », au sens d'activités hors marché comme la sécurité sociale obligatoire par exemple, sont exclus de cette directive. En revanche, la situation des SSIG « économiques » caractérisées par des situations de concurrence avec des prestataires marchands,

comme les services à la personne, l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou l'insertion par l'activité économique, est marquée par l'insécurité juridique. Dit autrement, certaines organisations prestataires de SSIG craignent qu'une transposition trop rigide en France de la directive sur les services ne menace les protections spécifiques dont les organisations de l'économie sociale bénéficient dans le cadre national au titre de leur contribution à des missions d'intérêt général (exonérations fiscales, réglementation adaptée, etc.). Dans ce cas, la soumission au droit de la concurrence signifierait un effondrement de l'idéologie traditionnellement invoquée par les institutions de l'économie sociale pour se différencier du secteur marchand et entrainerait *de facto* leur banalisation.

Refuser le débat sur le salariat dans le monde associatif, c'est accepter la multiplication de « demi travailleurs », contraints d'accepter des demi salaires et des demi statuts.

Comme en témoigne l'abstention des représentants du groupe des entreprises privées de juillet 2008 sur l'avis présenté au Conseil économique, social et environnemental, par Frédéric Pascal, ancien président de la conférence permanente des coordinations associatives et représentant du groupe des associations, les positions du patronat et des institutions communautaires convergent sur le refus d'accorder un régime dérogatoire à l'économie sociale au nom de spécificités qui lui seraient propres. Cette position rejoint ainsi l'argumentaire développé en 2002 par le MEDEF qui contestait le monopole de l'utilité sociale invoquée par le secteur associatif au nom de la concurrence « déloyale » et remettait en cause les exonérations fiscales accordées à ce secteur.

Le collectif SSIG et le refoulé salarial

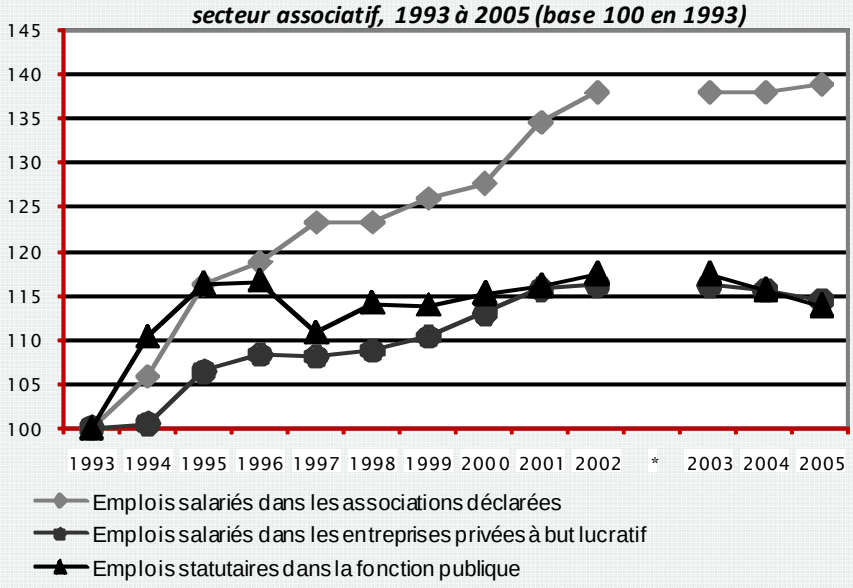
Protestant contre cette situation d'insécurité juridique, le « collectif SSIG », s'est constitué à la suite de « l'appel des acteurs français de services sociaux et de santé d'intérêt général à leurs parlementaires européens » rendu public le 31 janvier 2006 et soutenu par de nombreuses organisations de l'économie sociale. Aujourd'hui, ce collectif, exclusivement français il faut le noter, se compose de 19 fédérations spécialisées dans la protection sociale, le logement social, l'hébergement d'urgence, la santé ou encore la formation professionnelle et l'emploi. Il a pour but de faire pression sur les institutions communautaires pour que la transposition de la directive « services » prenne en compte la situation particulière des SSIG. Pour justifier l'exclusion des organisations de l'économie sociale du champ d'application de la directive relative aux services dans le marché intérieur, ce collectif

Encadré 1: La position déterminante du secteur associatif dans l'allocation des services sociaux et de santé

En France, de nombreux services sociaux et de santé, tels que la garde d'enfants, l'aide à domicile aux personnes âgées dépendantes ou l'hébergement de sans abris, sont assurés par des organisations sans but lucratif appartenant au monde de « l'économie sociale » (associations, coopératives et mutuelles). En dépit de son importance dans l'allocation de ces services, ce secteur avait été jusqu'ici largement ignoré par les organismes de la statistique publique tels que l'INSEE ou les services des ministères.

L'observation de l'évolution de l'emploi salarié dans ces organisations mérite l'attention. Du fait de l'accroissement des besoins de services sociaux et de santé parmi les différentes catégories de la population, le nombre de travailleurs salariés employés par ces organisations de droit privé s'est considérablement accru depuis le début des années 1980, en particulier dans le secteur associatif qui regroupe les trois quarts de l'emploi dans l'économie sociale. Sur la période 1993-2002, le nombre d'emplois salariés dans le secteur associatif a ainsi augmenté deux fois plus vite que le nombre de créations de postes statutaires dans la fonction publique (avec un taux moyen d'accroissement annuel de 3,6 % contre 1,8 % ; cf. graphique).

Graphique 1 : Évolution comparée de l'emploi salarié dans le secteur associatif, 1993 à 2005 (base 100 en 1993)



** rupture de série*
Source : Enquêtes sur l'emploi (séries 1993-2002 et 2003-2005), INSEE

invoque les qualités intrinsèques « d'utilité sociale » dont ces dernières relèveraient « par essence ». Cette stratégie défensive de résistance à l'hégémonie du droit de la concurrence, met ainsi la question salariale sous le boisseau. On le comprend d'autant plus aisément que ce n'est pas sur le plan des conditions de travail et d'emploi, en effet, que les « spécificités » de l'économie sociale sont les plus convaincantes (Hély, 2009). Or, l'institutionnalisation du travail d'utilité sociale, auquel ce secteur participe activement, contient en lui-même les propres germes de son hétéronomie. Car les institutions les plus légitimes pour imposer la norme de l'utilité sociale ne sont pas celles qui la produisent.

Conclusion : les ambivalences du travail d'utilité sociale

Ces ambivalences sont doubles : d'une part, l'institution de l'utilité sociale fait l'impasse sur le statut des salariés comme le démontre le débat actuel sur les SSIG qui occulte la question du travail. De l'autre, elle est susceptible de légitimer la recherche corporatiste d'une illusoire « spécificité ».

Selon Gérard Quenel, conseiller confédéral de la CGT et responsable de l'activité économie sociale depuis 2001, la qualification du travail au service d'un projet d'utilité sociale constitue l'une des problématiques déterminantes pour l'avenir des relations entre sa confédération et les institutions de l'économie sociale. Selon Quenel, la reconnaissance d'un statut spécifique aux travailleurs « employés dans des fonctions d'utilité sociale » (au sens de tout salarié d'une organisation de l'économie sociale) doit être envisagée : « de même qu'il est légitime que les différents corps de fonctionnaires se soient vus doter de statuts inhérents à la nature de leur activité d'intérêt général, ne serait-il pas nécessaire que tous les travailleurs occupés à des fonctions d'utilité sociale bénéficient de droits particuliers quant à la législation du travail, notamment quant à des droits individuels transférables ? » (Quenel, 2008).

La question d'un statut du travail d'utilité sociale est ici clairement posée et le débat sur le SSIG, plutôt que de s'enfermer dans des problématiques faussement techniques, devrait s'y arrêter. Car, pour bénéficier du mandatement des collectivités publiques et être reconnu comme SSIG selon la procédure prescrite par les institutions communautaires, la contrainte à laquelle sont d'ores et déjà fortement soumises les organisations de l'économie sociale (et notamment associatives) de justifier de l'utilité sociale de leur projet va s'accentuer et conditionner de plus en plus étroitement la valorisation monétaire du travail qu'elles organisent. Refuser le débat sur le salariat dans le monde associatif, c'est alors accepter la multiplication de « demi travailleurs », contraints d'accepter des demi salaires et des demi statuts imposés au nom de la citoyenneté, comme c'est le cas du volontariat associatif, ou au nom du devoir d'insertion, comme c'est le cas du revenu de solidarité active. Parce que le salariat dans le secteur associatif incarne une forme alternative de service de l'intérêt général, son développement déstabilise les fondements de la fonction publique institués par la loi de 1946. Son cadre d'exercice est en effet dépourvu de toutes les protections accordées au fonctionnaire au nom de ses missions de service public : précarité d'emploi qui menace la continuité du service et rémunérations dépendantes de financements sur appel d'offres ciblés sur des publics ou les causes catégorisés comme « prioritaires » par les donneurs d'ordre, ce qui est contradictoire avec le principe d'égalité de traitement des usagers.

Mais faire entendre la question salariale dans un milieu associatif qui ne l'entend guère doit-il se faire en ajoutant au statut de la fonction publique celui de l'utilité sociale ? Au fond, la question éminemment politique introduite par le débat sur les SSIG est la suivante : quel statut nos sociétés souhaitent-elles donner au marché du travail ? Le « non marchand » est-il une essence, correspondant à des secteurs d'activité spécifiques répondant à des logiques spécifiques de production et de rapport aux utilisateurs des biens et services produits ? Que ce soit sur cette ligne que le statut des fonctionnaires ait été construit est une chose. Continuer à raisonner ainsi pour défendre ce statut et pour en ajouter un second (celui du travail d'utilité sociale), n'est-ce pas passer à côté des exigences de l'heure, à savoir l'attribution à tous les salariés d'une qualification liée à leur personne et non pas à leur emploi ? N'est-ce pas toute la production de tous les biens et services qui ne devrait plus relever du marché du travail ?

Matthieu Hély

Références:

- DUGUIT L. (1930), *Traité de droit constitutionnel. Tome troisième : "la théorie générale de l'État"*. Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Éditeurs.
- HÉLY M. (2009), *Les métamorphoses du monde associatif*. Paris, Puf, "Le lien social".
- QUENEL G., (2008). "La CGT et l'économie sociale". http://www.gerardquenel.vpweb.fr/Travauxraliss.html

Le site de l'Institut Européen du Salariat:

http://www.ies-salariat.org

Les notes de L'Institut Européen du Salariat

Directeur de la publication: Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Aurélien Casta, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higelé, Jean-Vincent Koster, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction: postmaster@ies-salariat.org, IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, Maison Max Weber, 200, av. de la République, 92001 Nanterre cedex 01.

ISSN: 1969-6442