

L'HÉRITAGE POLITIQUE DE RENÉ LENOIR PAS DE COHÉSION SOCIALE SANS VISION GLOBALE

PAR JEAN-LOUIS SANCHEZ

La mort de René Lenoir est quasiment passée inaperçue dans le monde de la solidarité. Certes, certaines institutions ont manifesté leur tristesse, certes le Président de la République a signalé la perte de cette grande conscience, certes *Le Monde* lui a consacré un quart de page. Mais à aucun moment on n'a pu lire que René Lenoir avait joué un rôle décisif, pas seulement dans la dynamique sociale qu'on lui associe (la lutte contre l'exclusion), mais dans plusieurs d'entre elles. Avec le souci de toujours agir globalement en partant du local.

C'est la raison pour laquelle *Le Journal des acteurs sociaux (Le Jas)* a rappelé, à l'occasion du quarantième anniversaire de la politique de la ville, que René Lenoir avait été à l'origine de cette dernière (n° 220, octobre 2017).

C'est la raison pour laquelle *Le Jas* a publié un long article nécrologique au moment de sa mort (n° 222, décembre 2017).

C'est la raison pour laquelle il s'était engagé à faire un inventaire de tous ses combats, ce que nous vous proposons aujourd'hui. Avec l'espérance que ce dossier sera repris dans les écoles de formation des acteurs de services publics, dans les assemblées parlementaires, dans les assemblées locales et dans le mouvement associatif. Car il est utile de faire connaître ce que la volonté d'une seule personne peut induire en changements, lorsqu'elle est portée par le seul espoir de servir.

■ CAHIER SPÉCIAL : quel est l'héritage politique de René Lenoir ?

René Lenoir est né le 21 janvier 1927 à Alger, qu'il quitte, adulte, pour entrer à l'École nationale d'administration. Il en sort en 1954 pour intégrer l'Inspection générale des finances, et mène alors diverses missions de conseil auprès des dirigeants de l'Algérie, du Maroc et de Madagascar. De 1970 à 1974, il occupe la fonction de directeur général de l'action sociale au ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale. De 1974 à 1978, il devient secrétaire d'État chargé de l'action sociale auprès de Simone Weil. De 1978 à 1988, il occupe des fonctions de direction au ministère de l'Économie et des Finances puis à la Caisse des dépôts et consignations, afin de pouvoir à nouveau accompagner divers chefs d'État africains dans le développement économique de leurs pays. Puis entre 1988 et 1990, il occupe la fonction de directeur de l'Éna dont il reproduit le modèle dans onze pays. Après avoir pris sa retraite, il accepte de prendre la présidence de l'Odas de 1990 à 1992, pour en renforcer le rayonnement, et en restera d'ailleurs président d'honneur actif jusqu'à son décès. Il devient ensuite président de l'Uniopss de 1992 à 1999. Durant cette période, il renoue avec le monde politique en devenant conseiller de Jacques Chirac en 1995 sur les affaires européennes et sociales.

Toute sa vie a été marquée par un esprit de résistance à l'excès d'individualisme, qui explique sa détermination à proposer des évolutions de notre modèle de solidarité, avec une seule conviction : pas d'avenir sans fraternité.



René Lenoir et son fils Frédéric Lenoir dédicacent leurs deux derniers livres.



BIBLIOGRAPHIE

- > *Les Exclus : un Français sur dix*, Le Seuil, coll. « Points Actuels », 1974.
- > *L'Information économique et sociale* (avec Baudouin Prot), La Documentation française, 1979
- > *Le Cerisier d'Ighil*, Fayard, 1981.
- > *Le Tiers Monde peut se nourrir*, (Rapport au Club de Rome), Fayard, 1984.
- > *Les enjeux de la fin du siècle*, Desclée de Brouwer, 1986.
- > *Nation en danger*, Arlé, 1993.
- > *Mon Algérie tendre et violente*, Plon, 1994.
- > *Quand l'État disjoncte*, La Découverte, 1995.
- > *Repères pour les hommes d'aujourd'hui*, Fayard, 1998.
- > *A la recherche du sens perdu*, Michalon, 2003.
- > *Choc ou dialogue des civilisations ?* Yves Michel, 2004.
- > *La Quinta*, roman, HB Editions, 2005.
- > *Brèves de couloir : petit bêtisier du langage d'entreprise*, Mots et Cie, 2007.
- > *Orages désirés*, roman, L'Harmattan, 2010.
- > *Le Chant du monde est là*, Albin Michel, 2017.

RENÉ LENOIR ET L'EXCLUSION

Dès 1970, René Lenoir s'implique avec détermination dans une immense tâche : moderniser nos réponses sociales. À cette fin il assure, de 1970 à 1974, la responsabilité de directeur général de l'action sociale au ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale, puis celle de secrétaire d'État chargé de l'Action sociale de 1974 à 1978. Ce passage, rare, de l'action administrative à l'action politique a été rendu possible par la qualité de ses propositions sur l'exclusion, contenus dans un ouvrage désormais emblématique, "Les Exclus : un Français sur dix" (Seuil), particulièrement apprécié par Simone Weil alors ministre de la Santé de Valéry Giscard-d'Estaing.

René Lenoir devient l'artisan de la première grande loi en faveur des personnes handicapées en 1975. Ce texte instaure notamment l'allocation d'éducation spéciale pour les mineurs et l'allocation adulte handicapé pour les majeurs. Mais il prône aussi la création d'établissements et de services de soutien aux personnes handicapées dans toute la France et l'accessibilité des bâtiments publics pour tous. Puis René Lenoir fait adopter la loi relative aux institutions sociales et médico-sociales qui dresse le premier cadre adapté pour le développement d'établissements et services pour toutes les personnes privées d'autonomie. Son grand regret sera de n'avoir pu convaincre de la gravité et de l'extension du phénomène d'inadaptation sociale des jeunes et des moins jeunes, due non seulement au chômage mais aussi à la solitude. Il en est convaincu dès cette époque, la France se précipite vers une "décohésion" sociale, faute d'entretenir les liens sociaux et les repères collectifs. Ce qui l'amène à revendiquer la réécriture du contrat social, dans une conférence à l'Académie des sciences morales et politiques, en décembre 1994. On retiendra de ses propos les extraits suivants :

"Quand, en janvier 1974, j'ai publié "Les Exclus", je visais trois catégories de population qui ne bénéficiaient pas de ce minimum de bien-



© Famille Lenoir

être auquel accédait la majorité de la population : les personnes âgées, les personnes handicapées, les inadaptés sociaux. Vingt ans, après le paysage a changé. On constate des progrès significatifs pour les deux premières catégories. En revanche, on constate une régression spectaculaire dans le domaine de l'inadaptation sociale. (...) La société de productivité est devenue celle de l'angoisse de masse".

"La République ne peut vivre qu'en veillant à l'équilibre entre faibles et forts, ce qui suppose une limitation des inégalités. Prenons garde à la sortie insidieuse de la démocratie".

"Que conclure ? Nous ne devons pas rêver d'une société sans risques et sans souffrances, garantissant à tous confort et responsabilité. Mais aujourd'hui les oubliés du contrat social, volontaires ou contraints, sont nombreux, trop nombreux".

Et c'est avec cette conviction, vingt ans après "Les Exclus", que René Lenoir, alors président de l'Uniopss, soutient avec force la démarche engagée dès 1994 par trente associations à vocation sociale, pour créer un réseau Alerte. Depuis lors, et jusqu'à aujourd'hui, le réseau Alerte n'a cessé d'être un lieu de vigilance et de résistance au profit des oubliés du contrat social.

Entre Simone Weil et René Lenoir, la complicité sera totale, non seulement dans la lutte contre l'exclusion mais également dans celle pour l'émancipation des femmes.

RENÉ LENOIR ET LA FRACTURE SOCIALE

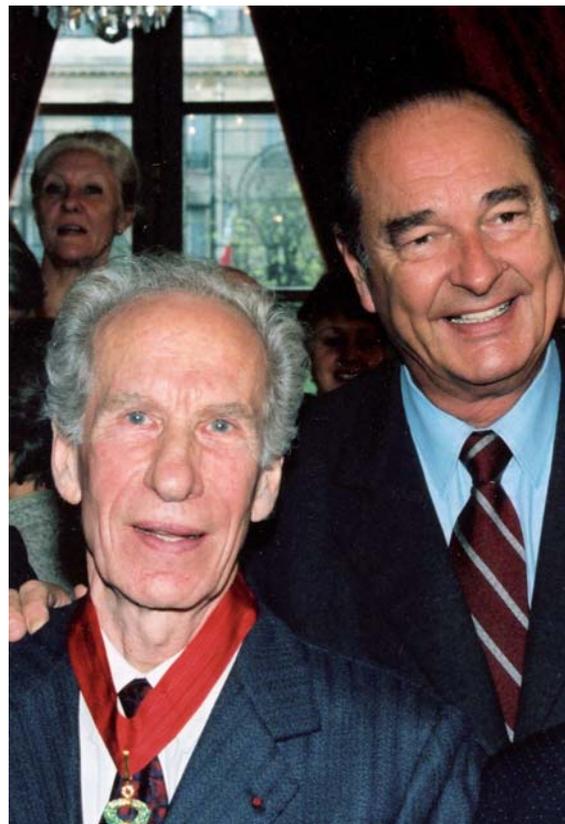
La vision critique de René Lenoir sur l'économie ultralibérale a joué un rôle déterminant dans sa relation avec Jacques Chirac. En effet, en 1993, ce dernier remarque la lucidité empreinte de réalisme de Lenoir après un article paru dans *Le Monde* sur le contrat social, particulièrement sévère sur l'évolution inquiétante du capitalisme. Au cours de sa campagne présidentielle, il le reçoit durant plusieurs heures, ce qui le décide à évoquer le thème de la fracture sociale, qui jouera un rôle déterminant dans son programme. C'est pourquoi après son élection, il fera de René Lenoir son conseiller. Durant toute cette période, René Lenoir déploie toute son énergie pour sensibiliser les dirigeants sur les dangers de la mutation du capitalisme et la nécessité d'en maîtriser les conséquences. (voir encadré)

Extraits de la note de René Lenoir au Président de la République Jacques Chirac, le 5 novembre 1999, pour défendre l'idée de fracture sociale :

"Au début des années quatre-vingt, l'interconnexion informatisée des bourses de valeurs a créé le marché financier mondial. À cette date, l'ampleur des mouvements de capitaux était dans la proportion de 5 contre 1 pour celle des marchandises échangées. Elle est aujourd'hui d'environ 70 contre 1, avec 1 300 milliards de dollars passant chaque jour d'une bourse à une autre."

"La force de ce marché financier change la nature de la société marchande. On passe en une décennie d'une société industrielle dont l'objet premier était de produire des richesses, à un capitalisme financier dont l'objet premier est de rémunérer l'actionnaire au taux maximum, ou encore de gagner de l'argent à partir de l'argent. En 1996, le bénéfice de Siemens est provenu pour 70 % du placement de ses capitaux, ce qui a fait dire que cette firme était une banque propriétaire d'un magasin d'électricité."

"Ce n'est pas faire le grand écart de défendre les entreprises françaises tout en cherchant à civiliser le capitalisme. De rappeler que l'État, s'il n'a pas à produire des biens marchands, reste le garant des valeurs partagées qui fondent une nation et qu'il lui faut veiller à une juste répartition de la richesse, ce qui n'est pas le rôle du marché. Ce n'est pas faire le grand écart d'inciter les jeunes à maîtriser les nouvelles techniques de communication, mais de leur rappeler que seule la culture leur permettra de vivre pleinement, que le civisme a un sens, que seule la confiance dans un monde commun peut éviter que l'individu exacerbé se déchire. Ce n'est pas faire le grand écart que d'encourager la recherche scientifique, mais de poser des balises quant à certaines de ses applications redoutables pour le patrimoine commun de l'humanité."



© Famille Lenoir

C'est en raison de la qualité de son argumentaire que le Président de la République le mandate pour exposer aux partenaires européens de la France la position de notre pays sur la nécessité de renforcer la dimension sociale de l'Europe. Ainsi sa lettre de mission précise-t-elle qu'il s'agit de faire progresser la prise de conscience chez les quinze membres de l'Union européenne de l'urgence de mettre la lutte contre le chômage et l'exclusion au cœur de leur action. René Lenoir fait alors le tour des chefs d'État, mais aussi des autorités européennes, pour dénoncer le risque de financiarisation de l'Europe et exposer l'intérêt de droits sociaux équivalents entre pays afin d'éviter une concurrence déloyale entre eux. C'est une des tâches qui le passionnera, car malgré les résultats souvent décevants, sa conviction sera toujours inébranlable : la performance de la cohésion sociale en France passe par celle de l'Europe.

RENÉ LENOIR ET L'ÉTAT

C'est dans son ouvrage publié en 1994 “Quand l'État disjoncte”, que René Lenoir dresse un sévère inventaire des dysfonctionnements du monde politique et administratif. Ses critiques en matière de solidarité restent d'une brûlante actualité. Ce livre est avant tout un plaidoyer pour une simplification du fonctionnement de l'État. “Des textes trop nombreux ôtent toute lisibilité à la politique sociale (...). On recense en quelques années quarante dispositifs d'aide aux jeunes (...). À peine accoutumés à un règlement, services locaux et gestionnaires en voient arriver un autre. (...) Les ministères agissent en ordre dispersé, sans référence commune. (...) On s'appuie sur trois logiques qui se chevauchent souvent : en premier lieu des politiques orientées vers des populations ciblées (femmes battues, personnes âgées, personnes handicapées) ; en deuxième lieu des politiques orientées vers des fonctions vitales (la santé, le logement...) ; en troisième lieu des politiques territoriales avec le développement social des quartiers, par exemple. À chacune de ces orientations correspondent au niveau des associations une approche différente, des formations nouvelles, des procédures contradictoires”.

Ses propositions sur la politique de la ville inspirée de la démarche HVS (Habitat et vie sociale) qu'il a lancée en 1977 montrent une autre voie. Ce qui l'amène à interpeller le Président Chirac en ces termes en 1999 : “La population attend que vous lui montriez que vous défendez un territoire, que le global, la mondialisation ne doit pas tuer le local. Que vous n'évoquiez pas de façon abstraite la réforme de l'État mais que vous agissiez réellement pour la simplification de procédures et de réglementations foisonnantes et paralysantes”.

Il pointe également les faiblesses des relations entre les acteurs administratifs et politiques : “Les fonctionnaires ont besoin de patrons. Ils en ont eus au lendemain de la guerre. Ils se sentaient soutenus par des directeurs qui restaient en poste



© DR

de cinq à dix ans. C'est rarement le cas aujourd'hui. Avec l'alternance s'est institué un *spoil system* à la française. (...) Nommé directeur de l'Éna en juin 1988, j'ai fait graver sur une nouvelle médaille de l'école cette phrase de Mathieu Mollé, président du Parlement de Paris sous la Fronde : “Servir l'État sans s'asservir au pouvoir”. J'entendais signifier deux choses : la première, qu'un fonctionnaire doit défendre un point de vue juste face à des pressions de tous ordres ; la seconde, que cette liberté de jugement suppose une non-inféodation au pouvoir en place”.

Enfin, ce livre retrace l'histoire d'un épisode peu glorieux de l'époque mitterrandienne, le transfert de l'Éna à Strasbourg. C'est en effet pour des raisons de pure communication qu'Édith Cresson organise le démantèlement de l'Éna entre Paris et Strasbourg. Ce qui aura pour conséquence de déstabiliser la qualité pédagogique de l'école, d'engendrer des coûts exorbitants, sans renforcer pour autant l'ancrage de la haute fonction publique aux réalités locales. René Lenoir, alors directeur de l'Éna, prend la tête de la résistance au gouvernement, avec d'autant plus de conviction qu'il avait réussi à faire de l'Éna un modèle repris dans un grand nombre d'autres États.

René Lenoir protestant avec les élus de l'Éna contre le transfert de l'école à Strasbourg.

RENÉ LENOIR ET LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Dans deux domaines, René Lenoir se révélera particulièrement visionnaire : celui de la politique de la ville, et celui de la décentralisation. Car il n'hésite pas à prendre le contrepied des orientations nationales pour préconiser une tout autre manière de faire.

Sur la décentralisation, René Lenoir ne cesse durant toute sa carrière de promouvoir le respect des collectivités territoriales. Cette certitude, il l'a acquise de son expérience africaine, qui l'a conduit à considérer que le développement des pays où il avait œuvré ne pouvait se réaliser que par le soutien aux initiatives locales. En ce qui concerne la France, son attachement aux communes se fonde sur son attachement à la citoyenneté. Il se réfère ainsi à Tocqueville, pour qui "les communes sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple, lui en donnent l'usage paisible et lui apprennent à s'en servir". C'est d'ailleurs avec le souci de défendre les communes qu'il accepte de prendre la présidence de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) en 1990, dont les travaux confirment qu'elles étaient avant tout des producteurs de liens. Dans un article publié en 1978 dans *Le Monde*, il n'hésite pas déjà à dénoncer l'absence de maîtrise par les communes de leurs dépenses et de leurs recettes. Et s'il prône la suppression de la taxe d'habitation en raison de son caractère inéquitable, c'est pour demander son remplacement par un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu.

Toutefois, cette confiance envers les communes ne l'empêche pas d'être particulièrement exigeant sur la nécessité d'une gouvernance locale plus outillée sur le plan stratégique. C'était d'ailleurs une des conclusions importantes du rapport qu'il avait fait à la demande du Président de la République Giscard-d'Estaing dès le 29 octobre 1979 sur l'information économique et sociale. Ce rapport préconisait une réforme complète du système pour lui permettre d'être en plus grande adéquation avec les décideurs nationaux

mais aussi locaux. À ce titre, il dénonçait le fait que la France est le seul pays "développé" où l'appareil d'études et de prévisions économiques demeurait un quasi monopole d'État. Et sa conclusion était sans appel : "L'information aide sans aucun doute à maîtriser l'avenir. Mais maîtriser l'avenir, c'est aussi dominer la complexité et la luxuriance de l'information".

En ce qui concerne la politique de la ville, dans une note adressée au Président de la République (J. Chirac) le 19 janvier 1998, il écrit : "C'est une erreur de nommer un ministre ou un secrétaire d'État à la Ville. Un point fondamental ressort des travaux d'Habitat et vie sociale : tous les handicaps dont souffre une population doivent être traités en même temps, sinon les actions menées dans un domaine se révèlent inutiles. Rénover un habitat suppose en même temps le suivi des familles en perte, un renforcement de la médecine scolaire, l'animation locale par des associations... Ce qui signifie que les opérations de villes doivent mobiliser simultanément plusieurs ministères. Nommer un ministre de la Ville revient à braquer tous les ministres concernés par la question. Les conflits entre cabinets se multiplient. Un comité interministériel présidé par le Premier ministre ferait bien mieux l'affaire".

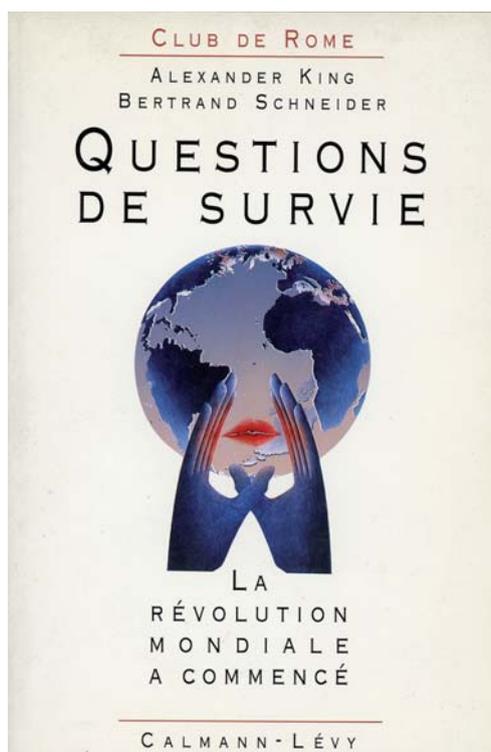


© DR

RENÉ LENOIR ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Qui s'en souvient ? En 1972, le Club de Rome composé d'une centaine de personnalités indépendantes venues de 53 pays et de 5 continents, publiait un rapport particulièrement inquiétant intitulé "Questions du survie – La révolution mondiale a commencé". Cet ouvrage collectif d'une brûlante actualité montrait la nécessité de s'attaquer urgemment à l'accroissement du fossé entre pays riches et pays pauvres et à l'impact global de l'activité humaine sur l'environnement. S'appuyant sur des constats et des analyses prospectives, il concluait par une très belle phrase : "À nous de faire progresser l'idée que la solidarité mondiale représente l'éthique suprême de la survie". Parmi les travaux ayant permis la réalisation de ce rapport, ceux de René Lenoir seront considérés comme primordiaux. Car ils reposent sur l'expérience vécue par René Lenoir dans plusieurs pays d'Afrique. Il y est démontré notamment le caractère pathogène des préconisations dictées par la communauté internationale pour le développement de l'Afrique, sur le modèle de la croissance à tout prix. Dans son rapport au Club de Rome "Le Tiers-monde peut se nourrir", René Lenoir démontre parmi ces méfaits "les conséquences des plans d'ajustement structurels, qui ont sacrifié les cultures vivrières au profit des cultures d'exportation. Tandis que la production d'agro-carburants se traduit par une déforestation forcenée".

Parmi les préconisations de son rapport, René Lenoir insiste sur la nécessité de "doter l'économie-monde d'une politique – monde". Car rien de durable n'est concevable sans la coopération de tous les États pour baliser la déraison des marchés, réglementer les fonds spéculatifs, mettre en œuvre une fiscalité mondiale en taxant l'ensemble des opérations financières etc. "Un dessein universel qui devra néanmoins sauvegarder la diversité culturelle qui constitue une vraie richesse". Enfin civiliser la mondialisation devrait entraîner la révision de notre modèle de croissance. René Lenoir ajoute : "Trop de transports automobiles



immobilise, trop d'énergie consommée met en péril le climat, trop d'information obère le sens... Pour la première fois l'Homme s'interroge sur son évolution et sur sa fin en tant qu'espèce. À lui, s'il ne veut pas disparaître, de construire sans plus tarder la cité planétaire. Sans quoi se concrétisera la prophétie de Saint Jérôme : le monde est déjà plein et ne nous contient plus".

La hardiesse de son propos ne passe pas inaperçue, et dans la préface de l'ouvrage, Édgar Pisani écrit : "L'originalité profonde du rapport de René Lenoir est ailleurs. Là où on attendait une *ordonnance* formulée en termes généraux : développer, investir, moderniser, former, vulgariser etc., on découvre un double choix éthique et politique : parier sur le groupe plutôt que sur l'agriculture de pointe, se servir des collectivités locales comme moteur du développement. Et ce faisant utiliser le levier culturel dans le respect de la diversité des peuples, plutôt que d'uniformiser la planète en y écrasant les dernières sociétés rurales".

RENÉ LENOIR ET LA CITOYENNETÉ

C'est dans un article publié dans *L'Événement Européen* le 13 octobre 1993, intitulé "Citoyenneté et Exclusion", que René Lenoir explicite le mieux les raisons de la crise de la citoyenneté :

"La citoyenneté est en péril d'abord en raison d'une crise de valeurs (...) qui n'épargne personne. La société d'abondance et du "prêt à jeter" a développé un individualisme peu compatible avec l'exercice concret de la citoyenneté. Les pères fondateurs du libéralisme, Adam Smith, John Locke, David Ricardo, croyaient à un univers de valeurs fortes et pérennes, préexistantes à celle d'efficacité. Mais la fusée du capitalisme, comme l'explique Max Weber, a largué sa capsule de lancement : l'éthique protestante. Il nous reste le capitalisme et l'efficacité, sans les vertus. L'entreprise n'est plus une cellule de production, elle est une marchandise comme une autre (...).

"En second lieu, c'est l'ingouvernabilité du monde qui met en danger la citoyenneté. La mondialisation de l'économie et le marché-roi réduisent à tel point la marge de manœuvre des gouvernements qu'ils apparaissent impuissants à lutter contre le chômage et l'exclusion. (...)

"La citoyenneté est minée en troisième lieu par la séparation de la société en deux sphères : un centre hyperactif voué au plein emploi et une périphérie marginalisée et fragile vouée aux petits boulots, aux emplois précaires, au chômage".

Un peu plus loin il affirme : "Pas d'avenir pour

la démocratie sans affirmation, défense et mise en œuvre des valeurs fondatrices de la République. Mais alors, que la République ait le courage d'enseigner les valeurs et d'expliciter les fondements du contrat social. Elle peut le faire d'abord dans l'enseignement, du primaire au supérieur. Le respect du bien public, de la liberté d'expression, l'éthique de la discussion se prêtent parfaitement à une initiation à l'école. Il y faut des maîtres préparés. Créons une maîtrise d'instruction civique".

À la même époque, il publie son livre "Quand l'État disjoncte", où il fait là encore apparaître que la réduction de la fracture sociale et le rétablissement de la citoyenneté sont bel et bien liés. Défendant l'idée d'une réforme fiscale donnant plus de place à l'impôt sur le revenu pour atténuer les trop grandes inégalités : "La baisse indispensable des charges sociales ne peut être compensée que par l'impôt. Non seulement en augmentant les barèmes de la CSG ou de l'impôt sur le revenu, mais surtout par l'effet mécanique de l'augmentation des salaires qui rendra imposables plusieurs millions de ménages. Ceux-là paieront moins de charges sociales et plus d'impôts. Ce qui est souhaitable, car en démocratie, il n'est pas bon que plus de la moitié des ménages échappe à l'impôt sur le revenu. La dignité de citoyen, qui ouvre des droits, impose aussi des devoirs, dont celui-là".

Son attachement à la restauration d'une citoyenneté plus active l'accompagnera durant ses années de présidence de l'Odas, aux idées duquel il restera proche bien au-delà de sa fonction. C'est ainsi qu'il sera l'un des fondateurs, avec Jean-Paul Delevoye et Jean-Louis Sanchez, de l'Appel à la Fraternité lancé à l'initiative de l'Odas en 1999. Le manifeste rédigé à cette occasion reprend ainsi la nécessité fondamentale de bâtir la société sur la solidité de ses citoyens : "En d'autres termes, si le citoyen est établi dans sa liberté et reconnu dans son égalité d'accès aux droits, c'est pour participer activement à la consolidation du contrat social, en se donnant notamment comme repères la promotion des plus faibles et leur participation à la construction d'une société plus fraternelle".

Jean Pontier, Jean-Paul Delevoye, Jean-Louis Sanchez, René Lenoir et Claude Lise, lancent l'appel à la fraternité en 1999.

