



DES ENJEUX RENOUVELÉS POUR LES POLITIQUES SOCIALES, 30 ANS APRÈS LEUR DÉCENTRALISATION

PRÉVENIR LES RUPTURES DU LIEN SOCIAL,
ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN SITUATION
DE VULNÉRABILITÉ À ÊTRE AUTEURS DE LEUR VIE,
SOUTENIR LES SOLIDARITÉS DANS LEUR DIVERSITÉ.

26 ET 27 MARS 2013 - INSET D'ANGERS

ACTES DU COLLOQUE

« RELIRE ET ANALYSER 30 ANS DE
POLITIQUES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES
À L'AUBE DES NOUVEAUX DÉFIS
D'AUJOURD'HUI »



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

Sommaire

03	AVANT-PROPOS
04	ALLOUCTION D'OUVERTURE
08	TABLE RONDE : 30 ANS DE POLITIQUES SOCIALES DÉCENTRALISÉES : QUEL BILAN ?
21	CONFÉRENCE-DÉBAT : LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, QUELS ENJEUX POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ ?
28	TABLE RONDE : DEMANDE SOCIALE : QUELLES RÉPONSES DE LA PART DES POLITIQUES SOCIALES TERRITORIALISÉES ?
36	TABLE RONDE : INTERVENTIONS SOCIALES, CHANGEMENT DE FINALITÉS ET DE NATURE ?
43	DÎNER DÉBAT : SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL : CHANGEMENT DE PARADIGMES ?
54	TABLE RONDE : DÉPENSE SOCIALE, COMMENT COMPRENDRE LE(S) COÛT(S) ?
64	TABLE RONDE : ASSOCIATIONS, PARTENAIRES OU PRESTATAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?
71	CONFÉRENCE-DÉBAT : POLITIQUES SOCIALES, QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION POUR LES TERRITOIRES ?
78	TABLE RONDE : POLITIQUES SOCIALES, QUELS ENJEUX DE GOUVERNANCE POUR LES TERRITOIRES ?
85	CLÔTURE DES TRAVAUX

AVANT-PROPOS

A l'aube d'un nouvel acte de décentralisation et dans le sillage de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le CNFPT organise cette manifestation. L'objectif est de relire et analyser 30 ans de décentralisation des politiques sociales et médico-sociales.

Il s'agira de se projeter dans l'avenir et de questionner les politiques de solidarités à l'aune de grands défis : prévenir les ruptures du lien social, accompagner les personnes en situation de vulnérabilité à être auteurs de leur vie et soutenir les solidarités dans leur diversité.

Le contexte financier, les enjeux liés à la mondialisation et à la transition énergétique sont des données nouvelles. Les politiques sociales et médico-sociales doivent garder le souci des plus vulnérables et prendre soin de leur approche curative. Elles doivent aussi s'imposer dans leurs capacités préventives au bénéfice de toute la population.

Quelles places et quels rôles pour les collectivités locales au premier rang desquelles le département a été institué « chef de file » ? Les politiques de solidarités sont-elles les seules concernées par ces enjeux ? Ne doivent-elles pas s'articuler avec d'autres politiques publiques afin de contribuer à la construction de réponses plus globales ? Le projet social de territoire ne s'impose-t-il pas ? Enfin, quelle gouvernance construire sur ces territoires ?

Autant de questions autour desquelles les cadres et les intervenants sociaux des collectivités locales sont invités à venir débattre lors de ces journées.

▶ ALLOCUTION D'OUVERTURE

François Deluga

Président du CNFPT, Maire du Teich

Je vous souhaite la bienvenue à l'INSET d'Angers. Pôle de compétence du CNFPT en charge des politiques sociales, vous connaissez ce lieu, vous venez vous y former lors des 1700 journées organisées chaque année ici.

Ce lieu vous appartient depuis longtemps. Depuis la réorganisation du CNFPT en 6 grands pôles de compétences attribués à chaque INSET, réunis au sein du réseau des pôles de compétences, l'INSET d'Angers est chargé de la solidarité, de la cohésion sociale et de l'enfance. Ces domaines sont ceux sur lesquels vous travaillez au quotidien.

Chaque agent a besoin de formation, les cadres autant que les agents de catégorie C. Mais la formation des cadres est particulière, parce qu'elle nécessite à la fois des formations généralistes, qui s'appliquent à tous les métiers, c'est le cas du management par exemple, mais aussi parce qu'elle nécessite des formations spécialisées qui sont à adapter aux grands défis que devront relever les collectivités territoriales demain.

Notre ambition est de renforcer toujours la qualité de nos formations, afin de participer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique locale à laquelle vous œuvrez, et de faire vivre les valeurs du service public local.

Pour cela, le CNFPT et les INSET en particulier s'attachent à toujours améliorer l'expertise sur

les métiers et les grands champs de l'action publique locale en s'appuyant sur un partenariat avec les chercheurs, universitaires et professionnels pour animer un réseau d'experts reconnus et enrichir le débat.

Ce colloque participe à la construction de ce réseau, au renforcement des liens qui vous unissent. Il participe aussi au renforcement de l'expertise du CNFPT, et plus précisément aujourd'hui du pôle de compétence en charge des politiques sociales.

Dans le champ du social, la législation et l'environnement institutionnel ont fortement évolué au cours de ces deux dernières décennies.

Je citerai quelques exemples :

- La mise en place du RMI en 1988 puis du RSA en 2008 ;
- La loi de 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées ;
- La loi de 2002 sur l'action sociale et médico-sociale ;
- La loi de 2005 sur les personnes en situation de handicap ;
- La loi de 2007 instituant le droit opposable au logement ;
- La loi de 2007 réformant la protection de l'enfance ;
- La loi de 2007 instituant la MASP (mesure d'accompagnement social personnalisé) ;
- La loi de 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Certaines vous ont aidés, d'autres continuent de poser de sérieux problèmes.



Ces législations nouvelles entraînent la création de nouveaux dispositifs, outils et procédures avec un fort impact sur l'action sociale. Elles ont consacré la place de l'usager, renforcé son droit à l'information et souvent formalisé les engagements réciproques de la collectivité et du bénéficiaire.

Ces nouveaux dispositifs exigent souvent la production d'un écrit évaluatif et donc, une visibilité plus grande de l'intervention sociale qui est parfois interprétée comme une forme de contrôle contraire au principe du secret professionnel auquel les professionnels sont, à juste titre, particulièrement attachés.

Dans ce contexte de complexité croissante de la demande sociale, de législation très évolutive, de cadre institutionnel et budgétaire de plus en plus contraint, les professionnels de l'action sociale posent la question du sens de leur travail, de leur action, des objectifs et des moyens.

Les professionnels expriment :

- Une certaine forme d'impuissance et de perte de sens ;
- Un isolement et une charge de travail croissante ;
- Un décalage avec les attentes à la fois du public et de l'institution.

Une attention toute particulière doit donc être apportée aux ressources humaines. Aucune politique sociale ne peut être mise en œuvre sans l'adhésion des personnels. Il s'agit là d'un enjeu majeur.

Les principes et objectifs permanents des collectivités en matière de ressources humaines

doivent trouver une traduction concrète en prenant en compte la sécurité et le bien-être au travail des agents ; en prenant en compte l'adaptation des modes d'organisation et de fonctionnement ; et en prenant en compte l'évolution des métiers.

Un effort spécifique de formation doit être fourni et en cela le CNFPT a un rôle essentiel à jouer.

« LES PROFESSIONNELS DE L'ACTION SOCIALE
POSENT LA QUESTION DU SENS
DE LEUR TRAVAIL, DE LEUR ACTION,
DES OBJECTIFS ET DES MOYENS. »

Avec les présidents de la FNCDG et du CSFPT, nous nous rencontrons régulièrement. Et à l'occasion de ces rencontres nous avons décidé de centrer notre effort commun sur la filière sociale. Nous organisons ensemble un colloque le 8 octobre prochain à la Région Île-de-France afin de faire le point sur les évolutions passées et à envisager pour cette filière devenue incontournable de la FPT. Nous comptons sur ces débats pour poser les premières bases des réformes à venir.

Les collectivités locales, les départements principalement mais aussi très fortement les communes, sont depuis 30 ans les acteurs incontournables des politiques sociales. Je ne ferai pas le bilan de ce qui a été fait depuis 30 ans, puisqu'il sera fait tout à l'heure par des



professionnels reconnus. Mais je veux souligner ici l'importance de l'action des toutes les collectivités dans ce domaine.

Logement, petite enfance, accompagnement du handicap et de la perte d'autonomie, lutte contre les exclusions, les collectivités sont aujourd'hui garantes de la cohésion sociale de notre pays. Leur action de proximité est essentielle.

Les élus locaux et les agents territoriaux sont au contact direct des citoyens. Ils sont sollicités quotidiennement pour agir concrètement. Ils sont donc les acteurs de cette cohésion sociale. Le maillage territorial qui a été construit durant ces 30 années est une force. Il est vecteur de dynamisme et de réactivité.

- Le niveau de chômage structurel est élevé ;
- La première insertion pour les jeunes adultes et le parcours d'accès ou de retour à l'emploi pour tous sont plus longs et plus difficiles ;
- Les écarts se creusent entre les ménages les plus riches et les pauvres.

« IL FAUT ARRIVER À CONJUGUER LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN, LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL. »

C'est d'autant plus vrai depuis 2008, dans le contexte de la crise économique que nous traversons. La solidarité s'exerce dans un contexte économique et social préoccupant dont les conséquences sont de plus en plus visibles et nombreuses.

L'un des révélateurs de la dégradation de ce contexte économique et social, est l'arrivée vers les services sociaux d'une partie de la population, parfois jeune, parfois diplômée, qui ne les avait jamais connus auparavant.

Quelques données pour illustrer mon propos :

- Près du ¼ de l'ensemble des enfants et jeunes vivent dans un foyer monoparental ;
- Le logement illustre la part croissante des dépenses « engagées » dans le budget, et pèse sur les plus modestes ;

Bref, autant de signes qui indiquent une situation de crise grave qui risque d'être durable. Dans ce contexte, l'affirmation d'un projet politique fort conforme aux valeurs de la République est une nécessité de même que la définition d'une stratégie de changement.

Il faut favoriser une logique de décloisonnement des acteurs, favoriser une approche multidimensionnelle du développement social, favoriser la constitution de réseaux territoriaux de développement social et d'insertion.

Il faut garantir les articulations d'ensemble, les collaborations et les gouvernances des politiques sociales. Il faut enfin arriver à conjuguer le développement humain, le développement territorial et le développement social.

Les politiques sociales doivent être ancrées dans les dynamiques de développement territorial.

Décloisonner, territorialiser, mutualiser, innover, sont autant de pistes à explorer, à approfondir pour répondre aux défis auxquels notre pays et les collectivités sont confrontés.

Cette dynamique a déjà été enclenchée par les collectivités. Certaines d'entre elles mutualisent leurs actions, parce qu'elles ont pris conscience que cela leur permettait une meilleure efficacité.

La réactivité des collectivités se mesure au gré des actions qu'elles inventent pour répondre aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées. Ainsi, depuis maintenant une petite dizaine d'années, à la faveur de la prise de conscience des efforts à entreprendre pour la protection de l'environnement et des nouvelles formes de précarités liées à la hausse des tarifs de l'énergie, les collectivités ont imaginé des actions en faveur des plus défavorisés pour les accompagner.

L'équilibre qui a été trouvé ne doit pas être fragilisé. Le nouvel acte de décentralisation qui est en construction aujourd'hui doit à la fois conserver cet équilibre et intégrer plus de clarté dans la répartition des compétences et des rôles de chacun des acteurs de l'action sociale.

Les défis que vous avez à relever sont importants. Je me félicite de votre participation, à tous, qui êtes les acteurs de l'action sociale. Et je veux vous remercier personnellement d'être là et de contribuer à ces deux journées qui, j'en suis persuadé, permettront à la fois de faire le bilan des 30 premières années de décentralisation des politiques sociales, et, dans le contexte de la construction d'une nouvelle étape de décentralisation, sont utiles pour définir et appréhender les défis nouveaux que les acteurs des politiques sociales ont à relever aujourd'hui.

Je veux aussi remercier tout particulièrement Jean-Louis SANCHEZ, délégué général de l'ODAS, Xavier DUPONT, de la CNSA, et Roland GIRAUD, président de l'ANDASS, qui ont grandement participé à la construction de



**LA RÉACTIVITÉ DES COLLECTIVITÉS
SE MESURE AU GRÉ DES ACTIONS
QU'ELLES INVENTENT POUR RÉPONDRE
AUX NOUVEAUX DÉFIS AUXQUELS
ELLES SONT CONFRONTÉES. »**

ces journées, et qui sont les intervenants de la première table-ronde, et donc participeront à la qualité de ces débats.

Pour conclure, je voudrais remercier experts, universitaires et élus qui ont accepté d'intervenir. Je veux vous remercier vous tous d'être présents, et remercier particulièrement les directeurs régionaux du CNFPT qui vont animer les débats. Ils ont été responsables de services sociaux auparavant, ils sont donc parfaitement impliqués sur les questions qui nous intéressent aujourd'hui. Ils témoignent de la richesse des ressources du CNFPT.

Je vous souhaite de fructueux et intenses débats. ■



Retrouvez l'allocution
d'ouverture de François
Deluga en vidéo

www.cnfpt.fr, rubrique
revivre les manifestations





TABLE RONDE

► 30 ANS DE POLITIQUES SOCIALES DÉCENTRALISÉES : QUEL BILAN ?

Il y a 30 ans, l'option était prise de décentraliser les politiques sociales, le département était choisi comme acteur privilégié. Le second acte de la décentralisation, en 2004, amplifiait le mouvement : de nouvelles compétences furent déléguées, l'institution départementale instituée chef de file. Dans le contexte de l'époque, pourquoi ces choix ? Quels étaient alors les enjeux ? Les visées ? Volonté de dépasser les logiques curatives et protectrices pour affirmer les démarches préventives en jouant la proximité ou préoccupations de gestion ? Au regard des intentions fondatrices, comment évaluer le chemin parcouru ? Comment en analyser les différentes étapes ?

Table ronde animée par

Françoise CANIPEL, Directrice de la délégation régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur du CNFPT

Jean-Louis SANCHEZ
Délégué général de l'observatoire de
l'action sociale décentralisée (ODAS)

La création de l'ODAS remonte à 1990 quand il est apparu que les délibérations autour de la mise en place du RMI allaient s'opérer en l'absence de toute information stratégique. Le statut associatif de l'observatoire lui confère l'indépendance requise et permet à tous les courants institutionnels de s'y épanouir.

Un peu comme pour une pièce de théâtre, la décentralisation a comporté un certain nombre « d'actes » qui sont apparus comme étant d'une valeur inégale.

La décentralisation existait bien avant « l'acte 1 » de 1982 puisque les villes se comportaient déjà comme des acteurs intensément décentralisés. Certes, la tutelle *a priori*, venait manifester la toute-puissance du préfet mais beaucoup de maires n'avaient pas attendu pour insuffler un élan extraordinaire à leur commune.

L'acte 2 a eu l'avantage de préciser certaines responsabilités mais avec de très lourds inconvénients puisqu'il a notamment conduit à instrumentaliser les départements dans une posture gestionnaire.

L'acte 3 qui nous est annoncé manque pour l'instant désespérément de sens. Nous voyons bien qu'il mettra fin à quelques dysfonctionnements issus de la loi de 2010, notamment sur l'articulation entre départements et régions, mais il reproduit l'erreur qui était de s'appuyer sur les deux couples départements/régions et communes/intercommunalités.

Trois raisons expliquent les difficultés à donner une perspective réelle et enthousiasmante à la décentralisation :

- une mauvaise appréhension de la nature de la décentralisation : on agit sur le « comment » mais on oublie le « pourquoi » ;
- une ignorance du bilan ;
- une capacité d'innovation de plus en plus restreinte, du fait justement de ce déficit de sens.

La décentralisation constitue effectivement avant tout un enjeu et un projet de société. La cohésion sociale ne correspond pas simplement à un souci d'égalité et à une volonté de répondre aux problématiques liées à la précarité économique. Elle renvoie surtout au sentiment d'appartenir à une même communauté. Faire de la cohésion sociale un projet politique, c'est du coup s'interroger sur la responsabilité des différents acteurs, non pas comme nous le faisons depuis trente ans en partant de « compétences » et de « pouvoirs » mais bien en s'appuyant sur cette notion de « responsabilité ».

Si la liberté et l'égalité sont l'affaire de l'État, la fraternité est, à l'évidence, celle du local. L'exclusion est à la fois la conséquence d'un processus économique mais aussi fondamentalement le résultat d'un processus de délitement du vivre ensemble. Il est assez significatif de constater que dans bien des pays et contrairement à ce qui passe en France, un chômeur n'est pas un exclu. Pour ces pays, d'autres mécanismes jouent que nous avons en partie délaissés. La liberté et l'égalité seules nous transforment en de simples individualistes consuméristes

ayant oublié qu'il n'est pas d'autonomie sans interdépendance.

Dès 1997, l'excellent rapport « Cohésion sociale et prévention de l'exclusion » produit par le Commissariat général du plan soulignait que l'absence de perspectives risquait d'entretenir des communautés d'origine qui sont la négation même du pacte républicain. En ce sens, loin de déstabiliser la République, la décentralisation la consolide plutôt en la renforçant dans sa dimension de valeur. Elle ne doit pas être regardée comme un simple outil d'optimisation mais comme un vecteur du vivre ensemble et de l'expression des diversités du territoire dans l'offre de service. Le plus souvent d'ailleurs, cet aspect d'optimisation est bien difficile à trouver dès lors que les décisions émanent de l'État. Le coût des équipements et services entre, du reste, au passif de la décentralisation puisqu'il a progressé d'environ 50 % ces dix dernières années sans que la qualité ait évolué de la même manière, loin s'en faut. Nos EHPAD sont notamment passés d'une vocation de protection à des établissements d'enfermement.

L'évaluation intervient évidemment comme une composante essentielle de tout bilan et ceci vaut aussi pour celui des trente ans de la décentralisation.

À l'actif des collectivités comme les départements ou les villes, ces dernières ont accepté d'être évaluées par des organismes extérieurs, ce que l'État refuse encore lui-même pour son propre compte. Ces exercices de co-évaluation ont intégré les acteurs eux-mêmes. Ils ont notamment montré qu'il existe une réelle volonté dans le vivre ensemble mais que ce mouvement se trouve freiné par l'absence de coordination. Dans beaucoup d'agglomérations par exemple, la multitude des maires adjoints chargés de la cohésion sociale ne joue évidemment pas dans le sens d'une cohérence d'ensemble. La prégnance des égocentrismes institutionnels sur toute forme de coopération au profit de l'intérêt général est encore très forte, à de notables exceptions près comme le maire de Rennes et le Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine qui ont su longtemps travailler de concert bien que n'étant pas de même sensibilité politique.

Ces trente dernières années ont été marquées par trois phénomènes qu'il nous est désormais possible d'évaluer.

Le premier concerne l'optimisation de la protection et des dépenses. Contrairement à ce que prétendent les détracteurs de la décentralisation, on peut affirmer avec force que les élus se sont très fortement impliqués, notamment au plan départemental. La charge nette directement issue de l'effort des départements est ainsi passée de 5,5 milliards d'euros en 1984

à 23,7 millions d'euros en 2011. Le plus remarquable est que cette progression ne s'est pas opérée sur injonction de l'État, ni dans des secteurs fortement électoralistes, mais dans des domaines

comme le soutien aux personnes handicapées ou l'accompagnement social. D'ailleurs – et contrairement à un discours souvent répandu – les inégalités entre départements se sont restreintes de 30 % en moyenne sur cette même période. Pour autant cette optimisation de la protection s'est aussi accompagnée d'un certain nombre de points négatifs, au premier rang desquels la progression des coûts. Non seulement les départements n'ont pas échappé à l'emprise croissante du principe de précaution mais ils ont aussi parfois contribué à accentuer ce mouvement.

La deuxième série de phénomènes a trait à la capacité d'adaptation et à l'inventivité des réponses. Nous avons indiscutablement assisté à un effort d'adaptation de l'organisation aux territoires. Les départements ont reconstruit leurs circonscriptions d'intervention sociale en tenant compte de la réalité des bassins de vie. L'inventivité a également joué, en particulier dans le secteur du handicap avec de très forts investissements en matière de soutien à domicile. En revanche, l'avènement d'un système de co-construction avec les usagers ou avec les habitants ne s'est opéré que très tardivement. Enfin, les départements ont su bâtir des outils d'observation tout à fait opérationnels sur leurs territoires.

Le troisième aspect déterminant pour la consolidation du vivre ensemble tient dans la mise en œuvre du triptyque entre protection, prévention et prévenance. En l'occurrence, si la situation se caractérise par un très fort engouement pour aller dans cette direction-là, cet élan est principalement porté par les acteurs professionnels mais beaucoup moins par les acteurs politiques. Même si les territoires d'intervention sociale ont été reconstruits, les travailleurs sociaux sont encore enfermés dans des tâches administratives. Surtout, l'action sociale est restée très en retrait vis-à-vis de l'école. L'ODAS avait signalé au moment de l'acte 2 que la priorité devait être de décentraliser le service social scolaire et de médecine scolaire, l'école étant désormais le seul endroit où il est réellement possible d'observer l'enfant. Nous considérons qu'il faut repositionner le travail social au sein de l'école, pour qu'il intervienne aux côtés de l'enseignant et être celui qui ouvre l'école au quartier. Chaque retraité devrait, par exemple, pouvoir s'épanouir comme un acteur éducatif. L'école doit permettre de développer des actions de soutien à la parentalité, des démarches d'échanges de savoirs, etc. et devenir ce lieu d'épanouissement de la fraternité dont nous avons tous besoin.

Contrairement à ce qu'annonce l'acte 3, l'enjeu de l'avenir des départements se joue dans leur articulation avec les villes. Pour le soutien à l'enfance par exemple, les actions doivent évidemment s'inscrire dans une très forte coopération depuis l'école, le collège, etc. Nous devons fonctionner sur la base de conventions triangulaires entre éducation nationale, villes et départements. Pour que les travailleurs sociaux des départements assument la pleine et entière responsabilité de l'action sociale et deviennent de vrais acteurs de terrain, il leur faut préalablement recevoir l'aval de l'acteur le plus légitime de ce terrain, à savoir le maire.

En guise de conclusion, je distinguerai trois conditions à la réussite de la décentralisation.

- Ne pas hésiter à s'interroger sur le « qui fait quoi » tout en basant le raisonnement non pas sur la notion de compétences mais sur celle de responsabilités.

« SI LA LIBERTÉ ET L'ÉGALITÉ SONT L'AFFAIRE DE L'ÉTAT, LA FRATERNITÉ EST, À L'ÉVIDENCE, CELLE DU LOCAL »

- Enrichir la démocratie et faire en sorte que l'éthique de mission réinvestisse le local (et non pas l'éthique de métier ou l'éthique de pouvoir).

Cette évolution permettrait, par parenthèse, de réduire l'influence du principe de précaution, les maires étant généralement moins frileux que beaucoup de fonctionnaires. Ceci ne signifie pas évidemment que les décisions doivent s'opérer sur une base instinctive mais qu'elles s'appuient sur un constat éclairé et partagé. Dans cette optique, l'observation intervient non pas comme un simple outil mais comme un enjeu de démocratie.

- Redonner du sens et redonner confiance.

La France est d'une extraordinaire richesse. Elle n'a pas perdu son élan et il faut en avoir pleinement conscience pour pouvoir construire un nouveau projet social local ambitieux. Vous pourrez notamment vous en rendre compte à l'occasion de nos prochaines Rencontres des 1^{er} et 2 juillet à Marseille sur le thème du dialogue des cultures et des territoires.

À cet égard, l'une des grandes questions que l'acte 3 n'a pas su traiter pour le moment est celle de la nécessité de ne pas privilégier l'efficacité sur l'aménagement du territoire. Là où il a longtemps été considéré que tout ce qui renforçait la surreprésentation rurale était une erreur démocratique, il apparaît, bien au contraire, que cette surreprésentation nous a permis de préserver des territoires qui auraient été sinon condamnés. Derrière l'enjeu de la décentralisation se joue également tout l'avenir du développement durable.

Xavier DUPONT

Directeur des établissements et services médico-sociaux de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Les réflexions que je vous livrerai dans cette intervention sont principalement issues de ma propre expérience professionnelle depuis 1983 où j'évoquais au centre départemental de l'enfance de Seine-Maritime jusqu'à mes

responsabilités au sein du CNSA aujourd'hui. Cette évolution est, de fait, assez significative de tout le chemin parcouru. Les CD représentaient, en effet, le côté institutionnel auquel les politiques sociales étaient parvenues tout en étant porteur des différentes offres qui étaient en train de se développer d'une façon plus ou moins tentaculaire. Trente ans après, le CNSA intervient comme la « maison commune » entre l'État, les fédérations d'associations, les représentants des personnels et un certain nombre de personnes qualifiées. Cette gouvernance très particulière en fait un objet un peu singulier dans le paysage institutionnel.

Le premier acte de la décentralisation s'est inscrit dans un contexte, celui des années 80, où les politiques sociales entendaient répondre à la question du « demain » telle qu'elle était explicitement mentionnée dans le rapport Bianco/Lamy (*L'aide sociale à l'enfance demain*). Il s'agissait d'essayer de penser pour l'avenir, le tout dans le cadre d'une réponse publique qui était en train de se structurer, par exemple dans le cadre de l'accueil des personnes âgées et handicapées avec la fin des hospices, etc. Les années 80 sont aussi celles où le travailleur social commence à être regardé comme une composante à part entière de la politique sociale.

Là où aujourd'hui, les discours se concentrent beaucoup sur la façon de mettre en œuvre la décentralisation, force est de constater qu'à l'époque, les choses se sont passées de manière assez simple. Tout a semblé s'enchaîner depuis la loi de cadrage puis la définition des missions, la mise à disposition des personnels et les transferts de service. Bien sûr, ces évolutions n'ont pas été sans heurts ni sans états d'âme – y compris chez les directeurs des services déconcentrés de l'époque dont certains ont préféré rester dans le giron de l'État – mais l'ensemble s'est déroulé sinon avec enthousiasme, tout au moins d'une façon assez naturelle et fluide.

La fin de la tutelle *a priori* a été d'emblée regardée comme un événement considérable pour l'organisation publique du pays. Cette idée que les collectivités allaient se gouverner par elles-mêmes a été très importante et a tout de suite été intégrée par les acteurs.

La réussite de la décentralisation tient avant tout dans son adaptation permanente aux territoires. À l'heure où il est beaucoup question de retrait et de désengagement de l'État ainsi que de la difficulté pour les grands services publics d'agir dans la proximité (La Poste, Pôle Emploi, sous-préfectures, etc.), l'organisation territoriale des collectivités apparaît réellement efficiente en termes de service à l'utilisateur. La preuve en est que les rapports émis par la CNSA préconisent fréquemment de s'inspirer de ce que pratiquent les départements en la matière.

Parmi les zones d'ombres, si les disparités se sont peut-être resserrées entre départements, il

reste toujours une difficulté dans la compréhension du bien-fondé de celles-ci. L'idée que ces disparités sont mauvaises par elles-mêmes et constituent une entorse à l'égalité reste profondément ancrée dans l'esprit de l'administration d'État. La notion selon laquelle ces transferts de compétences ou de responsabilités correspondent avant tout au maintien d'un service public n'apparaît pas spontanément et ce, y compris dans la sphère des décideurs.

Une autre lacune subsiste sur le partage de l'information. Pour ce qui concerne le domaine du soutien aux personnes âgées ou aux personnes handicapées, nous nous retrouvons aujourd'hui avec un déficit important sur les systèmes d'information entre les établissements, les col-

lectivités, les MDPH ou l'État. Chacun a cru pouvoir faire de son côté et des améliorations sont progressivement apportées mais au final, les différents systèmes ne produisent toujours pas une information suffisamment permanente et fiable.

Trois difficultés persistent et ce, même à l'épreuve du temps.

En premier lieu, le champ du soin reste encore très en dehors de l'appareil social. Contrairement à l'idée qui vient d'être avancée selon laquelle la fraternité reposerait uniquement

sur le local, la protection sociale, la branche Familles où les 170 milliards d'euros de l'assurance maladie concourent

bien d'une manière ou d'une autre à la cohésion sociale. Or ces systèmes ne sont pas décentralisés, la tentative de régionaliser les dépenses d'assurance maladie ayant fait long feu désormais. Dès lors, la vraie question qui se pose est celle de ces fameux « parcours » (avec pour corollaire l'idée de rupture de parcours) entre le domicile, l'hospitalisation, l'EHPAD, etc. Il semble que l'acte 3 se garde bien de traiter cette problématique mais il faudra bien trouver un jour ou l'autre les meilleures articulations entre les différents intervenants.

L'autre registre à traiter est celui de l'articulation entre individuel et collectif. Dans la mesure où l'aide sociale et l'action sociale ne peuvent pas être opposées entre elles, il faut chercher en permanence à relier les dispositifs

« LA RÉUSSITE DE LA DÉCENTRALISATION TIENT AVANT TOUT DANS SON ADAPTATION PERMANENTE AUX TERRITOIRES. »



qui s'adressent à des personnes (allocations, etc.) et les mécanismes d'animation territoriale d'une ville, d'un quartier ou d'un département.

La troisième problématique est celle de la démocratie sociale et de la participation des populations elles-mêmes. Si les représentants des personnes handicapées sont très actifs dans toutes les instances où ils sont présents, la situation est plus nuancée s'agissant des personnes âgées puisque ceux qui s'expriment sont plutôt les représentants des gestionnaires d'établissement. Les registres de concertation ne sont pas les mêmes selon les champs considérés. Le secteur médico-social repose, par exemple, davantage désormais sur l'échelon régional avec à la clé un certain nombre d'incidences sur les territoires, à tel point que certains comme Jérôme Guedj (Président du conseil général de l'Essonne, membre du Conseil d'administration de la CNSA) préconisent de dupliquer la composition de la gouvernance du CNSA à l'échelon départemental au sein de « CDSA ». Des structures de ce type existent d'ailleurs déjà de façon informelle et il s'agirait simplement de mieux organiser l'ensemble.

Beaucoup d'évolutions ont eu lieu depuis 1983. L'époque n'était pas encore à la toute-puissance de l'informatique et à la communication permanente. L'idée de placer l'utilisateur au centre du système n'avait pas encore émergé. Surtout, nous n'étions pas encore confrontés à toutes ces problématiques de manque d'argent qui sont désormais notre lot quotidien.

Il s'agissait d'une autre époque. Il nous faut maintenant construire un autre type de modèle. Il en va du chemin qui nous attend comme d'une excursion en montagne. Certains pourront trouver la pente trop dure à monter et préféreront revenir en arrière. D'autres pourraient souhaiter marquer une pause et contempler le paysage. D'autres encore, les vrais alpinistes, ne détachent pas leurs yeux des cimes qu'ils se sont juré d'atteindre et repartent en avant. « Laissons les pessimistes glisser en arrière. Laissons les jouisseurs s'allonger bourgeoisement sur la pente et joignons-nous sans hésiter au groupe de ceux qui veulent risquer l'ascension jusqu'au dernier sommet ! » (Pierre Teilhard de Chardin).

Roland GIRAUD

Président de l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des Conseils généraux (ANDASS), directeur général adjoint chargé des solidarités du Conseil général du Pas-de-Calais

Avant l'acte 1 de la décentralisation, l'époque était celle des programmes prioritaires. L'essentiel des ressources des services de l'État était alloué aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales récemment créées. Ce mode de fonctionnement avait « un avant-goût » de régionalisation et nous avons déjà des difficultés à en comprendre le sens. L'analyse de cette gestion balbutiante avait vite montré des inégalités dans la répartition des ressources entre départements mais également en infra-départemental. Le centre de sociologie des organisations produisait une analyse des organisations territoriales (qui n'a d'ailleurs jamais été reproduite) et le rapport Bianco/Lamy ouvrait des perspectives d'évolution pour l'aide sociale à l'enfance.

Les travailleurs sociaux fixaient leurs objectifs tout seuls. Les stencils électroniques étaient regardés comme le vecteur futur de transmission de l'information...

Le programme de formation des inspecteurs principaux des affaires sanitaires et sociales de mars 1984 comportait un module sur « Les enjeux financiers de la décentralisation » ainsi que des sujets comme l'avenir des services et l'informatisation. On parlait « d'éducation à la santé », de « stratégie de la santé pour tous en l'an 2000 », de « réforme hospitalière » et des « nouvelles solidarités ». En fait, chacun essayait de trouver sa place suite à la mise à disposition des services, hésitant à intégrer une fonction territoriale naissante. Je rejoins aussi ce qui vient d'être dit sur cette impression *a posteriori* que les choses se sont passées avec une très grande fluidité.

La décentralisation a entraîné depuis une inflation législative, réglementaire et normative qui trahit probablement une perte de confiance. L'action sociale est devenue un empilement de dispositifs et de mesures qu'il est urgent de simplifier.

Le principe de libre administration a occulté – à l'exception notable de la CNSA – la nécessité de mutualiser les ressources d'observation et de pilotage. La coopération interdépartementale reste largement à construire. L'exemple de nos systèmes d'information et du partage de nos données au service des habitants illustre largement ces difficultés.

« IL EST NÉCESSAIRE DE FÉDÉRER LES ACTIONS, LES ACTEURS ET LAISSER UNE PLACE CENTRALE À LA PARTICIPATION COLLECTIVE ET ORGANISÉE DES USAGERS. »

La gestion de l'allocation universelle de solidarité par les départements a profondément transformé le paysage en confrontant ces derniers à une gestion de masse à laquelle ils n'étaient pas préparés. Les élus ont voulu démontrer (et ils y ont plutôt réussi) qu'ils étaient de bons gestionnaires, capables de répondre dans des délais très courts à la mise en œuvre de lois souvent compliquées mais on a oublié par-là même que les 31 milliards d'euros consacrés aux solidarités correspondent avant tout à de l'aménagement du territoire, du développement économique et à un million d'emplois de proximité. On a oublié également la place qu'il convenait de donner aux usagers dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. La décentralisation a aussi été l'occasion d'une modernisation des organisations, plus centrées sur les publics et davantage territorialisées. De nouvelles réponses ont été déployées et les moyens du service public s'en sont trouvés renforcés. Certains départements ont vu le développement de nouvelles transversalités et de nouvelles coopérations ainsi que la territorialisation des politiques publiques.

L'exposé du nouveau projet de loi nous éclaire sur le temps qu'il a fallu pour reconnaître les territoires dans leur diversité. Il s'agit là d'un long parcours, voire d'une nouvelle étape, où le département est reconnu chef de file du développement social, dans un projet par ailleurs aux couleurs très régionalistes et très centré sur le développement économique.

Comme il vient d'être rappelé, la décentralisation a produit une réduction des écarts entre territoires qu'un modèle centralisé n'aurait certainement pas réussi à obtenir. L'idéologie selon laquelle un fonctionnement centralisé serait garant d'égalité est fautive et traduit une certaine forme de peur d'affronter les corporatismes qui peuvent être à l'œuvre dans notre pays.

Les allocations universelles de solidarité doivent être financées par la solidarité nationale. Les départements, avec le bloc communal, doivent s'engager résolument dans le développement social territorialisé, soutenir les solidarités d'engagement et les systèmes d'entraide naturelle qui peuvent exister.

Dans notre histoire, les politiques publiques ont été fortement segmentées et bureaucratiques. La fonction d'accueil du public est essentielle. Elle doit être mieux reconnue et mieux traitée en termes de développement des compétences. Il ne faut pas non plus donner au travail social une place qu'il ne peut pas assumer seul : le travail ne saurait résoudre le problème du manque d'emplois ou de logements. Les politiques publiques de l'énergie, de la mobilité, du développement durable ou de l'économie sociale et solidaire, de la culture ou du sport, participent toutes des solidarités et les nourrissent. Les schémas régionaux de développement doivent comprendre une étude d'impact sur les questions sociales et un volet sur la solidarité. Les questions liées à la précarité énergétique et de mobilité sont notamment les plus impactantes aujourd'hui pour les personnes à revenus modestes.

De nombreux programmes ont été développés ces dernières années pour développer l'accès aux droits fondamentaux et pour mieux protéger les plus vulnérables. Ces politiques sont évidemment essentielles mais les résultats ne semblent pas toujours au rendez-vous, comme en attestent les chiffres du non-recours qui commencent à arriver sur la place publique. L'ANDASS propose donc de réinterroger cette approche en adoptant pour les politiques de solidarité, une architecture nouvelle qui serait organisée autour de trois principes, l'idée étant de fédérer les actions, les acteurs et laisser une place centrale à la participation collec-

tive et organisée des usagers. Ces principes présentent également l'avantage de trouver parfaitement leur place dans le travail sur la structuration des programmes opérationnels européens. Ce travail correspond à une vision inclusive de l'Europe et peut permettre d'apporter de nouveaux espaces face à l'inquiétude d'une régionalisation complète des fonds européens et face au risque de remise en place d'un système hiérarchisé et compliqué entre les collectivités.

Ces trois principes sont les suivants :

- favoriser l'autonomie (autonomie des personnes, des parcours, des salariés, des organisations, etc.) ;
- entreprendre autrement (cas de l'économie sociale et solidaire, participation des usagers au cœur des politiques publiques, actions de culture commune, développement de l'expérimentation, complémentarité entre bénévoles et professionnels) ;
- investir dans le développement durable au travers des dépenses de solidarité (avec, pour corollaire, la notion d'évaluation desdits investissements).

Il s'agirait, dès lors, de définir trois priorités centrales :

- lutter contre la précarité énergétique ;
- favoriser les mobilités. Dans un monde en perpétuel mouvement et dans un contexte

de concurrence entre les territoires, les plus fragiles sont aussi ceux qui sont les moins mobiles ;

- privilégier l'approche sur la santé.

En conclusion, je crois que nous devons avoir une réelle discussion autour d'un changement de regard. Le rapport Dinet/Thierry qui a été établi dans le cadre de la préparation de la conférence gouvernementale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale reprend pour maître-mot celui de la « confiance » :

« Confiance dans les potentialités et la capacité d'initiative des hommes et des femmes de ce pays, confiance retrouvée dans la parole des citoyens et particulièrement de ceux qui sont les plus fragiles, dans leur capacité de trouver des solutions avec le soutien de la solidarité nationale et des solidarités de proximité, confiance entre les différentes collectivités locales par la répartition négociée des compétences et des fonctions de chef de file dans un souci de complémentarité, confiance entre l'État et les collectivités locales en sécurisant le financement des allocations universelles de solidarité et en reconnaissant les responsabilités de chacun, confiance dans un travail social mieux reconnu et mieux responsabilisé, confiance à l'égard des associations et de tous les acteurs de terrain pour la mise en œuvre du droit à l'initiative et à l'expérimentation sociale. »





ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Françoise CANIPEL

Parmi les grandes thématiques développées par nos trois intervenants, nous retrouvons notamment l'idée d'un contexte radicalement nouveau, la nécessité d'une meilleure connaissance de la situation avec des diagnostics et des outils partagés, tout ce qui tourne autour de l'organisation politique et institutionnelle (le « qui fait quoi »), le département en tant que chef de file des dispositifs sociaux, la tendance française à multiplier les normes et les lois, l'idée que la prescription et l'accès aux droits interviendraient au détriment de la prévention et de l'accompagnement ou encore les notions de confiance, de coopération et de co-construction autour d'une approche plus transversale.

Tels étaient les principaux sujets évoqués. Vous avez maintenant la parole pour poser toutes vos questions.

Anne-Lise PETTON-PRIGENT, Conseil général du Finistère

Il manque peut-être aujourd'hui une forme de régulation juridique autour de cette notion de chef de file. Nous ne parvenons pas bien à savoir où s'arrête le rôle des départements vis-à-vis des autres collectivités.

Nadine ROUILLON, Conseil général de l'Hérault

Pour moi la grande faiblesse tient dans l'absence de communication sur le bilan de ces trente ans de décentralisation et sur la valorisation de tout ce que les départements ont pu mettre en œuvre en matière de politiques sociales. L'impression est que le débat est relancé aujourd'hui sur la base des mêmes questions qu'il y a trente ans, faute justement d'avoir eu cette évaluation et cette communication sur les réalisations des départements.

Le bilan est tellement peu pris en compte que l'acte 3 va même dans un sens inverse à celui souhaité puisqu'il s'oriente vers davantage de normes et de répartition imposée des compétences quand il faudrait avant tout s'attacher à la gouvernance entre les différents niveaux de collectivités. La vision de l'action sociale y

manque totalement de transversalité et même si dans le texte le département est repositionné sur sa fonction de développement social territorialisé, on aboutit à un démembrement de l'usager lui-même. Comment concevoir, par exemple, que la métropole exerce la mission d'action sociale quand le département s'occuperait de son côté de la protection de l'enfance ?

Vincent POTIER, CNFPT

La question se pose de savoir si les trente ans de décentralisation ont réellement donné lieu à une interpénétration des logiques de développement économique et des politiques de l'habitat avec l'action sociale proprement dite. J'aimerais également connaître l'avis des intervenants sur l'intérêt qu'il y aurait ou non à décentraliser le champ de l'assurance maladie auprès des élus locaux et des collectivités territoriales pour permettre, par exemple, des approches plus globales de la dépendance ou du handicap. Enfin, le système de formation au travail social et médico-social peut-il être regardé comme totalement satisfaisant et quelles pourraient être les pistes d'améliorations ?

Thérèse ROSSINI, Conseil général des Pyrénées Orientales

Il existe effectivement une articulation à trouver entre travail social individuel et travail social pour l'intérêt collectif. Ces deux approches doivent être développées de concert sans être opposées car elles comportent forcément des interférences. Qu'envisage de mettre en œuvre le CNFPT pour développer une culture partagée et aider les acteurs (et notamment les élus) dans leurs pratiques ? Quant à la notion de développement durable, est-il envisagé de décentraliser des journées comme celles-ci dans d'autres régions de France ?

Xavier DUPONT

Il est vrai que les départements gagneraient à communiquer davantage ensemble sur leurs actions et sur le bilan de la décentralisation. Il y a trente ans, chacun d'entre eux s'est d'abord attaché à travailler pour lui et il reste encore aujourd'hui beaucoup de marges d'amélioration autour d'une communication commune auprès du grand public sur ce qu'ont apporté

ces politiques. Pour l'instant, les quelques communications générales s'opèrent sur un mode revendicatif et dans le cadre de conflits avec l'État mais pas assez sous forme d'une information plus positive.

Il y aurait effectivement tout intérêt à décentraliser davantage un certain nombre d'actions comme celles en faveur des personnes handicapées

ou celles en direction des personnes âgées. Aujourd'hui, l'action de l'assurance maladie et des départements est extrêmement imbriquée. Pour ce qui nous concerne, nous avons repris la proposition du rapport Briet/Jamet selon laquelle les départements pourraient, par exemple, tarifier pour le compte de l'État mais force est de constater que l'idée n'a pas du tout prospéré. Un tel fonctionnement serait certes compliqué à mettre en œuvre mais reste techniquement envisageable.

Le tout est de savoir si les services de l'État sont capables de se dessaisir de l'intervention nationale dès lors que les ressources sont issues de l'assurance maladie. Les dépenses d'assurance maladie pour les EHPAD sont paradoxalement dans un état de sous-consommation, ce qui va permettre pour cette année de venir en aide des départements les plus en difficultés en prélevant 170 millions d'euros sur les réserves de la CNSA. Quoi qu'il en soit, je crois que la raréfaction des moyens de l'État conduira soit à des modes de tarification plus automatiques (de type tarification à l'activité comme sur le secteur sanitaire), soit à une délégation à un tiers.

Roland GIRAUD

S'agissant ensuite du principe du chef de file, la notion est apparue avec la loi de 2004 mais sans avoir fait l'objet d'une définition particulière ni à ce moment-là, ni depuis. Le chef de file intervient en réalité comme un « organisateur », un « assembleur » capable de mettre en ordre de marche l'ensemble des acteurs du territoire dans le respect de leurs identités respectives et pour un objectif commun qui est le service à rendre à une personne ou à un groupe de personnes. Il s'agit là d'un changement extrêmement profond, y compris en termes de métier et de formation puisque les cadres doivent maintenant travailler avant tout comme des

organisateurs. La démarche de mise en œuvre des maisons de l'autonomie territorialisées constitue, par exemple, un prodigieux travail de négociations et de mise en confiance des diffé-

rents acteurs. Les ressources dont ces derniers disposent ne sont jamais finalement que de l'argent public et vu l'état actuel des ressources, chacun a tout intérêt à ne pas

entretenir les petites querelles de compétences.

Par conséquent, je crois beaucoup à cette notion de chef de file, à condition que les départements s'en emparent, quitte à prendre le risque de sortir de leurs compétences au sens strict. Le chef de file n'est pas celui qui fait tout ni celui qui sait tout. La première des démarches est déjà de se demander ce que la collectivité entend d'ores et déjà dans un domaine donné avant de solliciter les autres acteurs de terrain.

Ces évolutions requièrent, bien évidemment, un travail de formation. Le problème est que la formation continue des agents n'est pas rendue obligatoire alors que pour des métiers comme les vôtres, qui se situent dans le cœur de l'intimité des personnes, elle devrait être permanente et de haut niveau. Les élus locaux n'ont pas non plus bien perçu tout l'intérêt d'investir dans le développement des compétences. Une cotisation de seulement 1 % ne peut pas suffire à développer un secteur de « recherche et développement » dont aurait pourtant grandement besoin votre domaine. De son côté, la loi sépare encore trop fortement l'emploi et la formation.

Le risque de tout territoire ou de toute organisation est d'avoir tendance à se refermer sur lui-même. Les départements n'échappent pas à cette tendance pour ce qui concerne la formation des agents. Il manque notamment un lieu de référence où s'élaborerait la pensée de ce que doit être le travail social et médico-social. L'INSET pourrait être ce lieu. Il conviendrait, en particulier, de développer la réflexion autour du management des organisations.

Jean-Louis SANCHEZ

Sur la notion de fraternité, si la solidarité et l'universalisation des droits sont effectivement plutôt l'affaire de l'État, il s'agit bien là de ques-

**LE RISQUE DE TOUT TERRITOIRE
OU DE TOUTE ORGANISATION
EST D'AVOIR TENDANCE
À SE REFERMER SUR LUI-MÊME.**

tions qui restent liées à l'égalité et à la liberté. De son côté, la fraternité intervient aussi bien comme un complément que comme une finalité : si nous sommes libres et égaux, c'est aussi et surtout pour vivre notre interdépendance de façon consentie et ludique. Or tel est loin d'être le cas aujourd'hui.

L'État contrôle beaucoup mais il évalue peu. Les départements et les villes acceptent assez facilement de se remettre en question car ils ont constamment la pression des usagers. Nous n'avons certes probablement pas assez communiqué sur ces actions et ces évaluations, probablement parce que les organismes qui évaluaient les départements n'avaient pas été « sacralisés » par un décret ou une circulaire quelconque. Nos institutions s'étaient voulues suffisamment libres pour se construire avec leurs propres règles et ont, de fait, éprouvé des difficultés à faire connaître ce qu'elles savaient des points positifs et négatifs de la décentralisation. Le bilan est notamment tout à fait satisfaisant quant à la capacité qu'ont eue les départements à gérer les responsabilités les plus importantes qui leur avaient été confiées mais avec, dans le même temps, les plus grandes difficultés à se projeter sur des dynamiques de développement social et de prévention.

À de rares exceptions près comme en Meurthe-et-Moselle ou en Ille-et-Vilaine, la solidarité n'a pas constitué l'axe majeur et le plus mis en avant dans l'action politique des départements. Les élus ont toujours eu beaucoup de peine à s'emparer du social. Il ne s'agit pas là d'un déficit de générosité de leur part mais d'une méconnaissance générale du sujet. Je pourrais notamment citer le cas du Maire de Bayonne, qui s'était aperçu au travers d'une de nos évaluations à quel point sa ville se trouvait fragilisée en termes d'enfance en danger ou sur le plan de l'isolement des familles. Jusque-là, les diagnostics qu'il avait commandés ne s'étaient attachés qu'aux questions strictement économiques mais sans s'attacher à ces dimensions sociales. Ce maire avait découvert avec stupéfaction les résultats de notre analyse et nous en avait remerciés. Simplement, on n'avait pas su lui parler des difficultés du vivre ensemble qui pouvaient exister sur sa commune.

La grande question qui se pose aujourd'hui pour notre pays est de savoir si nous allons continuer à réguler en nous inspirant uniquement de démarches normatives et en essayant de tout insérer dans des textes que plus personne ne lit ou bien si nous sentons capables de réhabiliter la confiance dans l'humain et de mettre en œuvre un projet commun. Nous ne pourrions pas régler les problématiques économiques, écologiques et sociales sans reconnaître notre profonde interdépendance. Il ne s'agit pas là d'une question d'ordre spirituel mais, au contraire, d'ordre très pragmatique. En remettant la question du bonheur et du rapport à l'autre au cœur de notre projet de société, en réhabilitant la notion d'éthique dans le débat politique, on rétablit la véritable chaîne de raisonnement, qui part effectivement du « pourquoi » pour travailler ensuite la question de la stratégie et aboutir seulement alors à celle de l'outil. Or, à aucun moment, le nouveau texte sur la décentralisation n'évoque cette problématique de la finalité.

Françoise CANIPEL

S'agissant des aspects de formation et de l'interpellation faite au CNFPT, nous avons une réelle volonté politique de travailler sur le décloisonnement, notamment au travers de la signature d'un certain nombre d'accords-cadres avec les associations d'élus. L'objectif est bien de travailler à la mise en place de réseaux territoriaux autour d'une culture partagée entre les élus et les fonctionnaires territoriaux, quelle que soit leur collectivité. Il s'agit cependant là d'un travail de longue haleine dans lequel le CNFPT doit jouer un rôle d'animation.

La démultiplication de journées comme celles-ci fait également partie des commandes de notre directeur. Le principe serait notamment d'utiliser les nouvelles technologies pour développer de plus en plus la visioconférence et éviter ainsi les contraintes liées aux déplacements. Sachez également que nos débats sont filmés et seront mis en ligne prochainement pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux.

Denis VALLANCE, **Conseil général de Meurthe-et-Moselle**

Il paraît finalement assez normal que nos politiques soient de plus en plus imbriquées entre elles puisque nous avons tous en face de nous

le même usager du service public. Il nous appartient donc de faire corps ensemble en évitant de verser séparément dans toutes formes de corporatismes. En ce sens, les agents des départements auront tout intérêt à parler des gens « d'à côté » plutôt que des gens « d'en face » lorsqu'ils évoquent les services de l'État. Nous avons encore trop tendance à alimenter cette division, un peu comme si nous avions une revanche à prendre vis-à-vis de l'État. Nous aurons de plus en plus besoin les uns des autres puisque plus personne ne peut trouver seul la solution.

Dès lors, ne devons-nous pas militer pour que cette notion de chef de file soit étendue à l'ensemble des acteurs, y compris l'État ? Nous avons mis en place depuis cinq ans en Meurthe-et-Moselle des conférences territoriales qui préfigurent ce que pourraient être les futures conférences territoriales de l'action publique. Nous y invitons régulièrement le sous-préfet, sans que ceci pose le moindre problème. De la même façon, la communication autour de l'action des collectivités devrait s'opérer de concert entre tous les acteurs de l'action publique.

LA VALORISATION DES PERSONNES ET LA RÉOLUTION DE LEURS PROBLÈMES PASSE AVANT TOUT PAR LA MISE À CONTRIBUTION DE LA CAPACITÉ DESDITES PERSONNES À REPRENDRE EN MAIN LEUR PROPRE PARCOURS.

Il faut également sortir de la dichotomie entre action individuelle et action collective. On peut très bien faire de l'action collective sans développement social, tout comme on peut mettre en œuvre de l'action individuelle et promouvoir dans le même temps du développement social. L'action collective n'est pas plus noble que l'action individuelle. Lorsqu'une personne vient présenter sa situation intime à un travailleur social qu'elle ne connaît pas, c'est tout à son honneur. Il convient, dès lors, de traiter cette information de la meilleure façon possible, en la mettant notamment en relief vis-à-vis de l'environnement de la personne.

L'une des clés de la nouvelle étape de décentralisation réside précisément dans cette prise en compte du citoyen lui-même, de l'utilisateur lui-même. L'exposé des motifs du projet de loi évoque, du reste, cette problématique. La question de l'engagement citoyen et celle de la valorisation des capacités des personnes sont deux

éléments essentiels qu'il nous faut retravailler pour que la décentralisation ne se résume pas à un face-à-face entre l'État et les collectivités. L'important ne tient pas tant dans le partage des compétences ou des rôles que dans la meilleure façon de rendre service au citoyen/usager et d'afficher enfin avec humilité que l'action publique ne peut pas tout pour lui. Que ce soit sur les trente années de décentralisation ou sur les trente glorieuses qui les ont précédées, on a toujours considéré que c'était à l'État providence de tout apporter aux citoyens. Il nous faut sortir de cette logique et affirmer que la valorisation des personnes et la résolution de leurs problèmes passe avant tout par la mise à contribution de la capacité desdites personnes à reprendre en main leur propre parcours.

Jean-Claude PLACIARD,
Consultant à l'ODAS

La question de fond est de savoir comment nous pouvons ensemble contribuer au développement du territoire. À cet égard, il faut éviter de distinguer développement social et développement économique. L'économie sociale et solidaire n'est pas la problématique uniquement du service de développement économique d'un département ou d'une région : il s'agit bien d'un ensemble social et économique. Il nous faut également nous demander ce qui est mis en place pour réellement associer les usagers à nos différentes politiques. Cette dimension est trop souvent absente, peut-être par manque de courage politique. Trop de fonctionnaires, que ce soit au niveau du travailleur social de base ou au niveau du chef de service, se contentent d'assurer leur travail de façon routinière et ont oublié cette vocation de service de l'intérêt général qui avait pu les amener vers ce métier.

Jean DUMONTEIL,
Directeur de la Lettre du service public

Dans le cadre des Ateliers des territoires qui étaient organisés la semaine dernière à Lyon, le vice-président du Grand Lyon, Jean-Yves Sécheresse, est venu présenter le projet métropolitain de Lyon. Au-delà des aspects organisationnels et de la fusion de services du Conseil général du Rhône et de la Communauté urbaine de Lyon, il a surtout insisté sur la place centrale

qu'occupe la question sociale au sein de cette réorganisation.

S'agissant, en second lieu, des regrets qui ont été émis quant au manque d'ambition du projet de loi sur la décentralisation, je rappelle que les six titres de l'avant-projet sont quand même relativement ambitieux puisqu'ils parlent de développement des territoires, de politique de la jeunesse, etc.

Enfin, je crois que la dernière période de ces trente années de décentralisation a vu la montée en puissance d'un acteur important en la personne des Agences régionales de santé. Or cette dimension a été relativement absente de ces débats jusqu'à présent.

Une intervenante

L'Europe n'a également été que très peu mentionnée alors qu'elle intervient au quotidien dans les relations entre les différentes collectivités. Le FSE s'intéresse beaucoup à la question de la cohésion sociale et il y a probablement ici un certain nombre d'enjeux à prendre en compte. Les projets européens intègrent notamment toute une dimension d'évaluation qui est beaucoup plus développée que dans nos propres actions. Il y a, là aussi, toute une articulation à trouver avec le travail de formation et de recherche.

Jean-Louis SANCHEZ

En définitive, le choix qui nous est offert est bien celui entre une Europe politique ou une Europe des régions. Les deux ne pourront pas aller de concert. Nous avons déjà beaucoup de mal à gérer une coopération entre États : comment pourrions-nous concevoir une entraide entre régions au moment justement où le déficit de fraternité est tel que certaines provinces parmi les plus riches voudraient faire sécession ?

J'ai écrit dès 1997 que le développement social n'était pas un dispositif social mais un dispositif d'action territoriale. En effet, déjà à l'époque nous avions l'impression que le sentiment de vulnérabilité était en train de gangréner la quasi-totalité des populations. Je reste persuadé que l'aggravation des problèmes est telle désormais que chacun d'entre nous, prenant conscience de cette vulnérabilité, est enfin disponible à reconnaître qu'une société désunie est une société désarmée.

LA GOUVERNANCE PARTAGÉE ET LA FACULTÉ DE TRAVAILLER ENSEMBLE RESTENT PLUS FACILES À CONSTRUIRE AU PLAN LOCAL.

Xavier DUPONT

Je crois, d'expérience, que la gouvernance partagée et la faculté de travailler ensemble restent plus faciles à construire au plan local. Au niveau national, les positions sont beaucoup plus arrêtées et les relations plus tendues et ce quelles que soient les époques ou les sensibilités politiques. Pour moi par conséquent, la démarche ne peut venir que du local et c'est aussi la raison pour laquelle je reste partisan de l'idée d'expérimentation.

Roland GIRAUD

La formation peut participer de cette découverte de l'autre et de ce dépassement des cloivages ou des décalages qui peuvent exister entre le monde des élus et celui des travailleurs sociaux. La posture tend de plus vers une formation « de l'autre » proposée aux partenaires, que ce soit vis-à-vis des solidarités d'engagement qui peuvent exister ou des systèmes naturels d'entraides qu'il convient de préserver à tout prix.

Alors qu'il avait été convenu au départ pour le nouvel acte de la décentralisation que les collectivités et l'État délibèrent librement du « qui fait quoi », de façon assez surprenante la dernière mouture du texte énonce que s'agissant des métropoles, la prise de compétences en matière d'action sociale intervient de manière obligatoire. Il conviendrait déjà de mieux définir cette notion d'action sociale, qui correspond en définitive aujourd'hui à une accumulation de dispositifs. Le risque est de parcelliser une nouvelle fois les parcours des personnes. Les départements ne doivent pas être cantonnés à la seule action en monde rural : ils savent parfaitement agir même dans des territoires très urbains.



Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de cette table ronde.

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





CONFÉRENCE-DÉBAT

► LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, QUELS ENJEUX POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ ?

Ces dernières années, une nouvelle donne s'est imposée : la question écologique vient ré-interpeller la question sociale et l'inscrire dans un nouveau contexte, lui donnant une autre acuité. Si chacun est concerné par les enjeux de cette transition, les personnes en situation de vulnérabilité sont encore plus fragilisées. Comprendre les phénomènes à l'œuvre et leurs dimensions systémiques est une étape nécessaire pour envisager de nouvelles approches. Comment se nourrissent et se soutiennent les modes d'analyse et les méthodologies d'action du développement durable et du développement social local ?

Pierre RADANNE, Président de l'association 4D

Le changement de cycle industriel qui est en train d'intervenir dans le secteur de l'énergie rend désormais nécessaire le débat sur la transition énergétique. Or il est clair qu'il n'y aura pas de transition énergétique dans notre pays si les collectivités locales ne sont pas à la manœuvre.

LA CONFRONTATION AUX LIMITES

Le monde se trouve confronté à deux types de limites entre celles qui touchent à la rareté des ressources et celles qui ont trait à l'impact des activités économiques sur l'environnement. La question de la rareté se pose en des termes différents entre les combustibles fossiles et les

matières premières. Les premiers sont d'origine biologique et restent cantonnés à la superficie de l'écorce terrestre. Ils présentent la caractéristique de disparaître lorsqu'on les utilise. De leur côté, les matières premières sont consubstantielles de la composition de la planète et peuvent être recyclées. Les ressources biologiques de la planète (alimentation, matériaux, textiles, papier, isolants, etc.) ont été trop sollicitées, sachant en outre que la surface agricole par habitant a été divisée par trois depuis 1950. Les limites concernant l'environnement ont trait à la question du changement climatique et à celle de la biodiversité.

UNE RELATION ANCIENNE ENTRE DÉVELOPPEMENT ET ENVIRONNEMENT

Tout a commencé au début du XIX^e siècle avec l'idée selon laquelle le progrès scientifique allait améliorer les conditions de vie des personnes. Deux siècles plus tard, la réponse est positive puisque dans nos pays occidentaux, l'espérance de vie a augmenté de près de 25 ans en un siècle. Cette amélioration des conditions de vie n'a toutefois réellement profité qu'à 1/5^e de l'humanité. Cette vision d'une croissance étroitement liée à l'industrialisation s'est développée sur l'idée qu'un pauvre d'aujourd'hui deviendra riche demain. Elle s'appuyait également sur la croyance que l'influence de l'humanité était négligeable quant au devenir de la planète. Or nous savons désormais que non seulement le rattrapage est plus délicat à appréhender qu'il n'y paraît mais que nos ressources ne sont pas illimitées.

HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL

La question s'est très vite posée de l'utilisation des richesses générées par la révolution industrielle. Le XIX^e connaît notamment des tensions très fortes entre l'économique et le social. Ces tensions ont été dépassées, dans un premier temps, de deux façons :

- tout d'abord par le constat, avec Keynes, que la consommation de masse peut permettre une relance de la machine économique ;
- en organisant l'ensemble des relations sociales au travers d'un certain nombre de compromis politiques (droits sociaux, protection par rapport aux accidents de la vie, retraite, etc.).

Cette synthèse est aujourd'hui en danger car dans un monde économiquement ouvert, nos travailleurs se trouvent placés en concurrence avec d'autres travailleurs qui ne bénéficient pas de cette protection sociale.

HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : L'IRRUPTION DE LA QUESTION ÉCOLOGIQUE

La question écologique commence à émerger à partir des années 60 face à une croissance démographique très vive, à une amorce de déclin des ressources en hydrocarbures et à une pression accrue sur les ressources biologiques de la planète.

L'irruption de cette problématique écologique

vient donc remettre en cause le modèle de développement adopté jusque-là et fait nécessairement conflit puisqu'elle vient troubler la synthèse que l'économique et le social étaient parvenus à trouver pour établir leur projet de société commun.

La dimension écologique devient, dès lors, difficile à intégrer car les dépenses qui devront être consenties pour la protection de l'environnement vont être perçues comme freinant le développement économique de pays qui se trouvent eux-mêmes dans une situation de concurrence accrue. Les acteurs du social voient également arriver la question écologique avec beaucoup d'inquiétudes car ces dépenses supplémentaires risquent de fragiliser les entreprises et donc les emplois.

Le compromis issu de la Révolution Française entre, d'une part, le traitement des questions collectives dans l'espace public et, d'autre part, la liberté laissée à chacun de se comporter comme il l'entend dans l'espace privé, se trouve mis à mal.

Face à cette situation, la notion de « développement durable » développée en 1987 par Gro Harlem Brundtland essaie d'établir une nouvelle synthèse mais cette fois-ci entre les trois dimensions que sont l'économique, le social et la dimension écologique. La vision est celle d'un développement sur la longue durée et pour l'ensemble des peuples de la planète.

LA TENSION SUR LE PRIX DU PÉTROLE BRUT / LE COMPTE À REBOURS DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Les premiers chocs pétroliers de 1973 et de 1979 ne proviennent pas d'un problème de ressources mais de tensions politiques au Moyen-Orient. Après deux décennies de répit, la remontée observée à partir de 2005 s'explique par une plus forte sollicitation des ressources liée à l'avènement d'un certain nombre de nouveaux pays industrialisés comme la Chine, l'Inde, le Brésil, etc.

Le prix du pétrole sera, de toute façon, cher, avant que les ressources en hydrocarbures soient devenues rares. En effet, là où l'humanité a commencé à exploiter les ressources les plus facilement accessibles, celles qui restent sont aussi celles les plus difficiles à aller chercher.

Nous avons aujourd'hui un niveau d'émissions de gaz à effet de serre supérieur à celui que la

planète sait capter à travers la photosynthèse et l'absorption des sols et des océans. Nous nous retrouvons donc avec une accumulation de gaz carbonique dans l'atmosphère.

Le monde encourt, sur ce siècle (c'est-à-dire sur le temps de vie d'un enfant qui naît aujourd'hui) un réchauffement équivalent en ampleur à celui qui a prévalu à la sortie de l'ère glaciaire, soit 6°C de réchauffement.

Au-delà de 2°C de réchauffement, nous ne saurons plus nourrir l'ensemble de la population humaine car nous nous retrouverons avec un effondrement de la pluviométrie dans les zones tropicales et donc une chute considérable de leur productivité agricole.

Le temps de séjour moyen du gaz carbonique dans l'atmosphère est de 120 ans. Plus nous entassons de gaz carbonique dans l'atmosphère, plus cette durée de séjour s'allonge. Or depuis 1990, nous avons augmenté d'un tiers l'émission de gaz à effet de serre. Les émissions ont certes baissé du côté de l'Europe mais les nouveaux pays émergents ont connu, dans le même temps, une forte progression de leurs émissions.

Les scientifiques nous disent qu'il faudrait diviser au moins par deux ces émissions d'ici 2050. Ceci signifie, pour la France, une division par quatre si nous voulons produire un effort équivalent à celui de tous les autres pays du monde. En effet, les pays déjà industrialisés doivent diminuer davantage leurs émissions pour laisser de la place aux populations supplémentaires des pays les plus pauvres aujourd'hui, faute de quoi nous entrerions dans une situation de conflit.

Nous nous retrouvons, par conséquent, avec une falaise à descendre (division par deux des émissions mondiales) et un compte à rebours pour le faire (car si nous entassons encore trop de gaz carbonique dans l'atmosphère d'ici 2050, nous aurons à subir un dérapage complet du niveau de température).

LE CLIMAT : LA PREMIÈRE QUESTION POLITIQUE TOTALE

La question du changement climatique est la première problématique à solidarité obligatoire de l'histoire humaine. Comme le climat de la planète est un objet unique et indivisible, le climat de la France dépendra de ce que déci-

deront tous les autres pays. Ceci change évidemment la donne en termes de gouvernance internationale.

La moitié des émissions de gaz à effet de serre en France est issue de ce que nous faisons tous ensemble dans notre vie privée. Vos choix alimentaires, vos choix de chauffage, vos choix de transports, etc. pèsent pour la moitié des émissions du pays. Il n'y a donc pas d'autre solution que de passer alliance avec chacun d'entre vous. Je considère qu'il s'agit plutôt là d'une bonne nouvelle, c'est-à-dire que nous ne pourrions pas améliorer les comportements environnementaux sans un bond démocratique.

Les collectivités locales ont ici un rôle central à jouer puisque c'est sur les territoires que se trouveront les solutions.

L'ÉNERGIE AU QUOTIDIEN

La consommation d'énergie pour un pays comme la France est consacrée à 18 % pour l'alimentation, cette consommation s'entendant « de la fourche à la fourchette », c'est-à-dire de l'agriculture, l'alimentation du bétail, l'industrie agroalimentaire, le transport des produits finis, le commerce de détail, votre consommation automobile pour aller faire les courses, aux plaques de cuisson, etc. Le confort résidentiel (chauffage, eau chaude et éclairage) entre, quant à lui, pour 27 %.

Vous voyez par là même, que nos besoins fondamentaux nous conduisent déjà à la moitié de notre consommation énergétique.

La consommation liée à la santé représente aujourd'hui 3 % mais cette proportion va augmenter avec le vieillissement de la population. Les services dématérialisés (publics et privés, banques, assurances, etc.) entrent pour 5 %, les actes et produits de consommation (dépenses de vêtements, électroménager) pour 6 %, les loisirs pour 8 %, l'éducation et le relationnel pour 8 %. Pour les actes et produits courants comme pour une bonne partie de l'alimentation, une part croissante de la consommation concerne les transports puisque la majeure partie des produits que nous utilisons proviennent aujourd'hui d'Asie.

Un ménage français dépense en moyenne 2 500 euros par an pour l'énergie. Les écarts de revenus sont, en France, de 1 à 3,7 entre le premier et le cinquième quintile (c'est-à-dire entre les 20 % de ménages les plus modestes et

les 20 % les plus aisés). Les écarts de consommation énergétique sont de un à deux entre ces deux populations. Le logement et l'alimentation représentent les deux tiers des émissions pour le premier quintile contre la moitié pour le cinquième quintile.

Il en ressort donc que plus un ménage est pauvre, plus la part de son budget portée par l'énergie est lourde.

Le besoin de transport est presque équivalent pour les familles aisées et pour les familles les plus modestes. La mobilité contrainte (trajet domicile/travail) entraîne une dépendance au transport, c'est-à-dire que le moindre coût d'un loyer sur un lieu d'habitation plus éloigné se trouve rapidement compensé par l'augmentation des prix du carburant. Ce phénomène est évidemment d'autant plus marqué en milieu rural.

UN ENVIRONNEMENT SOCIAL ÉMIETTÉ

Le cadre de régulation national qui avait été constitué au XX^e siècle est aujourd'hui remis en question par la mondialisation. Les règles de concurrence ont conduit à une remise en cause des politiques industrielles et économiques et ont abouti à approfondir encore la crise.

Notre pays connaît, de fait, une perte de sa substance industrielle. L'établissement n'est plus le lieu de la négociation entre le patron et le salarié puisque le pouvoir est désormais entre les mains d'un actionnaire qui n'a pas d'attachement à la dimension nationale de l'entreprise.

Le résultat est que 15 % de la population du pays se trouve décrochée et ce d'une façon de plus en plus continue. La création de « poches » de décrochage où près de la moitié de la population vit de l'aide sociale fait que les difficultés sociales ont de plus en plus un marquage territorial.

LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La France a connu, suite au choc pétrolier de 1973, le plus grand mouvement d'investissements de son histoire avec l'engagement dans le nucléaire, la reconversion des anciennes centrales à pétrole ou encore les premiers programmes d'économie d'énergie.

En 1990 cet effort était achevé et le pays se trouvait même dans une situation d'excès de capacités de production. Aujourd'hui en 2013, tous ces équipements arrivent en fin de vie et de nouveaux investissements devront être

réalisés sur les trente ans à venir. Or ces décisions vont intervenir non seulement dans un contexte de limitation des ressources et de questionnements sur le changement climatique, mais aussi et surtout, dans une situation économique du pays qui est bien plus délicate qu'elle ne l'était en 1973.

UN DÉBAT NATIONAL INÉDIT

L'une des grandes difficultés est que nous ne savons pas, en France, parler des modes de vie du futur. Or ce débat sur la transition énergétique nécessite un énorme progrès en termes de culture énergétique de la part de l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire y compris les ménages eux-mêmes puisque nous avons vu qu'ils entraînent pour près de la moitié de la consommation énergétique du pays.

Ce débat sur l'énergie revêt un caractère inédit en ce sens que c'est la première fois que l'on annonce à la population que le contenu futur de la loi découlera très directement des discussions qui vont avoir lieu à l'occasion des débats décentralisés qui vont se tenir dans le pays. La pratique est couramment utilisée dans les pays scandinaves mais est nouvelle chez nous. Le choix de cette façon de procéder ne relève pas seulement d'une volonté démocratique. Il s'explique aussi par le fait que le système énergétique du futur dépendra directement de ce que chacun d'entre nous va faire à l'avenir. Il va s'agir, au travers de ce débat, d'essayer d'étendre autant que possible les convergences et d'en tirer un socle commun à partir duquel nous pourrions ensuite nous attacher à réduire les divergences avec le temps.

LES ACCORDS SUR LES ENJEUX ÉCONOMIQUES

Les parties prenantes du débat s'accordent sur la gravité du poids croissant de la dépense énergétique. C'est ainsi que pour 1/6^e des ménages en France, 10 % du budget se trouve consacré à l'énergie. Comme la part du logement est désormais passée à 30 %, pour certaines familles 40 % du budget est consacré aux seules dépenses d'hébergement.

La facture énergétique pour l'ensemble des ménages français représente 137 milliards d'euros par an, ce coût intégrant notamment la part de l'énergie et des transports dans les produits qu'ils achètent. Le déséquilibre de la balance commerciale s'est établi à 63 milliards

d'euros en 2011 et 70,7 milliards d'euros en 2012. Autrement dit, les 6,3 milliards d'euros d'augmentation du déficit commercial lié aux dépenses liées à l'énergie ont annihilé à eux seuls l'équivalent du choc de compétitivité.

Le coût de l'énergie va continuer d'augmenter. La Commission de régulation de l'énergie a notamment annoncé d'ici 2016 une augmentation de 30 % du prix de l'électricité à laquelle s'ajoutera une nouvelle augmentation de 15 % d'ici 2020.

Si le prix de l'électricité en valeur réelle (c'est-à-dire corrigée de l'inflation) a diminué de 40 % depuis 1990, c'est parce que le pays n'avait plus d'investissements à mener pendant la période. Il en va tout autrement désormais, cette nouvelle évolution intervenant de surcroît dans un contexte économique difficile.

L'ÉQUATION ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE

La meilleure manière de financer la transition énergétique reste encore de réduire le volume des importations. Dans ces conditions, la première des priorités doit déjà aller à une amélioration de l'efficacité énergétique. L'isolation de nos logements, le développement des énergies renouvelables ou l'optimisation du système de transports correspondent à autant d'argent que nous pourrions conserver dans le pays plutôt que de le dépenser à pure perte en achetant l'énergie des autres.

Le secteur bancaire doit être mobilisé et intervenir comme un acteur à part entière de cette équation économique générale. Pour rappel, à l'occasion du Grenelle de l'Environnement, tout le monde s'accordait déjà pour considérer qu'il fallait réhabiliter le patrimoine de logement. Pour autant, les acteurs financiers n'ont pas suivi et le secteur du bâtiment s'est retrouvé avec la perte de 35 000 emplois début 2013. Afin d'éviter cet écueil, certaines régions comme le Nord-Pas-de-Calais ou les Pays de Loire ont décidé d'organiser d'ici l'été une conférence financière régionale qui regroupera la totalité des collectivités publiques (région, départements, intercommunalités) mais aussi l'ensemble des banques et établissements financiers de la région de façon à trouver les leviers de financements nécessaires.

La question énergétique constitue, de fait, la principale réponse à la crise économique que nous traversons. S'il semble illusoire de faire

« LA QUESTION ÉNERGÉTIQUE CONSTITUE LA PRINCIPALE RÉPONSE À LA CRISE ÉCONOMIQUE QUE NOUS TRAVERSONS. »

revenir les usines qui ont été transférées à l'étranger, nous aurons toujours besoin dans nos territoires de plombiers, de maçons ou d'opérateurs d'énergies renouvelables, à savoir autant d'activités non délocalisables et sur lesquelles nous avons la main.

Le risque avec le débat actuel serait de reporter nos investissements en arguant de la situation financière dégradée du pays et de l'urgence d'un certain nombre de dépenses, notamment sociales. Pour autant, nous devons bien avoir à l'esprit ces 70 milliards d'euros que nous dépensons chaque année en pure perte. Autrement dit si nous ne faisons rien aujourd'hui, ce seront 2800 milliards d'euros qui auront quitté nos poches d'ici 2050 sans correspondre au moindre investissement. Il s'agit donc aujourd'hui d'essayer de prélever une partie de cet argent avant qu'il ne fuie le pays pour financer les équipements dont nous avons besoin.

LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

Les intercommunalités interviennent comme une courroie essentielle de cette politique énergétique. Elles décident notamment des investissements ayant la plus longue durée de vie que sont les bâtiments, les réseaux ou les infrastructures de transport.

Il faut savoir que pour qu'une politique de ce type réussisse, il faut qu'au moins un millième de la population ait été impliqué à son élaboration. Nous avons devant nous un grand virage à effectuer et nous ne pourrions pas l'aborder sans les personnes : la seule manière de bien le négocier est d'impliquer le plus d'individus possible dans l'élaboration des politiques publiques. Il se trouve que les populations adorent être associées pour peu que l'on respecte un certain nombre de règles simples :

- remettre du sacré dans l'élaboration des politiques : si l'on associe les populations, il faut leur promettre que ce qu'elles vont dire sera publié ;
- réintroduire le temps long dans la vie politique : 25 heures de discussions par des gens en

désaccord mais qui parviennent *in fine* à un compromis coûteront toujours moins cher que des recours ultérieurs ou des blocages politiques.

Cette idée d'une co-construction est complémentaire de celle de la démocratie représentative. Il ne s'agit pas de démocratie directe mais d'inviter les personnes à s'exprimer et à consigner un certain nombre d'éléments, la décision appartenant toujours au final au politique en fonction des moyens et des temporalités.

Les questions liées à l'énergie et au climat vont demander un retour à une planification territoriale prescriptive. Beaucoup de progrès ont déjà été accomplis cette année avec l'idée que les schémas régionaux climat/énergie seraient élaborés conjointement par le préfet et le Conseil régional et que les plans climat/énergie territoriaux devaient être compatibles avec cet exercice régional.

« LES QUESTIONS LIÉES À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT VONT DEMANDER UN RETOUR À UNE PLANIFICATION TERRITORIALE PRESCRIPTIVE. »

Les problématiques d'énergie et de climat constituent, en soi, de mauvaises nouvelles. En insistant trop sur la gravité de la situation, le risque est de provoquer une angoisse qui n'est jamais propice à l'action. Il s'agit donc, pour les pouvoirs publics, de remplir ce creux qui existe, qui sépare l'angoisse de l'action et ce, en huit étapes successives :

- faire reconnaître sérieusement la question ;
- apporter une explication rationnelle de tous ces sujets ;
- mettre en lumière ses propres sources d'émission dans la vie quotidienne ;
- identifier les différentes réponses possibles.

Si l'acteur franchit ces quatre premières étapes, il peut commencer à se projeter dans un futur et voir comment sa vie va évoluer. S'ensuivent alors quatre autres étapes qui sont plutôt de la responsabilité du politique et des affaires publiques :

- apporter la preuve du bien-fondé du raisonnement par des réalisations exemplaires ;

Le succès des éco-quartier explique en grande partie ce besoin que nous avons d'avoir dans nos propres territoires des « pépites » venues du futur et que nous pouvons montrer à nos enfants.

- visualiser la réponse à l'effet de serre par un calendrier collectif assorti de points d'étapes chiffrés ;
- identifier les actions ayant un bénéfice immédiat et favorables à l'emploi ;
- avoir des garanties d'équité dans le passage à l'action.

La question de l'équité sociale intervient bien sûr comme une composante fondamentale pour pouvoir effectuer ce virage. Il n'y a qu'à se souvenir de l'épisode de la taxe carbone et des 300 euros qu'un ménage modeste en milieu rural aurait dû payer en moyenne, cette seule idée provoquant immédiatement un tollé et l'abandon du texte.

Quel que soit ce « monde fini » qui est le nôtre, avec toutes les difficultés que nous venons de décrire sur l'énergie et sur le climat, notre espoir est qu'un enfant aujourd'hui a désormais accès à l'infini. L'Internet et tous les nouveaux moyens de communication lui donnent, en effet, accès à plus de personnes, à plus de connaissances et à plus de cultures que toutes les générations cumulées qui l'ont précédé. Je reste persuadé que nous n'irons pas « dans le mur » et que nous saurons bifurquer avant. Il faut que chacun comprenne cette nécessité d'aller vers une société « légère », moins consommatrice en matières premières et exerçant moins de pression sur l'environnement. Le futur qui est devant nous recèle un infini. Cet infini, c'est le lien social, c'est la relation à l'autre. Nous devons expliquer à nos enfants qu'ils se trouvent à un grand virage de l'histoire humaine et que si nous devons apprendre à nous passer de certains éléments, nous allons aussi découvrir une multitude d'autres choses. Je souhaite, à vous et vos familles, une bonne vie au XXI^e siècle.



ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Françoise CANIPEL

Cet exposé nous a permis de retrouver la notion d'interdépendance qui a été évoquée par les intervenants de la première table ronde, tout comme les questions autour de la méthode et l'idée d'une démocratie de co-construction qui intervient en complément de la démocratie directe et qui ne doit faire peur ni aux élus, ni aux fonctionnaires. La présentation nous a également bien décrit comment passer de la sidération et de l'angoisse à l'action, avec ici un certain nombre de prérequis en termes d'exemplarité et de mise en perspective pour que chacun se sente acteur.

Un intervenant

Des emplois se créent aujourd'hui dans des sociétés qui proposent à leurs clients de s'enfuir pour échapper à l'attraction terrestre. Comment devons-nous regarder ce type d'attitude ?

Pierre RADANNE

Vous pointez là une question très importante et qui nous ramène au débat sur les limites et sur les choix. La société de consommation nous a habitués à un certain catalogue de sources de satisfaction. Or nous allons entrer dans une période où le coût collectif de ces sources de plaisir va être de plus en plus élevé, rendant par là même leur accès plus difficile. La culture fait partie des vecteurs qui peuvent nous permettre de sortir de cette situation, en particulier autour de cette meilleure connaissance des cultures du monde que j'évoquais en fin d'exposé.

Il existe trois façons de réagir face à la sidération et à l'angoisse. La première consiste, pour une personne, à estimer qu'elle commencera à changer de comportement lorsque tous les savants du monde se seront accordés sur la réalité du changement climatique. La deuxième attitude est celle de l'individu qui assure avoir pris conscience du changement climatique mais qui, le lendemain, reprend sa journée comme s'il avait tout oublié. Cette forme de « dissonance cognitive » nous ramène au cas classique du fumeur qui sait pertinemment les dangers du

tabac mais qui continue quand même à fumer. L'exemple que vous venez de citer nous ramène à une troisième forme de réaction à l'angoisse que je qualifierais de « délinquance aristocratique », à savoir une façon de se distinguer du reste de la société en décrivant comme « plaisir » la possibilité de commettre des actions qui resteront inaccessibles aux autres.

Par parenthèse, ce type de production culturelle est aujourd'hui totalement encouragé par la publicité. Cette dernière possède, de fait, le droit de nous mentir et de nous faire des fausses promesses que personne ne tolérerait plus venant du politique. Quoi qu'il en soit, nous avons là une bataille culturelle à mener pour promouvoir les actions et les motifs de satisfaction qui vont dans le sens général de l'humanité.

Un intervenant

N'y a-t-il pas aussi un quatrième mode de fuite possible qui consiste à croire, sur la base du schéma qui a prévalu depuis deux siècles, que le progrès technologique va nous tirer d'affaires (cas des projets de séquestration du gaz carbonique) ?

Pierre RADANNE

Nous devons évidemment utiliser toutes les technologies qui sont à notre portée. Pour autant, le progrès scientifique ne se convoque pas. Par exemple, l'humanité bute depuis maintenant deux siècles sur l'impossibilité de stocker l'électricité. Le progrès inouï et inédit que nous avons connu depuis le XIX^e siècle n'a pas non plus suffi à régler les inégalités sociales dans le monde. Nous devons avant tout améliorer l'organisation de notre société et nos comportements individuels, tout en convoquant les technologies que nous avons déjà sous la main. Ainsi, nous dépensons des milliards sur la fusion nucléaire alors que nous ne sommes toujours pas capables d'adapter nos maisons aux différents climats qui existent sur la planète.



Consultez le support
d'intervention

www.cnfpt.fr, rubrique
revivre les manifestations





TABLE RONDE

► DEMANDE SOCIALE : QUELLES RÉPONSES DE LA PART DES POLITIQUES SOCIALES TERRITORIALISÉES ?

Depuis 1983, et par-delà les mutations mondialement à l'œuvre, la société française a changé : vieillissement continu de la population, transformation de la cellule familiale et des modes de parentalité, explosion des phénomènes de pauvreté... Dans un contexte où les solidarités de proximité s'effacent, le sentiment d'isolement se répand, l'individu devient référence, la typologie des usagers de l'action sociale se diversifie. Au-delà de leur mission fondatrice, principalement réparatrice et protectrice, quelles réponses les politiques sociales territorialisées doivent-elles alors inventer pour contribuer au renforcement de la cohésion nationale en gardant le souci du respect de la singularité des personnes mais sans doute aussi des territoires ?

Table ronde animée par

Françoise CANIPEL

Pierre VIDAL-NAQUET

Chercheur au CERPE, Centre Max Weber,
Université Lyon 2

Nous sommes en train d'assister, dans nos politiques sociales, à la transition entre deux modèles depuis la logique d'un État social vers de nouvelles formes d'actions qui conduisent à une « hybridation » des politiques sociales

et à des réponses qui sont nécessairement territorialisées.

LOGIQUE DE L'ÉTAT SOCIAL

Ce modèle nous vient de la fin du XIX^e avec la mise en place d'un système de protection des travailleurs contre les risques auxquels ils sont exposés, le développement de leurs droits et la sécurisation de leur statut. Pour penser

ce système de protection, on a inventé une nouvelle catégorie un peu abstraite, celle de l'individu « ayant droit », ces ayants droit pouvant être ensuite classés dans différentes catégories.

L'invention de ce système assuranciel a permis une autonomisation des droits dès lors que le travailleur était confronté à un certain nombre de risques. L'objectif de l'État social est de minimiser autant que possible la politique d'assistance, laquelle est jugée arbitraire et peu respectueuse de la dignité des personnes. Il s'agissait donc d'essayer de penser l'égalisation des conditions au travers de cette idée d'un progrès inéluctable, tant au plan économique que social.

LES MUTATIONS EN COURS À PARTIR DES ANNÉES 80

Le contexte de crise du travail qui s'amorce dès la fin des années 70 fragilise considérablement l'État providence. La massification des phénomènes d'exclusion et de précarité conduit à un retour en force des politiques d'assistance. Fragilisées par le manque de travail et par l'atomisation familiale, les familles ne sont plus en mesure de prendre en charge les personnes précaires ou vulnérables dont elles s'occupaient auparavant.

Un autre mouvement concerne, à partir des années 70, une poussée extrêmement importante de la demande d'autonomie avec, en particulier pour les politiques sociales, l'introduction de nouvelles catégories. Là où la notion abstraite d'ayant droit prévalait jusqu'alors, le concept beaucoup plus concret et incarné de « personne » fait son entrée en 1983 dans le code de l'action sociale et des familles. Cette personne est située et a des besoins. Elle est également reconnue comme autonome, c'est-à-dire qu'elle doit pouvoir se projeter, accomplir ses projets, choisir son mode de vie, donner son consentement aux aides qui lui sont proposées, etc.

La troisième notion qui apparaît à cette époque est celle de la vulnérabilité. Alors que l'ayant droit correspondait à une fiction juridique et était donc en soi invulnérable, la personne autonome est susceptible de fragilité et de faiblesse. Si la vulnérabilité est le propre de l'espèce humaine et, plus généralement, du vivant

– comme nous venons de le voir au travers de l'exposé précédent – il s'agit également d'une notion relative. La vulnérabilité est à la fois personnelle selon les capacités de la personne mais aussi situationnelle selon que cette personne est plus ou moins exposée aux risques. Surtout, ce qui complique encore plus la question pour le travail social, c'est que cette vulnérabilité revêt aussi un caractère subjectif : dans un contexte d'autonomie, on laisse le sujet définir lui-même son degré de vulnérabilité.

« HYBRIDATION » DES POLITIQUES SOCIALES ET RÉPONSES TERRITORIALISÉES

Nous assistons aujourd'hui à la combinaison entre, d'une part, une logique sociale héritée de l'ancien État providence et d'autre part, une logique plutôt néolibérale.

L'État social continue à se développer au travers de la protection des ayants droit, de leur sécurité, de leur bien-être ou de leur qualité de vie, quand bien même les droits correspondants pourraient être affaiblis. L'approche catégorielle se maintient, comme en atteste l'empilement des droits et des dispositifs. Ce modèle suppose également la définition pour autrui d'un certain niveau d'aide dont la société estime qu'il doit suffire pour que l'ayant droit s'en sorte.

Parallèlement à cela, l'approche néolibérale passe par la promotion de l'autonomie des personnes et s'appuie sur l'idée de rendre ces dernières « capables ». Dans cette optique, la prestation est subordonnée à la mobilisation de la personne (cas du RSA) et l'on propose aux plus vulnérables de les accompagner dans la définition et l'accomplissement de leur projet de vie (loi sur le handicap de 2005 par exemple).

« LE SYSTÈME ASSURANCIEL A PERMIS UNE AUTONOMISATION DES DROITS DÈS LORS QUE LE TRAVAILLEUR ÉTAIT CONFRONTÉ À UN CERTAIN NOMBRE DE RISQUES. »

Cette hybridation progressive du système de protection sociale peut être source de contradictions et de paradoxes lorsque la protection et l'autonomie s'avèrent incompatibles. La question se pose notamment si les personnes sont susceptibles de se mettre elles-mêmes en danger. Le signalement de la maltraitance des personnes vulnérables est également problématique lorsque l'individu ne souhaite pas que son cas soit traité.

Il s'agit, dès lors, d'apporter la meilleure réponse possible à ces demandes sociales qui peuvent être paradoxales. Or, puisque le principe est bien de répondre à une personne concrète, le traitement ne peut évidemment intervenir qu'au niveau territorial. Autant un ayant droit ne relève pas d'un territoire en particulier, autant l'accompagnement de la personne s'opère forcément au niveau du domicile, du quartier ou de la ville.

Ces exigences contradictoires conduisent également à des réponses qui sont obligées de s'inscrire dans la négociation, dans le compromis et dans « l'entre-deux ». Nous nous apercevons, de fait, que c'est toute une série de « petits arrangements », de ruses et de petits mensonges que les acteurs sociaux de terrain sont obligés de trouver au quotidien. Le tout est de savoir dans quelle mesure ces arrangements peuvent conserver une dimension éthique.

Cette dimension de compromis et de ruse interroge aussi fortement le mode de management du travail social. Pour ma part, je propose d'introduire la notion de management « par l'aval » et non plus par l'amont puisque c'est ce dernier qui engendre des injonctions paradoxales et qui conduit les acteurs de terrain à se débrouiller tant bien que mal avec ces dernières.

Laurence QUINAUT

Directrice générale des services du Conseil général d'Ille-et-Vilaine

Le contexte des politiques sociales a beaucoup évolué ces dernières années. C'est donc le modèle lui-même que nous devons changer si nous ne voulons pas que les politiques sociales se trouvent balayées sous la prégnance d'un certain nombre de contraintes. Parmi ces

écueils, nous retrouvons bien sûr la forte pression financière mais aussi la stratification des dispositifs, l'aversion au risque qui tétanise aussi bien les élus que les services ou encore le délitement des solidarités de proximité.

Les réponses à apporter doivent s'attacher à trouver un bon équilibre entre les trois piliers que sont la solidarité nationale, la mobilisation de la capacité des usagers (et de leur entourage) et enfin une approche des politiques sociales dans une logique de développement social.

LA MOBILISATION DES PERSONNES ET DE LEUR ENVIRONNEMENT

Il s'agit ici d'identifier les points forts qui vont permettre de faire levier pour construire un parcours ou un projet de territoire. Ce qui implique de moins raisonner en termes de manques et de failles, contrairement à ce que fait encore majoritairement notre modèle social aujourd'hui. Comme les dispositifs sont eux-mêmes conçus pour compenser des manques, nous peinons à trouver cette appréhension équilibrée des usagers et la dimension propre aux points forts passe trop souvent au second plan. Dans le même ordre d'idée, le découpage par zonages que prévoit la politique de la ville nous conduit à dresser un tableau apocalyptique des manques du quartier concerné pour que ce dernier ait une chance d'émarger au dispositif.

Cette mise en valeur des capacités et des points forts devrait donc être abordée de façon beaucoup plus systématique s'agissant de l'accompagnement individuel des personnes. Sur l'Ille-et-Vilaine par exemple, nous nous sommes engagés dans une recherche/action sur la protection de l'enfance qui nous conduit à travailler plus particulièrement sur la question des compétences parentales. Au-delà des capacités des personnes, nous devons aussi élargir la démarche à l'ensemble de leur environnement. Si les individus sont aussi riches des ressources dont ils disposent dans leur entourage, encore faut-il le pouvoir identifier lesdites ressources.

Pour reprendre l'exemple de la protection de l'enfance, la loi nous offre la possibilité de confier un enfant non pas à un assistant familial ou à un établissement mais à un « tiers digne de confiance ». Or, nous ne nous servons que très

peu de ce dispositif, contrairement à ce qui se passe au Québec avec les « personnes significatives ». Les deux termes dénotent, du reste, assez bien la différence d'approche entre les deux modèles puisque la personne est dite « significative » du point de vue de l'enfant quand la notion de « digne de confiance » se place à l'évidence du point de vue de l'institution.

Nous disposons aujourd'hui de tous les moyens nécessaires pour développer davantage les solutions d'entraide entre personnes en difficultés. Outre les groupes de parole qui peuvent se monter autour de la parentalité, rien n'empêche de mettre en place des systèmes d'échanges de services. Les professionnels interviennent alors pour mettre en lien des personnes qui se découvrent par là même des possibilités et des capacités. Le plan de lutte contre la pauvreté intègre d'ailleurs un certain nombre de dispositions afin d'asseoir davantage cette possibilité au plan juridique.

Le fait de changer notre regard sur les usagers nous apporterait une perception plus positive des bénéficiaires. Il s'agirait également d'un premier pas pour passer vers la situation à laquelle nous aspirons tous, à savoir un modèle où nous pourrions agencer les dispositifs au service des parcours plutôt que d'essayer de faire entrer la personne coûte que coûte dans les dispositifs administratifs existants.

Là encore, le plan de lutte contre la pauvreté essaie de nous encourager dans cette voie puisqu'il est prévu que les territoires puissent expérimenter un système au travers duquel un acteur donné (CAF, MSA, conseil général, CCAS, etc.) assurerait l'accueil, l'information et la première orientation pour le compte de tous les partenaires du territoire, c'est-à-dire sans renvoyer l'usager vers un autre guichet. Le dispositif pourrait même intégrer le principe d'un référent unique pour l'ensemble des partenaires. Le département de la Meurthe-et-Moselle a déjà mis en place des plates-formes regroupant les différents acteurs et qui permettent à l'ayant droit de faire traiter l'ensemble de ses dossiers dans une unité de temps et de lieu.

La mise en valeur des points forts vaut aussi pour l'ensemble d'un territoire. Dans cette

optique, la première des démarches est déjà de pouvoir s'appuyer sur un diagnostic partagé. Or, ce sont bien les travailleurs sociaux qui ont l'expertise fine de leur territoire.

LA LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Il s'agit ici d'inclure les politiques sociales dans une dynamique sociale quand celles-ci ont plutôt tendance à s'inscrire dans une optique de réparation et de protection. Pourtant, lorsque nous nous intéressons aux causes qui ont généré ce besoin de réparation, nous retrouvons des problématiques de logement, d'emploi ou de qualification qui nous invitent à élargir le champ. Nous retombons également immédiatement sur la question du lien et de l'isolement, à savoir autant de problématiques qui sont très souvent le fondement même de la précarité, d'où ce besoin d'une vision d'ensemble pour développer une société de prévention.

Il convient, pour cela, de réunir un certain nombre de conditions. Tout d'abord, il faut déjà que le territoire ait un pilote. Comme nous l'avons vu ce matin, le projet de loi sur la décentralisation donne aux départements ce rôle en matière de développement social (et non plus seulement « d'action sociale »). J'ai tendance à penser qu'en milieu urbain dense, le pilote naturel sera plutôt la commune mais quoi qu'il en soit, l'important est qu'il existe bien, sur le territoire, un acteur qui se sente porteur de cette dynamique.

« LES POLITIQUES SOCIALES TERRITORIALISÉES DOIVENT PERMETTRE DE MAINTENIR L'ÉQUILIBRE ENTRE LES DROITS INDIVIDUELS, LA RESPONSABILITÉ INDIVIDUELLE, LES SOLIDARITÉS DE PROXIMITÉ ET LA CITOYENNETÉ D'ENGAGEMENT. »

La seconde condition est que les partenaires soient en capacité de travailler de manière décloisonnée, aussi bien en interne qu'en externe. Les départements ont déjà commencé à territorialiser leurs services en faisant en sorte que la chaîne hiérarchique opère au niveau local et non plus par métiers de façon à pouvoir trouver une alchimie entre les différentes compétences et monter des projets transversaux.

Le premier objectif assigné à un directeur de territoire est précisément d'essayer de tirer les professionnels qui ne relèvent pas du champ social vers ces problématiques de solidarité tout en faisant prendre conscience aux travailleurs sociaux de toutes les ressources dont leurs collègues et les autres politiques publiques disposent en matière d'inclusion des populations fragilisées. Quant au décloisonnement externe, l'outil généralement mobilisé est celui du contrat de territoire qui permet de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs, *a minima* pour clarifier les objectifs purement sociaux, voire pour partager un diagnostic et mettre en place un véritable contrat d'objectifs auquel chacun contribue selon ses propres compétences.

Les politiques sociales territorialisées doivent permettre de maintenir cet équilibre extrêmement fragile entre les droits individuels, la responsabilité individuelle, les solidarités de proximité et la citoyenneté d'engagement. Cet équilibre ne peut se mettre en place que sur la base d'un projet de territoire partagé et par une évolution des pratiques professionnelles qui laisse davantage de capacités d'initiative aux acteurs, en s'appuyant peut-être un peu moins sur la norme mais davantage sur la confiance.

Didier LESUEUR
Directeur général adjoint de l'ODAS

L'exposé qui vient de nous être présenté concernant la transition énergétique nous apporte au moins deux bonnes nouvelles puisqu'il confirme que nous sommes tous interdépendants et que nous ne nous en sortirons que par la mobilisation citoyenne. Comme le dit Jacques Blondel au travers de ses travaux sur la biodiversité à partir de l'observation animale, « l'avènement d'une nouvelle culture, d'un nouveau paradigme de vie, apparaît comme la seule réponse possible à la crise contemporaine de l'environnement, qui est en même temps une crise profonde de civilisation. Cette nouvelle culture impliquera de nouvelles manières de regarder le monde, l'autre et nous-mêmes, préalable à une refondation des sociétés humaines dans le respect de leur pluralité et de leur histoire. »

La question sociale a elle-même profondément évolué depuis la décentralisation. L'explosion du chômage de masse a radicalement changé le rapport au travail. La relation à ce dernier est beaucoup moins assurée sur la durée, avec de nombreuses discontinuités et un démarrage difficile. La question se pose également du revenu de ce travail dès lors que celui-ci n'assure pas toujours les conditions minimales d'existence.

Nous avons connu parallèlement une profonde évolution des modèles familiaux. Si les familles monoparentales n'étaient qu'au nombre de 680 000 en 1968 et si plus de la moitié d'entre elles provenaient d'une situation de veuvage, elles sont aujourd'hui 1,8 millions dont seulement 9 % trouvent leur origine dans le veuvage. Il en découle mécaniquement pour ces familles une baisse du niveau de vie, sachant qu'à l'heure actuelle, 30 % des familles monoparentales se trouvent en dessous du seuil de pauvreté.

Un autre phénomène tient dans l'éloignement des générations et dans l'augmentation du nombre de personnes seules, qui a doublé entre 1975 et 2005 sous l'effet de l'allongement de la période de jeunesse mais aussi du fait de la progression de l'espérance de vie.

En 1936, seule la moitié de la population vivait en ville contre 75 % aujourd'hui.

Le rapport au monde a aussi profondément changé. Avec l'Internet et la téléphonie mobile, les personnes bénéficient d'une énorme capacité technique à être en lien avec les autres, ce qui n'empêche pas un plus grand isolement.

Nous nous retrouvons donc en face d'une vulnérabilité économique mais aussi relationnelle et identitaire. Or, autant les communes et les départements sont peu armés pour combattre la vulnérabilité économique, laquelle ressort plutôt de politiques d'État, autant les vulnérabilités relationnelles et identitaires se trouvent au cœur du métier de ces collectivités de proximité.

Encore faut-il qu'elles puissent exercer ce métier. En effet, nous sommes paradoxalement passés d'une décentralisation de compétences à une décentralisation de dispositifs qui conduit les départements à être tiraillés entre, d'une part, leur métier d'animateur et de développeur du territoire et, d'autre part, une approche beaucoup plus gestionnaire.

Les départements restent encore aujourd'hui très largement sur une prégnance de l'hébergement et ce, malgré un certain rééquilibrage vers le maintien à domicile. La question de l'intervention à domicile ne va pas non plus sans poser un certain nombre d'interrogations compte tenu de la massification des problèmes. Quant aux établissements, le développement des normes et la montée en puissance du principe de précaution peuvent conduire à des accueils qui finissent par être contre-éducatifs. L'accueil familial a, de son côté, beaucoup progressé en termes de professionnalisation mais peut-être au détriment de la dimension humaine dès lors qu'une famille explique à un enfant qu'à compter du vendredi soir 19 heures, elle se trouve en week-end et qu'il doit donc aller dans une autre structure ou une autre famille.

La question de la prévention n'a été globalement qu'amorcée. Nous retrouvons là notamment la problématique du rapport avec l'école, qui reste encore aujourd'hui le lieu d'accueil de tous les enfants et qui doit être l'endroit où se construisent de nouvelles sociabilités, avec les parents.

Une forte évolution a eu lieu sur le secteur du soutien à l'autonomie puisque nous sommes passés du soutien aux personnes âgées précaires à un soutien aux personnes âgées en perte d'autonomie. Il y a là un vrai changement de paradigme. Nous aimons souvent à rappeler à l'ODAS que les personnes âgées n'ont pas besoin d'être aidées mais qu'au contraire, elles ont besoins d'aider et d'être reconnues dans la société. Nos efforts doivent donc se concentrer sur celles qui sont en perte d'autonomie.

Tous ces éléments conduisent donc à un rapprochement des différentes composantes de la perte d'autonomie, que celle-ci soit liée à l'âge, à la naissance, à la maladie ou à l'accident. Chacun doit se voir garantir une évaluation de sa « situation » (et non pas simplement de ses incapacités) de façon à pouvoir co-construire avec lui un projet de vie (ou un projet de fin de vie). Ceci ne va pas sans un certain nombre de conséquences en termes de mise en danger de l'individu lui-même mais aussi de son entourage.

L'enjeu est bien celui de l'insertion des personnes en perte d'autonomie dans la vie quotidienne de la cité. De ce point de vue, le législateur a probablement commis une erreur stratégique en incluant les questions liées à l'accessibilité dans une loi sur le handicap. En effet, cette notion d'accessibilité est beaucoup plus large et concerne aussi bien les familles quand il s'agit de se déplacer avec une poussette ou bien encore la vie économique quand un salarié doit utiliser un diable pour monter des charges lourdes dans des bâtiments qui sont loin d'être toujours adaptés.

« LA QUESTION DE LA PRÉVENTION N'A ÉTÉ GLOBALEMENT QU'AMORCÉE. »

L'une des problématiques en cours tient dans le poids croissant de l'allocation au détriment de l'insertion dans l'évolution des dépenses départementales. Ce mouvement pousse notamment les départements à chercher des ressources pour financer cette allocation. La question de l'insertion doit aussi faire face aux contradictions du marché et à la diminution de l'emploi non qualifié. Les départements se trouvent là dans une position difficile puisque bien qu'étant chefs de file de l'insertion, ils doivent composer avec un État qui mène les politiques d'emploi et de traitement du chômage, ainsi qu'avec les régions qui jouent un rôle économique et en matière de formation.

Tout l'enjeu est de soutenir l'inscription de ces personnes en insertion dans des réseaux de sociabilité qui ne les cantonnent pas dans un rôle de bénéficiaires. Pour cela, les départements doivent opérer tout un travail de maillage avec les villes. Il n'y a pas d'avenir pour les départements sans une relation forte avec les communes, chacun travaillant sur ses propres compétences dans l'intérêt commun. La condition pour que ce travail réussisse est que l'observation ne s'attache pas seulement à la vulnérabilité économique mais aussi à la vulnérabilité relationnelle et identitaire, tout en confortant la démarche de territorialisation.



ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Un intervenant

Pourriez-vous préciser la notion de management par l'aval ?

Didier MARCON, Conseil général du Tarn

L'ANDASS a proposé récemment que les départements ne soient pas gestionnaires du RSA mais je me demande s'il ne faudrait pas plutôt prévoir un dispositif où l'allocation serait gérée de façon globale par un organisme de type CAF, les départements adaptant de leur côté les demandes selon les besoins de personnes.

Roland GIRAUD

La coopération entre villes et départements est effectivement fondamentale pour ces derniers. Certains départements se retrouvent d'ores et déjà dans une situation d'isolement sous l'effet de la fermeture des critères d'offres de service de la part des autres acteurs mais aussi parfois du fait même de la posture départementale. Ceci étant, je ne suis pas persuadé que le triptyque sur lequel travaille l'ODAS - avec prévention pour les villes et prévention/protection pour les départements - soit le plus pertinent. Dans les faits, ces notions sont beaucoup plus mélangées et plus métissées, d'autant que le concept de prévention est un concept mou et faiblement opératoire.

Pierre VIDAL-NAQUET

L'idée de management par l'aval entend essayer de répondre aux exigences contradictoires avec lesquelles les acteurs sociaux doivent composer sur le terrain. Une grande partie de leur action est non dite et non verbalisée, de sorte que le travail est accompli d'une façon qui n'est pas tout à fait conforme aux prescriptions. C'est donc ce qui m'a amené à développer cette notion de « ruse », qui est notamment très intéressante de par son ambivalence. Il s'agirait, dès lors, d'établir des procédures de reprise de l'action pour déterminer jusqu'où l'agent peut aller. D'une manière générale d'ailleurs, le management a souvent beaucoup de mal à intégrer les notions d'incertitudes et de contradictions alors que celles-ci sont inhérentes à la vie elle-même.

Laurence QUINAUT

Quant à l'idée de triptyque, il n'est effectivement peut-être pas utile de chercher à trop modéliser les dynamiques qui peuvent s'enclencher sur les territoires puisqu'elles dépendent avant tout des caractéristiques desdits territoires. La répartition des rôles peut fluctuer selon les endroits. C'est d'ailleurs ce qu'entérine le projet de loi sur la décentralisation en mettant la gouvernance comme point central et en laissant les acteurs agencer leurs interventions sur un territoire donné. La dimension essentielle tient dans la capacité des acteurs à ne pas produire des actions segmentées par publics.



S'agissant ensuite du management par l'aval, le domaine du travail social a aussi pour spécificité de comprendre tout un corpus de valeurs et de références qui, pour les travailleurs sociaux, resteront toujours supérieures aux orientations politiques de leur employeur. Ceci ne signifie évidemment pas que le travail s'opère dans un grand n'importe quoi mais c'est ce qui explique en grande partie le décalage qui peut exister entre les consignes que nous donnons en tant qu'institutions et la réalité de ce qui est mis

LE MANAGEMENT A SOUVENT BEAUCOUP DE MAL À INTÉGRER LES NOTIONS D'INCERTITUDES ET DE CONTRADICTIONS ALORS QUE CELLES-CI SONT INHÉRENTES À LA VIE ELLE-MÊME.

en œuvre. Il y a là tout un travail à mener en termes de management de façon à trouver un mode de fonctionnement un peu plus constructif et « pacifié » entre dirigeants et travailleurs sociaux de terrain.

Pierre VIDAL-NAQUET

Cette notion de valeurs est effectivement essentielle et se doit d'être discutée. Il ne s'agit pas ici d'estimer qu'il existerait des « valeurs » qui n'appartiendraient qu'aux travailleurs sociaux et qui les placeraient au-dessus de tout. La réalité correspond bien davantage à une forme « d'éthique de situation » qui s'apprécie selon les cas de figure et pour lesquels il n'est pas forcément facile de déterminer quels types de valeurs entrent exactement en jeu.

Le fait de mettre en lumière ces pratiques de terrain peut, du reste, constituer un moyen de revaloriser le travailleur social en lui faisant prendre conscience qu'il est aussi en train de construire quelque chose de spécifique vis-à-vis des situations données.

Didier LESUEUR

La confrontation des légitimités entre celle du politique et celle des travailleurs sociaux ne doit pas être traitée frontalement mais plutôt au travers des organisations.

Par ailleurs, le constat de l'ODAS est que les relations entre villes et départements restent encore très perfectibles, peut-être aussi du fait de l'absence de concordance des mandats. Enfin, il convient de rappeler que le développement social ne saurait en aucun cas se résumer à un « développement du social ». Le développement social correspond bien à un traitement territorial d'une problématique en mobilisant l'ensemble des politiques publiques, qu'elles soient départementales, étatiques ou municipales.



Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de cette table ronde.

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





TABLE RONDE

► INTERVENTIONS SOCIALES, CHANGEMENT DE FINALITÉS ET DE NATURE ?

Action sociale, intervention sociale, travail social, la confusion est souvent de mise entre ces expressions. Les redéfinir nous permettra de nous réapproprier leur complémentarité, et de préciser les attentes envers leurs différents acteurs : professionnels, encadrement et politiques ? Qu'en est-il de leurs fondamentaux respectifs ? Dans un contexte où s'empilent les dispositifs, où la critique d'une bureaucratisation de l'activité s'amplifie, où la recherche de la performance perturbe, où les organisations peinent à se stabiliser et les moyens sont limités : quels repères pour des professionnels désorientés ? Quel sens donner à leur engagement professionnel ? Les valeurs professionnelles et les valeurs de service public peuvent-elles les étayer ? Secteur fortement exposé aux risques psychosociaux, le rôle de l'encadrement est-il questionné ? Quant au sens de l'action, comment les politiques s'en saisissent-ils ?

Table ronde animée par

Françoise CANIPEL

Carol KNOLL

Directrice générale adjointe aux solidarités
du conseil général de la Saône-et-Loire

« Les nouveaux professionnels du travail social, et parmi eux les éducateurs, sont parfois ainsi décrits : « Ils ne servent ni à réadapter, ni à réinsérer, ni à mettre au travail, ni à médicaliser,

ni à normaliser. Ils posent à la collectivité la question de leur utilité. » À l'heure de la décentralisation, des transferts de compétences en matière de choix de priorités sociales et éducatives, exposez - en les étayant sur les actions que vous avez menées auprès de personnes inadaptées ou handicapées - les réflexions inspirées par ces quelques lignes et les perspectives

qui semblent se dessiner pour le métier que vous allez exercer. »

Ce sujet, donné à l'épreuve de psychopédagogie du diplôme d'État d'éducateur spécialisé en 1984, a certes un peu vieilli quant aux termes employés mais reste encore pleinement d'actualité sur le fond.

Ce bond de trente ans en arrière nous conduit à nous demander s'il existe des invariants du travail social, si la situation d'aujourd'hui est si nouvelle que cela et si nous pouvons au moins nous appuyer sur quelques perspectives.

La relecture des parutions de l'époque trahit surtout une forte évolution quant au vocabulaire employé. Au début des années 80, s'agissant du handicap physique ou mental, on parlait encore « d'infirmes », « d'invalides », de « débile profond », de « psychotique », de « personne inadaptée ». Aujourd'hui nous évoquons plutôt les « personnes porteuses de handicap », de « troubles de santé invalidants », « d'altération des fonctions cognitives », etc.

L'assistante sociale est devenue « assistant de service social », l'éducateur de rue s'occupe désormais de « prévention spécialisée » et la notion de « réadaptation » a laissé place à la « réinsertion » ou la « resocialisation ».

Un terme ressort aujourd'hui qui n'apparaissait quasiment jamais dans les livres d'il y a trente ans : celui de « partenariat ».

Nous pouvions lire dans « Le malaise des travailleurs sociaux » l'analyse suivante :

« Les problèmes rencontrés par les professionnels sociaux dans leur vie professionnelle quotidienne renvoient sans cesse à une interrogation sur la nature de la société. Il est difficile d'avoir une activité pédagogique si on ne ressent pas le présent comme source de valeur. (...) Pour naturelle qu'elle paraisse, la propension des personnels sociaux à s'opposer et à poser les problèmes de société est fort mal acceptée des pouvoirs. (...) Il n'est pas rare, en retour, que certains professionnels sociaux fassent passer pour une lutte d'idées la défense de leurs intérêts corporatistes. »

De la même façon, les publications de l'époque

s'interrogeaient sur le malaise ressenti par les travailleurs sociaux face aux changements rapides de la société et pointaient déjà la perspective de moyens toujours plus réduits face à des besoins d'intervention sociale accrus.

Par conséquent, la plupart des constats que nous dressons aujourd'hui étaient déjà présents il y a trente ans. L'une des grandes nouveautés tient dans l'inflation législative et réglementaire qui a eu lieu depuis. L'action sociale a eu tendance à se bureaucratiser jusqu'à totalement s'enliser.

Ce qui change surtout aujourd'hui dans le travail social, c'est avant tout l'absence de réponse. Les thématiques de logement, d'emploi ou de santé étaient déjà présentes mais là où l'on parlait par le passé d'un éloignement des publics vis-à-vis de l'emploi, force est de constater que c'est désormais l'emploi qui s'éloigne de ces mêmes publics.

Nous ne manquons certes pas de lieux de réflexion. Les sollicitations sont multiples et les colloques très nombreux mais pour des réflexions qui ne débouchent trop souvent que sur rien de très concret. De même, les formations sont très diverses.

Il nous faut pourtant agir et ce de façon urgente, dans un contexte où les besoins explosent et où les moyens se raréfient. Nous sommes face

à un certain nombre de choix entre un usager qui ne serait là que pour recevoir des allocations ou qui aurait avant tout à gagner en autonomie, un travailleur social qui interviendrait plutôt comme

simple gestionnaire ou qui serait plutôt là pour prendre des décisions, ou encore des cadres qui se cantonneraient à de la gestion de planning ou qui contribueraient plutôt à de la construction de sens.

Il y a donc là un véritable choix de société à opérer. Allons-nous vers une société « d'assistés » (et tout en distinguant bien d'un côté l'assistantat et de l'autre la légitime assistance) ou bien voulons-nous promouvoir un modèle d'acteurs citoyens ? Pour ce qui me concerne, je considère que j'ai tout intérêt à pouvoir disposer de travailleurs sociaux et de cadres qui soient formés en fonction des objectifs de

« VOULONS-NOUS PROMOUVOIR UN MODÈLE D'ACTEURS CITOYENS ? »

départ. Le pire serait qu'une personne soit formée à un métier et qu'on lui demande ensuite d'en exercer un autre sur le terrain.

À l'heure où le vocabulaire social emploie beaucoup les mots « d'autonomie », « d'équité » ou de « solidarité », nous devons bien avoir en tête la résonance de ces termes vis-à-vis des notions de liberté, d'égalité et de fraternité. Sommes-nous bien ici dans une déclinaison du projet républicain ou bien ne sommes-nous pas en train de dériver vers un appauvrissement de ce dernier ? La question mérite d'être posée.

J'attends beaucoup des Assises du travail social qui ont été annoncées par le premier ministre et qui sont en cours de préparation. Leur réussite dépendra notamment de la capacité des acteurs à bien garder à l'esprit la nécessité de commencer par un travail sur les fondements et sur la stratégie, la détermination des outils n'intervenant qu'ensuite, une fois le diagnostic posé.

Pour conclure, s'il est vrai qu'il est parfois compliqué de suivre un cap et savoir où nous allons, je rappellerai cette parole de Lao-Tseu : « Trop loin à l'Est, c'est l'Ouest ».

.....

Olivier NOBLECOURT
Vice-président du CCAS de Grenoble

J'essaierai de vous apporter ici mon témoignage d'élu municipal et intercommunal sur la base d'un projet politique d'action sociale que nous avons totalement refondé à partir de 2008 à Grenoble. Nous partions notamment du constat de l'impérieuse nécessité de repenser les modes d'intervention de l'action sociale à l'échelle territoriale compte tenu des trois grandes évolutions que chacun connaît et qui ont été rappelées par l'ensemble des intervenants :

- l'évolution des formes de pauvreté et l'arrivée de nouveaux publics ;
- la complexification des réponses et la « balkanisation » du travail social ;
- l'évolution du regard que porte la société sur la pauvreté, avec y compris les conséquences en termes de non-recours et de déconstruction des rapports de confiance à tous les échelons du travail social (entre les professionnels et les institutions mais aussi entre les usagers et les professionnels).

Nous avons donc d'abord cherché à redéfinir les grands objectifs autour de trois orientations :

- faciliter l'accès aux droits et recréer de nouveaux mécanismes distributifs aux nouveaux besoins que rencontrent nos concitoyens (logement, insertion professionnelle des jeunes, précarité énergétique) ;
- redonner la priorité à l'action collective ;
- remettre l'action sociale dans le cœur de la vie sociale des différents quartiers et des différents territoires de la ville.

Le premier enjeu est d'adresser les formes de pauvreté que nous ne touchons pas aujourd'hui, tant il est vrai que l'action sociale a eu tendance à se complaire dans le confort de files actives et de politiques ciblées par publics qui donnaient une illusion d'efficacité mais qui la conduisait à passer à côté de phénomènes tout à fait massifs de pauvreté. C'est ainsi qu'à Grenoble, le CCAS était organisé en entités distinctes pour les personnes âgées, pour la petite enfance et pour les personnes précaires, chacune de ces structures ne s'occupant que de son seul domaine.

La démarche suppose aussi de s'inscrire dans une logique davantage axée sur la prévention et non pas uniquement sur du travail social curatif, tout en intégrant le fait que les aides puissent avoir un caractère ponctuel. Nous n'avons pas que des accompagnements lourds : nous pouvons aussi contribuer à la résolution de problèmes conjoncturels que rencontrent des ménages à des moments-clés de leur existence.

Le principe est, en outre, de considérer aussi bien l'individu que son milieu. Une démarche qui réserve le traitement de l'individu à l'action sociale quand la politique de la ville se charge du renouvellement urbain de manière déconnectée, est forcément vouée à l'échec. L'action sociale doit être prise en compte dans l'ensemble des politiques qui concourent aujourd'hui à l'organisation et à la vie des différents territoires.

Nous nous sommes donc attachés à essayer de faire évoluer la nature de l'intervention sociale, tout d'abord par l'installation dans les différents quartiers de lieux mutualisés avec d'autres services. Ces « maisons des habitants » abritent des équipes très largement pluridisciplinaires et ont remplacé des centres

sociaux qui avaient fini par être stigmatisés par les habitants.

Nous avons notamment réfléchi à cette occasion sur la notion d'accueil s'agissant d'un équipement collectif. Dans des territoires urbains où l'espace public est devenu très largement anxiogène, les lieux protégés que sont les équipements publics collectifs sont fondamentaux pour permettre le croisement des publics et cette rencontre entre habitants. Les maisons des habitants abritent ainsi désormais l'ensemble des antennes municipales afin, pour les ménages, de pouvoir effectuer leurs démarches administratives (inscription des enfants à la cantine, au club de foot, demande de papiers d'identité, etc.). L'endroit a aussi été mutualisé avec les associations d'éducation populaire MJC et maisons de l'enfance.

La deuxième orientation de notre action a visé à recréer de l'action collective de manière massive par la mise en œuvre de dispositifs ouverts à tous. Par exemple, nous avons créé un système de paniers solidaires de fruits et légumes produits localement et vendus entre quatre et neuf euros en fonction du quotient familial. Entre également dans ce cadre, la mise en œuvre de plates-formes ouvertes à tous sur la précarité énergétique ou sur l'accompagnement budgétaire. Tout ce qui banalise l'accès aux services sociaux et qui rend l'action sociale accessible à tous nous semble aller dans le bon sens et nous permet notamment de mieux identifier les phénomènes de non-recours.

Le troisième axe s'attache à remettre les usagers au cœur de nos politiques et à leur redonner une réelle capacité d'impulsion, ce qui suppose notamment une remise en cause assez fondamentale des postures des professionnels. Nous avons ainsi créé des comités des usagers dans chacune des maisons des habitants et où siègent non pas des « notables » de la participation (à savoir des responsables associatifs qui ont l'habitude de prendre la parole) mais de vrais usagers de nos services sociaux. Des budgets participatifs qui sont mis à disposition et qui sont gérés par les usagers eux-mêmes ont donné naissance à pléthore d'initiatives.

La pluridisciplinarité des équipes intervient comme un élément fondamental. Ces lieux doivent s'appuyer non seulement sur des assistants ou des conseillers en économie sociale

« LA PLURIDISCIPLINARITÉ DES ÉQUIPES INTERVIENT COMME UN ÉLÉMENT FONDAMENTAL. »

et familiale mais aussi sur des médiateurs, des agents de développement, des écrivains publics, etc, le tout dans cette optique de rendre le plus banal possible le recours à l'action sociale. Ceci nécessite également pour les professionnels un changement de vision là où ils avaient tendance auparavant à se raccrocher aux notions de normes et de catégories de populations.

En conclusion, je crois que nous sommes désormais face à trois enjeux très importants.



Il nous faudra, tout d'abord, revoir la gouvernance territoriale et nous mettre en capacité de co-construire des politiques locales à partir des besoins du terrain. Chaque quartier a sa propre histoire et ses propres capacités. Notre service public d'action sociale doit donc s'adapter, en particulier au travers de la capacité que les professionnels auront de se servir des dispositifs. À cet égard, nous avons besoin que les départements s'inscrivent, eux aussi, dans cette optique d'adaptation aux territoires, en partenariat avec les villes. Il est vrai que certaines considérations historiques ou plus prosaïquement de concurrence politique ont pu conduire à des interférences et rendent ce champ encore extrêmement perfectible. Si la loi ne nous donne pas à l'avenir un cadre plus contraignant, il nous faudra arrêter les discours sur « l'intelligence territoriale » et mettre enfin celle-ci en œuvre. En tout cas, la mise en œuvre du RSA nous a montré que dans un certain nombre de cas, faire

parcours de vie et qui seraient certainement plus en phase avec ce que vivent les habitants des quartiers. Ceci permettrait en particulier de recréer des passerelles entre l'éducation populaire et le travail social, tout en renforçant les liens de confiance avec nos usagers.

.....

Denis VALLANCE
Directeur général des services du conseil
général de Meurthe-et-Moselle

L'articulation entre le métier de travailleur social et l'ensemble des stratégies de développement est au cœur de nos discussions d'aujourd'hui. Nous retrouvons là la problématique de la façon dont la question des solidarités peut être traitée autrement que par la spécialisation d'une fonction ou d'une collectivité.

Toutes les discussions que nous avons depuis ce matin dénotent une assez forte convergence sur les constats. Pourtant, dès lors que chacun essaie d'en tirer des conclusions et des propositions d'actions, la tendance est de nous replier dans notre vision et dans ce que nous représentons. Il nous faudra donc prendre tout le temps nécessaire pour arriver à nous projeter et opérer une synthèse de ces différentes contributions afin de réinvestir ces problématiques lorsque nous serons revenus dans nos lieux respectifs.

LA NÉCESSITÉ D'UN PROJET POLITIQUE

On a cru pendant très longtemps que le développement économique allait mécaniquement nous conduire à résoudre les problèmes sociaux par un effet de « tâche d'huile ». Nous savons désormais que tel n'est pas le cas.

Un autre paradigme consiste à considérer que la dimension sociale peut constituer la finalité elle-même et le levier du développement. Cette vision s'appuie sur l'idée que c'est en réglant les difficultés des personnes qui sont le plus dans le besoin que les politiques publiques grandissent. Dans cette optique, on part du principe qu'en s'occupant prioritairement des problèmes de transport, d'accès à l'éducation de ces populations les plus défavorisées, on règlera par là même le problème pour toutes les autres caté-

« IL NOUS FAUDRA ARRÊTER LES DISCOURS SUR "L'INTELLIGENCE TERRITORIALE" ET METTRE ENFIN CELLE-CI EN ŒUVRE. »

confiance aux territoires n'est pas toujours la bonne option. Pour ma part, je considère que la loi devrait structurer beaucoup plus la répartition des tâches entre les uns et les autres.

Le deuxième grand enjeu est celui de l'évolution des métiers de l'action sociale. Une réflexion est notamment en cours sur les métiers de la médiation de l'action sociale. Il existe en particulier des métiers peut-être moins qualifiés que ceux de l'action sociale proprement dite mais qui nous permettent des liens avec les habitants que nous n'avions pas précédemment.

Le dernier sujet – et peut-être le plus important – se rapporte à la nécessité, si nous voulons faire évaluer les finalités du travail social, de s'interroger très fortement sur le recrutement et sur cette dramatique endogamie culturelle qui caractérise le secteur social. Aujourd'hui, les travailleurs sociaux sont tous passés par les mêmes filières et portent à peu près tous la même idéologie. Il faudrait donc pouvoir recruter des personnes porteuses d'autres formes de



gories d'habitants. Cette idée du social comme levier du développement conduit, en outre, à considérer les populations les plus défavorisées comme de nouveaux acteurs potentiels du développement humain au lieu de les stigmatiser comme les « boulets » des finances publiques.

Le politique doit aussi interpellier la société et prendre en mains ces questions, sans pour autant se les réserver. Toutes les questions de société ne peuvent pas être réglées par le politique, comme l'a d'ailleurs montré l'exposé de Pierre Radanne quand il nous a expliqué que le premier enjeu en matière de développement durable était déjà de parvenir à un changement de comportement des populations elles-mêmes.

Tout cela pose la question de savoir ce que notre société est capable de supporter en termes d'intervention au titre de la solidarité sociale. Par exemple, si tout le monde s'est bien évidemment réjoui de la loi sur le handicap, les interrogations se font de plus en plus grandes quant à notre capacité à supporter les coûts correspondants. Il existe d'autres manières de compenser le handicap que la mécanisation ou la mise aux normes : le lien et la solidarité sont tout aussi, sinon beaucoup plus importants.

Il appartient donc au politique de réinterroger la société sur ce que doivent recouvrir les objectifs de solidarité et sur la façon dont les rôles vont pouvoir se répartir. L'idée à très long terme prévalu que l'action publique pourrait tout régler.

Comme tel n'est pas le cas, il faut impérativement que l'affichage d'un objectif s'accompagne désormais d'un affichage clair des modalités de mise en œuvre respectives entre le public, le privé et les citoyens eux-mêmes.

L'IMPACT SUR LE TRAVAIL SOCIAL

Le domaine social doit avant tout aider la société à comprendre le sens du travail qu'il mène, sans le garder par-devers lui. Il conviendrait notamment de davantage partager cette dimension « éthique » dont il a été question tout à l'heure et qui anime le plus souvent l'action des travailleurs sociaux. Pour autant, il faut aussi se demander si cette façon d'aller au-delà de la demande de l'institution et d'aider malgré tout les personnes, ne fait pas finalement parfois écran au juste retour citoyen. Il existe, dans certains cas, une certaine forme de jeu curieux par lequel le travailleur social s'attache à éteindre des incendies qui se raniment continuellement, justifiant par là même une nouvelle intervention alors qu'il faudrait peut-être davantage solliciter les capacités de la personne aidée pour éviter que les problèmes se renouvellent constamment.

L'examen des situations difficiles ne doit pas rester dans le seul cercle du social. Il faut trouver des modes d'organisation par lesquels c'est l'ensemble de la problématique de l'usager qui peut être appréhendée. Dans cette optique, les travailleurs sociaux sont avant tout en charge d'élaborer un diagnostic complet de la situation, charge ensuite à eux de la faire partager

à leurs collègues des autres services. Le travailleur social doit devenir un acteur de la relation sociale et non pas un simple gestionnaire de dispositifs.

« LE TRAVAILLEUR SOCIAL DOIT DEVENIR UN ACTEUR DE LA RELATION SOCIALE ET NON PAS UN SIMPLE GESTIONNAIRE DE DISPOSITIFS. »

L'IMPACT SUR LES ORGANISATIONS

L'évolution des organisations passe avant tout par une plus grande transversalité. Nous retrouvons en particulier l'idée que les personnes n'aient pas à être préalablement « marquées » pour pouvoir bénéficier d'un dispositif, mais que le tarif puisse être modulé en fonction d'un certain nombre d'éléments.

Cette notion de transversalité conduit, pour un certain nombre de départements comme celui de la Meurthe-et-Moselle, à placer la question des solidarités au cœur des projets de l'administration. Dans cette approche, c'est le social qui convoque l'approche généraliste et non pas l'inverse.

La logique de projet doit nous conduire à nous inscrire non pas seulement dans la résolution

de questions mais dans la construction commune. Le fait de construire ensemble permet d'estomper un temps les difficultés et de laisser une place à l'espoir dans l'avenir. En se projetant sur une construction positive pour demain, on résout déjà le plus souvent une partie des problèmes.

Un travail devra aussi être mené en direction du management et notamment de l'encadrement de premier niveau, qui se trouve tiraillé entre la solidarité avec ses équipes et les injonctions qu'il doit transmettre de la part de l'encadrement supérieur. Nous devons l'aider à résoudre ces contradictions au travers de nos dispositifs et de nos plans de formation.

Anne-Laure GARCIA

Nous nous dirigeons vraisemblablement vers des États généraux du travail social en 2014 avec une préparation au travers d'Assises interrégionales en 2013. Tous les débats d'aujourd'hui montrent que cette démarche est désormais nécessaire. La cohésion sociale doit s'entendre entre tous les acteurs en partant des usagers, des intervenants sociaux qui les accompagnent, des techniciens des organisations mais aussi des décideurs politiques.



[Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de cette table ronde.](#)
www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





DÎNER DÉBAT

► SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL : CHANGEMENT DE PARADIGMES ?

Les politiques de solidarités sont de véritables vigies, elles constituent des espaces d'observation des évolutions sociétales. Évolutions qui fragilisent ou qui refondent le lien social. L'approche globale des situations individuelles s'avère nécessaire et rend tout aussi nécessaires des réponses plurielles car, à chaque fois, adaptées aux contextes et présentant de multiples facettes : difficultés familiales, de santé, d'emploi, de logement... Les politiques de solidarité peuvent-elles alors répondre seules aux défis posés ? Comment les articuler aux politiques économiques, sanitaires, éducatives et autres ? Le développement social local et son articulation au développement durable serait-il la perspective ? La participation des usagers de l'action sociale et médico-sociale s'inscrit dans les textes de loi depuis janvier 2002. Citoyens à part entière, comment les associer à la co-construction et à l'évaluation des politiques territorialisées ? Ces évolutions dépassent-elles nos frontières ? Comment nos voisins européens dessinent-ils leur modèle d'inclusion sociale ?

Dîner débat animé par

Jean DUMONTEIL, Directeur de la Lettre du secteur public

John HALLORAN

Directeur du réseau european social network (ESN)

ESN est un réseau qui réunit des cadres responsables de l'action sociale issus de trente pays en Europe. Nous étions réunis hier à l'occasion d'un groupe de réflexion qui regroupe les cadres de dix pays. Le sujet correspondait

peu ou prou à celui qui sert de canevas à vos réflexions puisqu'il s'agissait de réfléchir à la meilleure façon de répondre aux besoins sociaux dans une période d'austérité comme celle que nous traversons.

Nous pensons il y a deux ou trois ans que cette situation n'aurait qu'un caractère temporaire mais force est de constater qu'elle perdure et qu'elle doit nous conduire à réfléchir plus profondément.

Malgré des structures et des services sociaux ou de santé différents, malgré des conditions économiques variables, les pays européens et les pouvoirs publics sont confrontés à une hausse de la demande, conjuguée à une diminution des finances publiques. Dans certains pays, un fossé dangereux se creuse entre le PIB et le coût de la protection sociale.

Je me suis rendu récemment en Grèce et j'ai constaté que l'impact social était considérable. Les structures de services actuelles ne sont clairement pas tenables. D'autres pays sont également en train de revoir leur offre de services, que ce soit en termes d'éligibilité ou de personnels. En Italie, les subventions de l'État ont été diminuées de 50 % en trois ans.

Les réformes qui vont être initiées dans le cadre de la crise financière risquent de venir encore plus désavantager et stigmatiser les personnes en marge et sont, de fait, dangereuses.

plus d'importance à l'amélioration de la planification stratégique, à la gestion des coûts, à la recherche d'éléments d'appréciation et à la mesure des résultats. Surtout, nous nous efforçons d'associer et d'écouter ceux qui utilisent nos services.

Ces problèmes économiques et l'environnement social nous obligent à revoir la nature même de notre modèle social européen. Il s'agit notamment de construire une société où tous les citoyens seront informés, impliqués, responsables et intégrés. Ceci implique de transformer les services publics pour assurer les systèmes de transport intégré, le logement, la santé et le bien-être mais aussi de mettre en œuvre un développement social préventif, d'activation et personnalisé.

Les notions de partenariat et de co-production devront être privilégiées. L'évolution pourra se traduire, par exemple, par la remise en cause et même la fermeture dans de nombreux pays des anciens hôpitaux psychiatriques et des grands services résidentiels qui excluent les personnes de leurs familles.

La Commission européenne a lancé récemment une nouvelle initiative visant à regrouper plusieurs actions autour d'un train de mesures consacrées aux investissements sociaux. Ce programme vise à rééquilibrer le débat en cours au sein des États membres, et qui est presque uniquement centré sur l'emploi et la croissance. Il suggère notamment aux États membres d'adopter une approche en termes de cycle de vie et d'investir prioritairement sur les premières années de l'existence. Il encourage aussi vivement les États membres à utiliser les fonds structurels européens pour investir dans les services sociaux de proximité.

« IL S'AGIT DE CONSTRUIRE UNE SOCIÉTÉ OÙ TOUS LES CITOYENS SERONT INFORMÉS, IMPLIQUÉS, RESPONSABLES ET INTÉGRÉS. »

La crise a néanmoins provoqué un sursaut pour un certain nombre de pays qui se penchent sur l'avenir et posent la question de la façon de développer un cadre durable pour répondre aux besoins de nos concitoyens au cours des dix prochaines années.

Nos sociétés connaissent elles-mêmes de profonds changements et accordent une importance accrue aux choix personnels, à l'égalité et aux droits. En tant que gestionnaires, professionnels et élus, nous attachons de plus en



L'ESN mène aussi depuis quelques années un programme auprès de pays comme la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie ou la Pologne pour les inciter à fermer les anciens centres soviétiques où des centaines, voire des milliers de personnes se trouvent encore logées en pleine campagne. La Commission européenne accompagne notre action vers le développement de services de proximité dans ces pays.

Votre débat rejoint celui de collègues de toute l'Europe sur la manière de reconfigurer le contrat social. Il intervient à un moment de réflexion sur trente années de décentralisation en France et nous apporte une contribution importante tandis que nous cherchons à préserver, voire à revitaliser, les valeurs sociales pour la prochaine décennie.

Jean DUMONTEIL

Vous venez de citer un certain nombre de pays européens qui sont aujourd'hui contraints de réduire très fortement leurs budgets concernant l'action sociale et médico-sociale. Comment s'y prennent-ils concrètement pour réduire aussi drastiquement la voilure ?

John HALLORAN

Certains de ces pays ont été obligés de procéder immédiatement à des économies qui n'avaient pas forcément de pertinence sur le long terme mais qui étaient nécessaires sur le moment. Ces économies se sont, par exemple, traduites par la fermeture de l'accès à des services pour les personnes les moins dépendantes ou encore par une réduction du nombre de jours par semaine pour les services à domicile. Ces réductions ont eu un impact immédiat en termes d'emplois puisque les coûts associés à ces services correspondent à des frais de personnels. Ce type de mesures a été pris en Espagne et au Portugal mais aussi en Grande-Bretagne où dès 2009 un débat a été lancé en même temps que ces économies étaient mises en œuvre. Dans ce type de situations, la notion de dialogue avec les citoyens intervient comme un élément essentiel.

Les crises conduisent aussi parfois les acteurs à trouver des solutions innovantes face aux manques de financements. Par exemple, les ser-

vices pour les personnes âgées ou handicapées, qui ont besoin à la fois d'une intervention médicale et d'une intervention sociale, correspondaient dans beaucoup de pays à des budgets et à des ministères séparés. Dans ces conditions, les politiques de préventions étaient rendues difficiles voire inexistantes. Désormais, les transferts entre budgets sont beaucoup plus courants, chacun ayant pris conscience qu'un support à domicile reviendra toujours moins cher qu'un lit d'hospitalisation pour une personne qui peut encore être autonome.

Le deuxième exemple nous vient du Danemark. Lorsqu'une personne âgée revenait chez elle suite à une hospitalisation, les services à domicile se cantonnaient à une ou deux visites par semaine, l'ensemble partant du principe que la personne ne retrouverait pas l'indépendance qui était la sienne avant d'entrer à l'hôpital. Or on s'est aperçu qu'en concentrant des moyens sur les premières semaines qui suivaient l'hospitalisation, on parvenait à prolonger la période d'indépendance des personnes et, par là même, à générer de l'ordre de 20 000 euros d'économie par an et par personne.

Christophe BÉCHU

Sénateur, président du conseil général du Maine-et-Loire

Les problématiques sociales et médico-sociales répondent aujourd'hui à trois enjeux majeurs dont le premier est celui de la transversalité.

Pendant très longtemps, l'approche des questions sociales relevait presque d'une forme de diagnostic médical, c'est-à-dire que sur la base d'un problème spécifique et identifié, le travailleur social « prescrivait » telle ou telle solution. On a ensuite progressivement découvert que ces problématiques et ces faiblesses pouvaient s'additionner les unes aux autres et ne pouvaient plus être traitées séparément. En continuant à les traiter par cases, non seulement le domaine social se privait d'avance d'une réponse globale mais il s'éloignait surtout d'un mode de résolution où la dignité de la personne humaine aurait primé sur la notion « d'usager » d'un service ou d'une structure sociale. Dans le cadre du dispositif RMI par exemple, lorsqu'une personne avait besoin d'une formation mais aussi de passer le

permis de conduire, trop souvent l'approche a consisté à prioriser la formation et à réserver l'obtention du permis pour plus tard. Or vu le temps nécessaire pour obtenir l'aide et passer ledit permis, la probabilité était très forte d'une démobilité de la personne, surtout si ce permis intervenait comme une condition *sine qua non* pour trouver un emploi.

Cette transversalité doit aussi valoir en dehors du domaine social. La question du vieillissement doit notamment être abordée dans un cadre beaucoup plus large, tant il est vrai que le maintien à domicile n'est pas qu'une question de tarification de services mais concerne aussi tout autant la largeur des portes, la hauteur des prises, le fait de pouvoir disposer de volets roulants, etc. et ce, dès la conception du bâtiment. Nous avons, de fait, beaucoup d'efforts à mener pour parvenir à une approche beaucoup plus globale des problématiques. Nous avons notamment commis l'erreur jusqu'à il y a peu encore de traiter les budgets du handicap non pas dans le sport mais dans le social, ce qui dénotait une vision totalement parcellaire et biaisée.

Le deuxième enjeu est celui de la place des usagers. Il est toujours facile de proposer de monter des groupes d'usagers ou de mettre en place une newsletter mais nous nous heurtons à d'énormes difficultés en ce qui concerne l'implication desdits usagers. Le premier écueil tient dans la représentativité des personnes. Alors que l'objectif de politiques est que les personnes puissent s'en sortir le plus rapidement possible, nous nous retrouvons assez souvent avec un noyau d'usagers semi-professionnalisés dont les profils sont assez éloignés de ceux qui sont des passagers occasionnels de nos dispositifs sociaux. Le domaine social se caractérise également par une multitude de sigles et de structures qui nécessitent une certaine assiduité pour bien suivre tous les sujets.

Outre cette notion d'intégration des usagers dans nos dispositifs, il faudrait aussi trouver des modes d'immersion pour les travailleurs sociaux ou les élus, pour que ces derniers expérimentent ce que vivent réellement les bénéficiaires des minima sociaux. Nous avons monté une initiative de ce type en coopération avec



ATD Quart Monde et cette démarche a contribué à faire profondément évoluer le regard que portent les travailleurs sociaux sur les usagers.

Le troisième enjeu concerne les aspects financiers. La question est évidemment importante mais je reste persuadé que nous disposons de marges financières qui sont encore très importantes.

Nous allons devoir composer avec des obligations théoriques de dépenses considérables en matière de handicap, non pas pour les personnes elles-mêmes ou pour ouvrir les 30 000 places qui manquent en établissements, ni même pour améliorer les plans d'aides mais pour assurer l'accessibilité. Ce sont des dizaines de milliards d'euros que nous devrions consacrer à l'accessibilité de la totalité des bâtiments de ce pays. Quand je vois que, dans un département comme le nôtre, on nous oblige à installer un ascenseur dans un collègue où il n'y a pas d'enfants handicapés et où 80 % de la surface est de plain-pied, j'estime que ceci ne correspond ni à une urgence, ni même à une demande des parents d'enfants handicapés. Par conséquent, si dans ce domaine nous passons d'une obligation de moyens à une obligation de résultat, nous pourrions déjà réorienter un certain nombre de crédits plutôt que de les gaspiller.



De la même façon, l'obligation nous est faite d'assurer à partir de 2015 l'accessibilité dans les transports scolaires. Là où aujourd'hui dans la plupart des départements le transport des enfants handicapés s'effectue par taxis individuels et est gratuit, nous allons devoir demain équiper tous nos cars scolaires de monte-charges, soit un investissement de l'ordre de 30 millions d'euros, sans compter les travaux de maçonnerie des quais pour les arrêts situés en zones rurales. Je souhaite donc que nous soyons dégagés le plus tôt possible de cette obligation et que nous puissions utiliser ces crédits pour d'autres investissements en termes d'accessibilité, sachant encore une fois que nous disposons aujourd'hui en la matière d'un service public qui donne satisfaction à tout le monde.

Aujourd'hui dans les plans d'aide établis dans le cadre de la PCH, les attributions de matériels s'opèrent systématiquement sur la base de la propriété. Or il peut arriver que l'évolution d'une pathologie conduise à ce qu'un fauteuil acheté deux ans auparavant ne soit plus adapté à la situation, d'où une réattribution de crédits pour acheter un fauteuil neuf et d'où la nécessité pour les familles d'essayer de vendre

tant bien que mal l'ancien fauteuil. Certaines associations militent donc pour la mise en œuvre d'un système de mise à disposition par lequel les matériels resteraient propriété de la collectivité.

Toujours sur les économies potentielles, les personnes continuent encore aujourd'hui à rembourser les médicaments sur la base des tailles de boîtes formatées par les laboratoires. Il paraît inconcevable qu'un EHPAD ne puisse pas mutualiser les médicaments des différents résidents. La reconnaissance du statut de pharmacie à usage intérieur dans les EHPAD entraînerait un montant extrêmement important d'économies sans pour autant dégrader la santé de qui que ce soit.

Aujourd'hui, l'État a le monopole de la dotation forfaitaire aux établissements, les Conseils généraux n'ayant pris que sur le prix de journée globalisé. Ils ne peuvent donc pas mettre en place une tarification sur la base de dotations annuelles, ce qui leur permettrait d'entretenir un dialogue de gestion avec les établissements. Le système actuel conduit à s'appuyer sur un coefficient de remplissage des établissements pour déterminer à quelle hauteur les coûts fixes seront intégrés dans le prix de journée alors qu'un dialogue de gestion au plus près des établissements permettrait de bien mieux affiner ces éléments.

« NOS DISPOSITIFS SOCIAUX CONSTITUENT UNE FANTASTIQUE ARME ANTI-CRISE. »

Au-delà de ces pistes d'économies se pose également la question de la moralisation de nos dispositifs. Le fait que les allocations familiales

soient versées sans conditions de ressources, quel que soit le niveau de revenu des ménages, ne sera pas longtemps tenable dans un pays qui a accumulé 1900 milliards d'euros de dettes. De même, que l'APA ne soit pas récupérable sur succession et ce quel que soit le niveau de patrimoine des familles constitue probablement une anomalie. Dans le même ordre d'idée, j'ai l'intention de déposer demain devant le Sénat une proposition de loi pour que l'allocation de rentrée scolaire et les allocations familiales versées pour les enfants qui ont été placés sur décision de justice fassent l'objet d'un reverse-

ment aux Conseils généraux. Ce reversement s'opérerait non pas de manière automatique, c'est-à-dire que le contrôle du juge est maintenu. Simplement, un tiers de ces allocations serait laissé à la famille et les deux tiers restants retourneraient à la collectivité départementale quand, à l'heure actuelle, le juge n'a pas d'autre option que de choisir entre le « tout ou rien ».

Nos dispositifs sociaux constituent une fantastique arme anti-crise. Plus encore que d'une idée humaniste issue de la fin de la seconde guerre mondiale, ils proviennent du constat établi en 1929 que la pauvreté pouvait être contagieuse. Les dispositifs ont certes été fondés sur un grand nombre de principes humanistes mais aussi sur cette conscience que le maintien d'un minimum de ressources pour les personnes les plus en difficultés permettait avant tout de soutenir l'activité. Cette idée est encore valable aujourd'hui et c'est pourquoi les propositions que je viens de formuler évitent absolument de s'attaquer au nominal mais essaient, au contraire, de se rapprocher de cette philosophie initiale.

Luc ALLAIRE

Directeur de la CNSA

Dans un contexte de crise certes peut-être moins aiguë que pour d'autres pays, nous devons néanmoins chercher un certain nombre d'économies en nous efforçant de faire en sorte que celles-ci interviennent sur un mode « gagnant-gagnant ». L'exemple qui vient d'être cité de la mutualisation et de la mise à disposition des matériels techniques d'aide aux personnes handicapées plutôt que du maintien d'un système de propriété en est un exemple assez probant. Dans le même ordre d'idée, la mise en œuvre des PUI (pharmacies à usage intérieur) doit permettre non seulement de générer des économies mais aussi d'avoir un meilleur usage des médicaments.

Le nouveau projet de loi sur la décentralisation conduit à un changement de paradigme. Le rapport Broussy emploie, du reste, une jolie formule empruntée au célèbre tableau de Magritte en indiquant d'emblée que « Ceci n'est pas un rapport sur le vieillissement » mais un rapport sur les enjeux de pacte social que sont les questions liées à l'autonomie et l'avancée

en âge. Pour reprendre une image développée par Blaise Pascal, l'avancée en âge constitue désormais un enjeu politique dont le centre est partout et la circonférence nulle part.

Sans que cette caractéristique lui soit malheureusement propre, le secteur médico-social est marqué par une profonde fragmentation entre acteurs institutionnels mais aussi à l'intérieur de chaque champ. Pour l'assurance-maladie par exemple, les optiques sont très différentes entre le domaine ambulatoire, l'hôpital, etc. avec en outre, un fort enchevêtrement entre les opérateurs et les régulateurs. Le premier enjeu est donc de lutter contre cette fragmentation pour faire en sorte que les acteurs non seulement se parlent mais travaillent dans le même sens.

Le deuxième enjeu revêt un caractère plus directement politique puisqu'il s'agit de recentrer les actions autour de l'utilisateur et de ses souhaits. Bien souvent le paradigme qui est conçu initialement se trouve progressivement obsolète avec l'évolution des technologies et des organisations. Tel est, par exemple, le cas pour la problématique du maintien à domicile. Depuis trente ans, le discours est imprégné de cette notion quand, dans le même temps, les pouvoirs publics n'ont de cesse de multiplier les EHPAD et ce alors que la volonté des personnes est bien de vouloir rester chez elles.

« LE CHANGEMENT DE PARADIGME RISQUE D'ÊTRE ASSEZ LONG SUR LE SECTEUR MÉDICO-SOCIAL. »

Le troisième niveau de réponses concerne les politiques urbaines. En France, seulement 6 % des logements sont adaptés pour les personnes handicapées ou en perte d'autonomie contre 16 % aux Pays-Bas, 12 % au Danemark ou encore 10 % en Espagne. Cet enjeu dépasse évidemment le seul domaine social. Il en va de même pour les transports, pour lesquels le rapport Broussy cite notamment l'exemple de la conduite des conducteurs de bus ou de métros. De fait, les personnes âgées ou handicapées ont peur d'utiliser les transports en commun car les démarrages et les freinages peuvent être parfois particulièrement brusques



alors que l'intéressé n'aura peut-être pas eu le temps de s'asseoir. Là encore, il s'agit de détails qui paraissent anodins mais qui comptent au final, tant il est vrai qu'il suffirait d'apprendre aux conducteurs d'attendre que la personne se soit installée.

S'agissant ensuite des réponses plus techniques, nous retrouvons là des enjeux industriels assez lourds. Nous finançons, en France, beaucoup de prototypes mais beaucoup de projets achoppent au moment du passage vers le développement industriel faute d'un tissu de PME comme peut s'en prévaloir l'Allemagne. Il convient notamment de créer les conditions d'une demande structurée et bien identifiée tout en s'efforçant de déstigmatiser ces équipements. Il est, par exemple, de plus en plus courant en Angleterre d'offrir un équipement de téléassistance au moment du pot de départ en retraite d'une personne. En France, un tel système est vécu comme étant le début de la dépendance. De fait, l'Angleterre compte deux millions d'abonnements quand nous n'en sommes qu'à 400 000. Il va de soi que ces enjeux industriels recoupent aussi les problématiques de l'emploi, c'est-à-dire qu'il y a là toute une politique à mener.

Le dernier enjeu a trait aux systèmes d'information. La question du dossier médico-social personnel est constamment évoquée depuis dix ans mais rien n'avance, à tel point qu'il n'existe toujours pas de support législatif en la matière. Les implications sont pourtant essentielles et multiples, aussi bien en termes de recherche – pour pouvoir faire progresser la prise en charge,

encore faut-il connaître les personnes – que de prévention ou de fluidification des conditions de prise en charge.

En conclusion, le changement de paradigme risque d'être assez long sur le secteur médico-social. La question se pose notamment de savoir s'il ne faudrait pas profiter du succès (certes relatif) des MDPH en termes de services aux usagers pour se diriger vers des Maisons de l'Autonomie (MDA).

« LA QUESTION SE POSE NOTAMMENT DE SAVOIR S'IL NE FAUDRAIT PAS PROFITER DU SUCCÈS (CERTES RELATIF) DES MDPH EN TERMES DE SERVICES AUX USAGERS POUR SE DIRIGER VERS DES MAISONS DE L'AUTONOMIE (MDA). »



ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Jean DUMONTEIL

Pour entamer ce débat, Christophe Béchu a employé tout à l'heure le terme de « moralisation » et nos intervenants cet après-midi ont insisté sur la notion de « confiance ». N'y a-t-il pas là précisément une forme de paradigme à redécouvrir ou à retrouver ?

Christophe BÉCHU

Il n'est pas de travail social sans confiance. De leur côté, les citoyens doivent prendre conscience qu'ils sont tous des bénéficiaires potentiels de nos dispositifs sociaux et que ces derniers ne sont pas réservés à une « caste » ou à une « sous-catégorie » sociale. La confiance vaut aussi de la société vers les dispositifs sociaux.

Ma conviction politique et citoyenne est que le social ne doit pas être le « pré carré » des travailleurs sociaux. Nous sommes passés d'une logique où notre filet de protection sociale reposait sur l'éventualité de la charité, vers une logique d'État providence où le citoyen a le sentiment qu'en s'acquittant de ses impôts, il s'exonère par là même de son devoir de soutien des plus fragiles, y compris parmi ses proches ou dans sa famille. Il y a là un enjeu fantastique, à savoir d'interroger le citoyen de base sur sa place dans un dispositif social. Lorsque les seuls « amis » qu'une personne âgée rencontre sont des individus qui sont payés pour passer un moment avec elle, c'est plus globalement la question de la solitude qui se trouve posée.

Par conséquent, la place du citoyen est prépondérante dans cette notion de confiance. Les villes ont un rôle essentiel à jouer en la matière car elles se trouvent en première ligne. C'est à elles, dans la construction du lien social et dans la façon de faire vivre les quartiers ou de conduire les politiques associatives, que revient la première responsabilité.

La confiance de la société vis-à-vis des dispositifs est également importante. En s'attachant à traquer les abus ou à remettre d'équerre un certain nombre de dispositifs, le politique

contribue aussi à rassurer les gens sur le fait que les dispositifs sociaux ne constituent pas un maquis de personnes qui en traquent les failles.

Pour conclure, je suis persuadé que le système gagnerait à faire en sorte que le financement de la solidarité puisse reposer pour partie sur la TVA, notamment pour mettre fin au discours qui consiste à considérer que notre système social comprendrait un certain nombre de « passagers clandestins ». Si, en dépensant ses minima sociaux, le bénéficiaire contribue même pour une très faible part à alimenter les dispositifs de financement desdits minima, l'argument selon lequel des personnes profiteraient du système et bénéficieraient d'allocations sans y cotiser tombe de lui-même sur le plan symbolique. Ceci ne conduirait pas nécessairement à une augmentation du taux, sachant que certaines dépenses aujourd'hui financées par la TVA pourraient l'être par le budget général.

John HALLORAN

Dans un contexte de faible croissance et de crise, la confiance ne peut pas être seulement invoquée comme une valeur abstraite mais doit transparaître au travers d'un certain nombre d'exemples et de preuves apportés quant aux retours que nous pouvons attendre de nos investissements sociaux. Il convient de démontrer et de mettre en lumière ces retours pour la société et pour les individus.

La confiance passe aussi par la nécessité de regarder les personnes non plus comme des victimes mais comme de véritables partenaires, de façon à construire une société où tout le monde puisse participer. L'attention de nos politiques s'est trop longtemps portée sur le handicap plutôt que sur les capacités de la personne. Il faut certes des services spécialisés pour ceux qui ont des problèmes médico-sociaux très spécifiques mais pour beaucoup de nos citoyens, nous pouvons encore mener des actions de proximité dans les familles ou dans les écoles. Ce regard d'insertion et d'inclusion me semble très important pour l'avenir.

Roland GIRAUD

Sur la problématique des maisons de l'autonomie, alors que 80 % des départements étaient

favorables au principe de départementalisation des MDPH, au final le lobbying de deux acteurs associatifs va conduire à renoncer à cette idée. Pour autant, à partir du moment où l'on est sorti du système de convergence sur l'organisation du service aux personnes âgées et aux personnes handicapées (mais non pas les prestations), l'État considère que chacun peut parfaitement inventer localement des maisons de l'autonomie. Un certain nombre de marges financières peuvent effectivement être trouvées sans rogner sur la qualité du service rendu. Il paraît également surprenant que des idées aussi simples et aussi évidentes que la mutualisation des aides techniques et des matériels ne puissent pas être mises immédiatement en œuvre.

Christophe BÉCHU

Je n'imagine pas un seul instant que l'intégration des MDPH dans les départements ne fasse pas l'objet d'amendements, tant il est vrai que tous les départements sont d'accord sur la question. Nous assumons d'ores et déjà les coûts liés à la départementalisation. Le problème est que le processus d'élaboration de la loi n'est vraiment pas clair et transparent en la matière. À quoi sert-il que nous allions dans des groupes de travail émettre un avis de manière unanime si l'on doit finalement ne tenir compte que de l'opinion du dernier qui s'est exprimé ? Il suffit que deux associations montent au créneau pour que le gouvernement se sente totalement tétanisé. Le résultat est que nous nous retrouvons avec un texte qui nous conduira, au mieux, vers un « jeu de rôles » (le gouvernement fait mine de se plier aux demandes des associations et laisse les parlementaires corriger le tir) ou au pire vers une absence de décision de peur de mécontenter les uns et les autres.

La loi sur l'accessibilité illustre parfaitement ce type de dérive. Là où ce texte fait partie des rares lois votées à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, tous les parlementaires s'accordent aujourd'hui pour considérer que ses dispositions ne pourront de toute façon pas être atteintes en 2015. Le problème est notamment que le texte de 2005 prévoit des

sanctions pénales pour les maires des villes dans lesquelles tous les bâtiments n'auront pas été rendus accessibles. Vous imaginez assez bien quel genre d'épée de Damoclès pèse aujourd'hui sur les maires en question !

L'une des difficultés est que là où la compassion ne devrait intervenir que dans la détermination de la finalité des politiques, elle prend désormais sa place dans la construction des dispositifs eux-mêmes. Faire de la politique, ce n'est pas se demander en permanence si l'on va faire de la peine aux personnes. Faire de la politique, c'est chercher à savoir ce qui est souhaitable et mettre ensuite en œuvre les dispositifs pour parvenir à cet objectif. Ceci nécessite également d'assumer le travail pédagogique pour expliquer l'écart entre ce qui est nécessaire et ce que vous proposez.

Certains parlent aujourd'hui d'une « indifférence » vis-à-vis du politique mais je retiendrais plutôt pour ma part la notion de « défense de son pré carré ». Le moindre projet de construction ou d'urbanisme se heurte désormais à une réaction extraordinaire des riverains, lesquels se considèrent quasi copropriétaires des trottoirs et des chaussées de leur quartier. Là encore, il faut que le politique assume son rôle et considère que la démocratie participative a une limite : celle de l'intérêt général. La co-construction

des dispositifs est difficilement envisageable dès lors que nous avons affaire à des lob-

bies : qui croira que les représentants de l'Ordre des pharmaciens puissent être d'accord avec la mise en place de PUI au sein des EHPAD ?

Quant à votre interrogation sur l'absence de mise en œuvre de dispositifs qui paraissent pourtant assez simples et évidents, le problème est que la moindre expérimentation se trouve désormais très vite rattrapée par toute une série de précautions et de parapluies juridiques qui conduisent le plus souvent à perdre la souplesse initiale. Nous prendrons probablement le risque d'expérimenter cette idée d'une mise à disposition et d'une mutualisation des matériels d'aide mais tout en gardant à l'esprit que la loi sur la PCH énonce bien que la personne est

AIRE DE LA POLITIQUE. C'EST CHERCHER À SAVOIR
CE QUI EST SOUHAITABLE ET METTRE ENSUITE EN ŒUVRE
LES DISPOSITIFS POUR PARVENIR À CET OBJECTIF.

titulaire de droits individuels à compensation.

Luc ALLAIRE

La France reste effectivement un pays très cartésien et jacobin, avec pour conséquence la persistance d'un véritable « corset » de textes. Le réflexe est également de demander au législateur d'intervenir à chaque nouvelle problématique. Pour autant, il existe encore un certain nombre de champs d'expérimentation possibles. Sur la MDA par exemple, en l'absence de texte, les acteurs gardent toujours une certaine latitude. L'analyse fait, du reste, ressortir autant d'expériences différentes que de départements qui se sont lancés dans l'aventure mais avec aussi un certain nombre de points communs, notamment pour ce qui concerne l'accueil unique. Il reste à savoir si tout cela va découler à terme sur un modèle juridique unique ou bien si le législateur va accepter de laisser la main aux acteurs.

Christophe BÉCHU

Le problème est qu'aujourd'hui, les départements assument tous les inconvénients d'une internalisation mais sans profiter de ses avantages. Lorsque vous devez discuter dans une même pièce avec trois médecins qui travaillent pour trois organismes différents (un médecin du conseil général, un médecin du travail, un médecin de l'Éducation nationale), qui exercent le même nombre d'heures mais qui n'ont pas le même salaire à la fin du mois, il arrive un moment où la demande d'une prime départementale pour faire en sorte que tous les trois touchent la même chose devient forte et difficile à refuser. Je suis donc partisan d'une internalisation clairement affirmée.

La vraie question est celle de la façon d'associer les associations d'usagers, lesquelles se sont mises en tête qu'un GIP leur donnait plus de possibilités d'agir sur les politiques. Pourtant ces problématiques pourraient parfaitement être traitées avec l'internalisation, cette dernière ayant avant tout pour but de simplifier le processus hiérarchique et d'apporter davantage de mutualisation et de transversalité. La place des usagers est certes une question pleine et entière mais elle ne relève pas de l'organisation interne des services.

Didier MARCON, **Conseil général du Tarn**

Il existe encore un certain nombre de problématiques qui ne sont toujours pas réglées par les textes en cours de préparation. Par exemple, le recrutement des directeurs de foyers de l'enfance dépend toujours d'une décision du ministre.

Par ailleurs, l'article du code de la santé publique qui énonce que le service de PMI doit être dirigé par un médecin fait l'objet d'une interprétation très restrictive de la part du Conseil d'État, de sorte que nous ne pouvons plus mettre un service de PMI sous l'autorité des directeurs de territoires.

Christophe BÉCHU

Nous avons prévu de déposer des amendements sur ces deux sujets.

Jean DUMONTEIL

Pourrions-nous dire que la norme est moins contraignante de l'autre côté de la Manche ?

John HALLORAN

Je ne saurais le dire mais ce qui est sûr, c'est qu'il existe une forme de conflit et de contradiction entre la nécessité d'établir un minimum de standards en Europe et la volonté d'encourager l'innovation, quitte à encourager les citoyens à prendre les risques avec nous. Le fait même d'être indépendant et autonome suppose la prise de risques alors que dans le même temps, la société pousse tous les jours vers davantage de garanties et donc de normes. Dans certains pays, les travailleurs sociaux se retrouvent de plus en plus devant les tribunaux car le droit au service est inscrit dans la loi.

Luc ALLAIRE

Cette notion de principe de précaution n'est d'ailleurs pas que le fait de l'administration et s'inscrit plus généralement dans la culture collective. Nous l'avons vu avec la canicule en 2003 et encore récemment. Nous vivons dans une société qui réclame l'absence de risques et nous essayons de satisfaire ce souhait que nous savons impossible à contenter en multipliant des textes qui ne sont pas toujours opérants vis-à-vis de l'objectif poursuivi.

Roland GIRAUD

Par ailleurs, alors que beaucoup d'acteurs estiment qu'il serait pertinent de rapprocher du département les compétences des services sociaux, médicaux et infirmiers de l'Éducation nationale, apparemment le nouveau volet de décentralisation omet encore une fois d'opérer ce transfert. Pourtant les intervenants s'accordent pour considérer que le rapprochement de l'école et du mondial social constitue certainement l'un des principaux enjeux pour la réussite éducative et sociale de nos enfants.

Christophe BÉCHU

Pour ma part, je me demande si nous pourrions conserver durablement un système dans lequel ce n'est pas la même collectivité qui s'occupe des collèges ou des lycées. Partant de ce principe, je ne suis pas forcément un partisan du transfert de toutes les composantes du collège vers le département.

Votre question renvoie, plus généralement, à la notion de transversalité. La vérité, c'est que nos concitoyens se fichent de savoir si c'est la CNSA, le conseil général, le CCAS ou je ne sais qui, qui mène telle ou telle action : ils veulent simplement que le nécessaire soit mis en œuvre. Il nous appartient donc d'imaginer l'architecture et la gouvernance qui vont permettre de rendre ce service.

Nous disposons là de marges considérables d'amélioration, à la condition de redonner un sens à nos actions. Je crois qu'en définitive, c'est précisément ce que vous êtes tous venus chercher durant ces deux jours. Vous ne pouviez pas choisir de meilleur endroit qu'Angers et le département du Maine-et-Loire pour entreprendre une telle démarche. Outre nos vins et outre le plus fort taux d'ensoleillement de tous les départements au nord de la Loire, nous pouvons également nous prévaloir d'avoir vu grandir un penseur comme Jean Bodin, dont la célèbre maxime « Il n'est de richesses que d'hommes » résonne très certainement parmi tous vos débats et décrit parfaitement le défi qui nous attend.

Pour conclure, je voudrais vous souhaiter à tous bon courage car vous allez vous trouver en première ligne des temps que nous allons traverser.

NOUS VIVONS DANS UNE SOCIÉTÉ QUI RÉCLAME L'ABSENCE DE RISQUE ET NOUS ESSAYONS DE SATISFAIRE CE SOUHAIT QUE NOUS SAVONS IMPOSSIBLE À CONTENTER EN MULTIPLIANT DES TEXTES QUI NE SONT PAS TOUJOURS OPÉRANTS VIS-À-VIS DE L'OBJECTIF POURSUIVI.

Les changements que nous avons évoqués ce soir n'arrivent pas de manière simultanée : ils se produisent tous en même temps et d'une façon désordonnée. À cela s'ajoute le fait que nous ne disposons plus du temps de la réflexion car nous nous trouvons tous « le nez dans le guidon ». Tout cela s'inscrit dans un contexte où le social est marqué par le plus fort taux de sous-encadrement de la fonction publique, non pas tant pour des raisons de contraintes budgétaires mais parce qu'une partie des travailleurs sociaux entretient une allergie à la hiérarchie. Cette aversion aux ordres finit d'ailleurs par être contreproductive pour les agents eux-mêmes dès lors qu'ils doivent déterminer leurs propres priorités.

Dans ces conditions, il est plus que jamais important de mutualiser les bonnes pratiques et je ne doute pas que la lecture des actes de ce colloque nous permettra de repérer les initiatives les plus marquantes.



Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de ce dîner-débat.

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





TABLE RONDE

► DÉPENSE SOCIALE, COMMENT COMPRENDRE LE(S) COÛT(S) ?

Cette table ronde aura pour objectif de relire l'évolution de la dépense sociale au cours de ces 30 ans afin d'en dégager les éléments marquants. Quel rôle la question de la dépense a-t-elle eu sur les politiques sociales décentralisées ? Comment repérer et évaluer les marges de manœuvre des départements en la matière ? Quel impact sur notre modèle social ? Le contexte actuel, fortement contraint, présente-t-il des opportunités à saisir ou recèle-t-il des risques pour la solidarité nationale ?

Table ronde animée par

Yves FICTOR, Directeur de la délégation régionale Bourgogne du CNFPT

L'action médico-sociale est confrontée à des difficultés diverses qui sont autant de défis à relever : diminution des solidarités, augmentation de la pauvreté, atomisation des temps de travail, précarité énergétique, vieillissement de la population, désertification médicale, complexification des dispositifs, etc. Alors qu'à bien des égards les besoins sont supérieurs à ce qu'ils étaient il y a trente ans, s'ajoute une difficulté supplémentaire avec la crise des finances publiques. Cette crise financière n'épargnera évidemment par les collectivités locales, lesquelles devront notamment faire face en 2014 à une baisse de

1,5 milliard de leurs dotations en provenance de l'État et une régression d'autant en 2015. Entre des dépenses sociales en augmentation constante et des compensations en diminution, la charge nette pour les départements a ainsi triplé en l'espace de seulement dix ans. La question est, dès lors, de savoir si la crise actuelle pourrait au moins avoir la vertu de contraindre à une révision plus rapide et plus profonde des méthodes de gouvernance et de management. C'est dans ce contexte que 34 directeurs généraux des services ont signé un texte intitulé « Action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité ? ».

Geneviève AVENARD

Directrice générale de l'Association
Acodège, membre de l'ODAS

Cette présentation portera sur l'évolution des dépenses d'action sociale départementale de 1984 à 2011, période pendant laquelle la dépense nette des départements est passée de 5,5 à 32 milliards d'euros.

LES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE DEPUIS 1984

La dépense a été multipliée par deux en dix-sept ans entre 1984 et 2001 puisque une nouvelles fois par deux entre 2001 et 2011, ce qui dénote une accélération du phénomène à partir de 2001-2002. La période 2001-2011 a notamment été marquée par la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs depuis les 35 heures en établissements en 2000, l'APA en 2002, l'acte 2 du RMI en 2004, la loi sur le handicap en 2005, la loi de protection de l'enfance en 2007 ou encore le RSA en 2009.

L'évolution de la dépense nette par domaines montre que l'ensemble des grandes rubriques (dépenses de personnels, aide à l'enfance, âge et dépendance, handicap, insertion) a crû de façon assez homogène. La part de l'autonomie (âge et dépendance/handicap) constitue désormais le premier poste de dépenses des départements. Les dépenses d'hébergement représentent une part importante (46 %) de la charge nette, avec en 2011 des financements complémentaires qui ont été rendus nécessaires plutôt sur l'hébergement que sur les allocations.

Les dépenses d'hébergement ont été multipliées par 3,7 entre 1984 et 2011 quand, dans le même temps, les dépenses d'allocation ont été multipliées par 8,4. Ceci pose notamment la question du rôle des départements, lesquels se trouvent de plus en plus tirés vers une position de gestion au détriment de l'animation des territoires avec le risque de s'éloigner d'approches plus stratégiques du développement local.

Les dépenses liées au RMI et au RSA sont multipliées par trois entre 2003 et 2011 et celles liées aux personnes âgées sont multipliées par 3,7 entre 1984 et 2011.

Dans le même temps, les dépenses d'hébergement liées à l'aide sociale à l'enfance et celles

consacrées aux personnes handicapées sont multipliées respectivement par 3,5 et 6. Le poids prégnant de l'hébergement montre que les départements continuent de s'inscrire dans une action plutôt curative et réparatrice que de prévention, même si des évolutions et des ouvertures ont eu lieu avec la loi de 2007.

« ENTRE 1984 ET 2011, LA DÉPENSE NETTE DES DÉPARTEMENTS EST PASSÉE DE 5,5 À 32 MILLIARDS D'EUROS. »

ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES

La période 1984-2009 voit une diminution du nombre d'enfants accueillis avec dans le même temps une augmentation du nombre d'enfants suivis en milieu ouvert, qu'il s'agisse de mesures judiciaires ou de mesures administratives.

Les chiffres concernant le soutien aux personnes âgées dépendantes font évidemment ressortir l'impact de la mise en œuvre de l'APA. Le nombre de bénéficiaires du soutien aux personnes handicapées est en évolution continue, avec en outre en 2009 l'introduction de la prestation de compensation du handicap.

De la même façon, le nombre de bénéficiaires du RMI/RSA est en progression constante, en lien avec la montée de la précarisation et les difficultés sur le marché de l'emploi.

ÉVOLUTION DES COÛTS

Les dépenses ont augmenté d'une façon beaucoup plus forte que le nombre de bénéficiaires et que l'évolution du coût de la vie. C'est ainsi que là où le nombre de personnes handicapées concernées a progressé de 33,62 % entre 1998 et 2009 et que l'indice de progression du coût de la vie a évolué dans le même temps de 19,29 %, les coûts ont connu de leur côté une hausse de 106,67 %.

Le coût annuel de l'hébergement par bénéficiaire progresse de façon importante et dans tous les domaines.

MESURE DES INÉGALITÉS

L'analyse des chiffres de dépenses par habitant entre 1984 et 2008 fait ressortir une baisse des

inégalités entre départements. Ce phénomène est particulièrement notable sur l'APA et pour le soutien aux personnes handicapées et, dans une moindre mesure, sur l'aide sociale à l'enfance.

.....

Jean-Pierre HARDY

Chef de service insertion politiques sociales et familiales, logement et habitation de l'Assemblée des départements de France (ADF)

L'analyse de l'évolution des dépenses sociales se doit de distinguer d'une part les prestations (ou « allocations annuelles de solidarité ») et d'autre part les dépenses d'hébergement, lesquelles représentent aujourd'hui respectivement 14 et 10 milliards d'euros. L'augmentation de ces dépenses intervient bien évidemment comme une composante fondamentale du dialogue avec l'État puisque là où les gestionnaires et les fédérations d'usagers souhaiteraient une augmentation des compensations, l'État pointe du doigt de son côté la nécessité de mieux maîtriser les coûts.

QUELQUES ÉLÉMENTS D'EXPLICATION DES COÛTS

Les dépenses liées à la dépendance ont connu une forte augmentation entre 2001 et 2011 avec dans le même temps un niveau de compensation qui augmente en euros mais qui diminue en niveau relatif pour représenter au final 30 % de l'ensemble. L'une des propositions de l'ADF est de faire en sorte que la contribution solidarité autonomie retrouve sa vocation première, à savoir le financement de l'APA et de la PCH plutôt que celui de l'assurance maladie. De fait, l'argent issu du lundi de Pentecôte va bien aux personnes âgées et aux personnes handicapées mais à 54 % sur le soin.

Les dépenses propres à l'insertion sont, elles aussi, en forte progression puisque le coût net passe de 660 millions d'euros en 2003 à 1 860 millions d'euros en 2011. Le niveau de compensation est ici un peu supérieur mais de

nombreuses inquiétudes subsistent compte tenu de la courbe actuelle du chômage. Les départements risquent d'être confrontés à un double effet/volume potentiel puisque, outre la probable augmentation liée à la croissance du chômage, le plan national contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale vise également de son côté à faire diminuer de façon significative le taux de non-recourant. S'ajoutera aussi un effet prix puisque l'engagement a été pris de revaloriser le RSA de l'ordre de 10 % d'ici la fin du quinquennat.

Sur la charge relative au handicap, la PCH continue d'augmenter. La PCH enfant représente aujourd'hui 180 millions d'euros, sachant qu'il s'agit là d'une dépense supplémentaire pour les départements en même temps qu'une économie pour l'assurance maladie et les CAF. Les dépenses liées à l'aide sociale à l'hébergement posent notamment la question de l'augmentation des dépenses des établissements et du mode de tarification.

Les chiffres de l'ES en 2006 montrent que les dépenses éducatives, pédagogiques et sociales n'entrent que pour 51,7 % des dépenses de personnes dans les foyers d'adultes handicapés quand les services administratifs et de direction et les services généraux représentent des parts non négligeables à respectivement 10,15 % et 25,85 %. Nous retrouvons là les débats autour de la tarification et de la mutualisation des fonctions support au travers de CPOM ou de groupements de coopérations.

Le coût de la place a augmenté de 33 % entre 2001 et 2009, soit une progression très supérieure à celle de l'inflation et de l'évolution des salaires.

« DES RÉFLEXIONS
SERAIENT CERTAINEMENT
À MENER SUR LE MODE
DE FINANCEMENT
ET DE TARIFICATION DE
CES ÉTABLISSEMENTS. »

L'évolution de la charge relative à l'enfance ne s'explique pas uniquement par un effet volume ou un effet prix. D'autres facteurs interviennent comme la modification des modes de prise en charge, la progression des personnels et un plus fort niveau d'encadrement. Les personnels dans les MECS représentaient 34 481 ETP en 2008. La part des services généraux et la part des services de direction est ici de 26 % et de

9 % quand les dépenses éducatives et pédagogiques ne représentent que 53 %. Là encore des réflexions seraient certainement à mener sur le mode de financement et de tarification de ces établissements.

Le secteur se caractérise par l'importance de la gestion associative. La masse salariale représente 70 % des budgets des établissements et 80 % des budgets des services. Les estimations font état d'une répartition de cette masse salariale à 40 % pour les conseils généraux, 40 % pour l'assurance maladie et 20 % pour l'État.

RÉFORMER LA TARIFICATION

À l'heure où la RGPP (révision générale des politiques publiques) a été remplacée par la MAP (modernisation de l'administration publique), l'un des volets de cette dernière concerne précisément la tarification avec en particulier un travail sur le handicap. Les Conseils généraux pourraient notamment davantage utiliser les outils de type constitution d'enveloppes limitatives. Trop souvent, la tarification s'opère selon la logique du décret de 1961 avec une analyse ligne par ligne mais sans vision d'ensemble.

Il existe, de fait, deux types d'allocations de ressources potentielles avec soit la tarification à la ressource, soit la tarification en dépense. Dans le premier modèle, le département détermine une ressource qu'il alloue à des établissements ou à une politique. La tarification à la dépense est celle majoritairement appliquée aujourd'hui dans les hébergements d'adultes handicapés comme dans les ASE. Elle consiste à analyser et à discuter chaque année les demandes de budget des différents établissements.

Là où dans le deuxième modèle, la tarification intervient comme une variable d'ajustement, on s'oriente désormais vers une logique inverse qui s'appuie d'abord sur les recettes et sur des évaluations de coûts en constatant simplement au final si les charges s'équilibrent sur la durée d'un contrat non plus annuel mais pluriannuel.

L'État s'est doté d'un article qui permet d'établir une échelle de coûts mais qui n'est pas très utilisé. L'ADF préconise de mettre en œuvre un « article/clone » qui permettrait aux départements de disposer de leurs propres échelles de coûts, quitte à travailler entre plusieurs départements présentant des caractéristiques analogues.

Pour conclure, il existe aujourd'hui un débat sur la compensation des dépenses. Il s'agit là d'un débat politique assez lourd avec des transferts de charges assez importants de l'assurance maladie vers les départements. Un certain nombre de matériels sont, par exemple, beaucoup moins remboursés ou non revalorisés depuis la mise en œuvre de la PCH. De la même façon, l'ADF demande que l'arrêté fixant les modalités de prise en charge des frais de transport pour les accueils de jours prévoie une revalorisation annuelle en fonction de l'évolution des tarifs des ambulanciers.

Il y a donc là toute une série de mesures qui, certes, ne compenseront jamais totalement le manque à gagner des départements sur l'APA, sur la PCH ou sur le RSA, mais qui pourraient au moins permettre de rééquilibrer un peu la balance. L'une des mesures susceptibles de rétablir cet équilibre consisterait en une



révision de la répartition de la CSA entre l'assurance maladie et les départements. L'un des points en débat depuis des années dans le secteur concerne également le passage à une TVA à 5 % et à un abandon de la taxe sur les salaires pour les foyers d'hébergement. De telles dispositions permettraient de dégager des ressources importantes sans pour autant faire appel à des prélèvements obligatoires supplémentaires. Ceci est d'autant plus important au moment où les maisons de retraites « commerciales » sont en train de profiter d'un avantage concurrentiel énorme puisqu'elles vont bénéficier du pacte de compétitivité.

Marion LEROUX.....
Directrice générale adjointe de la solidarité
du Conseil général du Val d'Oise

Sur ces trente dernières années, les départements ont mobilisé des ressources très importantes dans le cadre de la prise en charge des dispositifs et des politiques qui leur ont été confiés.

LE LIEN ENTRE POLITIQUES SOCIALES ET DÉPENSES SOCIALES

La forte évolution de la dépense depuis 1984 est liée à trois phénomènes principaux.

Nous retrouvons, tout d'abord, l'adaptation aux nouveaux besoins sociaux et notamment sur ces dix dernières années aux besoins liés à la précarisation et à l'exclusion. Globalement, la dépense nette d'action sociale des départements a augmenté de 47,1 % entre 1984 et 2011. La charge nette a progressé de 1,2 milliard d'euros en moyenne par an entre 2001 et 2011. La part de l'insertion et de l'accompagnement social dans cette charge nette est passée de 18 % en 1984 à 23 % en 2011.

Le second facteur d'explication de l'évolution de ces dépenses tient à un effort de rattrapage pour des domaines qui étaient initialement sous dotés. Ceci est particulièrement vrai pour le secteur du soutien aux personnes handicapées et notamment pour ce qui concerne l'hébergement. Le nombre de places ouvertes dans les établissements a ainsi triplé entre 1994 et

2009, avec en parallèle une dépense qui a crû dans des proportions encore plus importantes.

Le troisième phénomène est lié à l'adaptation à la demande sociale. Sur l'autonomie par exemple, les créations de l'APA et de la PCH ont permis de solvabiliser davantage le maintien à domicile et de répondre à cette nouvelle demande sociale des personnes âgées et des personnes handicapées.

QUELLES MARGES DE MANŒUVRE ?

Si les départements ont pu accompagner ces différentes évolutions, c'est aussi et avant tout parce qu'ils disposaient des ressources correspondantes. Désormais, la situation s'apparente à plus d'un titre à une forme d'impasse financière. La raréfaction de la ressource fiscale est aussi bien structurelle (puisque la fiscalité directe ne repose plus que sur la taxe foncière) que conjoncturelle avec la diminution des DMTO depuis 2012 du fait d'un marché de l'immobilier moribond.

Dans le même temps, les concours de l'État stagnent voire diminuent, avec en parallèle une diminution du taux de couverture des allocations, le taux de couverture sur l'APA étant notamment passé de 50 % à 30 % entre les débuts du dispositif et aujourd'hui.

L'ensemble se conjugue avec une augmentation des dépenses qui est liée au contexte socioéconomique et au vieillissement de la population, d'où un « effet de ciseaux » qui place les départements dans une situation financière extrêmement compliquée. Certains connaissent moins de difficultés que d'autres selon la structure d'âge de la population et selon son degré de précarité.

LES PROPOSITIONS DE L'ANDASS

Dans ce contexte, l'ANDASS a été sollicitée pour contribuer à une réflexion dans le cadre de la Conférence nationale de lutte contre les exclusions ainsi qu'aux travaux au plan national autour du financement des allocations de solidarité.

Le constat est celui d'une multiplication des dispositifs et d'un poids croissant de la gestion qui portent en eux le risque d'une bureaucratisation de l'action sociale et d'une multiplication des tâches administratives au détriment du travail social et du développement des territoires.

« LE DÉPARTEMENT DOIT POUVOIR INTERVENIR COMME LE CHEF D'ORCHESTRE DE POLITIQUES SOCIALES DÉCLOISONNÉES ET CENTRÉES SUR LA PRÉVENTION ET LA PROMOTION DE L'AUTONOMIE DES PERSONNES. »

Il s'agit donc de réunir les conditions qui permettraient aux départements de jouer un rôle d'assembleur des politiques de solidarité et du développement social territorialisé.

Les onze propositions détaillées par l'ANDASS peuvent être regroupées en trois rubriques avec en premier lieu celles destinées à optimiser la gestion des allocations. C'est dans ce cadre que l'ANDASS émet notamment cette suggestion (jugée iconoclaste par certains) de redonner la gestion du RSA aux CAF, considérant qu'il s'agit là d'une allocation de solidarité nationale. Nous retrouvons également là la question de la tarification autour du principe de dotations globales de type CPOM pour sortir de processus très administratifs et bureaucratiques et aller vers un dialogue de gestion plus construit. Le deuxième groupe de propositions a trait au renforcement de la corrélation entre les besoins et les critères d'octroi des allocations avec, par exemple, l'idée d'une suppression du droit d'option entre allocations.

La troisième série de propositions vise à simplifier l'exercice des compétences autour d'un développement de la notion de partenariat avec les organismes de sécurité sociale et avec les acteurs locaux. Ces thèmes recouvrent en particulier les réflexions sur la mutualisation ou sur la clarification des compétences entre les différents intervenants. L'ANDASS propose notamment de décentraliser les dotations des EHPAD et de confier aux départements la tarification et la gestion y compris des dotations de soins, pour éviter justement les frottements qu'il peut y avoir entre les différentes sections tarifaires. Une autre mesure pourrait consister à définir un financeur unique par type de structure. La démarche intègre également une réflexion autour de l'internalisation des MDPH dans les services départementaux, l'idée n'étant évidemment pas d'ôter aux associations leur capacité d'action mais de simplifier les processus de gestion.

Toutes ces suggestions ont donc pour finalité d'essayer de retrouver quelques marges financières en allégeant la gestion, en simplifiant les dispositifs et en débureaucratisant le travail social de façon à impulser un véritable développement social territorialisé.

Le Département doit pouvoir intervenir comme le chef d'orchestre de politiques sociales décloisonnées et centrées sur la prévention et la promotion de l'autonomie des personnes. Il s'agit de mettre toutes les compétences en complémentarité, afin que toutes les politiques publiques nourrissent les solidarités et de travailler avec tous les acteurs du territoire. Ceci nécessite également de repenser le travail social et de réinterroger la formation, tant initiale que continue avec notamment la question de l'accompagnement dans la prise de poste, mais aussi celle de l'encadrement, notamment de proximité.



ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Jean-Paul RAYMOND,
Conseil général de l'Essonne

Les différentes présentations ont bien montré comment les forces qui sont en présence se trouvent en tension et ne sont pas toujours compatibles entre elles. La demande de prestations est très forte et nous conduit à inventer en permanence de nouvelles solutions mais nous nous retrouvons confrontés, à un moment ou un autre, à la question du financement. Nous devons également composer avec une exigence de qualité qui est de plus en plus prégnante aujourd'hui, notamment du fait du nombre croissant de normes à respecter. La satisfaction de cette exigence passe aussi par la professionnalisation, laquelle se heurte à des problématiques de capacité et de coût des formations.

Par ailleurs, les départements se retrouvent aussi à devoir appliquer des décisions qui ont été discutées de façon paritaire au niveau national et qui s'imposent à eux, comme c'est le cas pour les différentes conventions collectives qui régissent les dispositions applicables aux personnels. Or les départements n'ont pas voix au chapitre dans ces discussions, qui ont pourtant un impact évident en termes de tarification ultérieure du service ou de la prestation.

Le principe du respect du fait associatif auquel tous les départements sont attachés, tant il permet une diversité de l'offre qui agit de façon complémentaire à celle des Conseils généraux ou des villes, se heurte aujourd'hui à la nécessaire rationalisation du monde associatif pour que ce dernier puisse disposer de la taille critique et adopter des modes de gestion plus professionnels.

Ces différentes tensions pourraient éventuellement être réglées si les compensations s'établissaient à un niveau suffisant. Nous savons tous que tel n'est pas le cas aujourd'hui, étant entendu qu'il faudra bien que quelqu'un paye pour lesdites compensations (assurances maladie, impôts, etc.). Dans ces conditions, il n'est pas d'autre solution que de composer avec l'existant.

La coopération entre les acteurs n'est pas toujours facile car elle conduit chacun d'eux à renoncer à ses logiques internes et à partager avec les autres. Il s'agit également de savoir à quel niveau ces systèmes de coopération doivent se négocier et se traiter.

La question des parcours se pose beaucoup aujourd'hui s'agissant des cas complexes mais dans le domaine du handicap par exemple, l'absence de places conduit souvent à rechercher des solutions par défaut. Du fait de la rigidité du système, à partir du moment où une personne a trouvé une place en ESAT, les familles font tout pour qu'elle puisse y rester, quitte à renoncer à un retour en milieu ordinaire. Il conviendrait donc de retravailler l'ensemble des parcours pour que l'offre soit beaucoup plus fluide, sachant que ceci peut aussi jouer dans le sens des économies à trouver.

Enfin, les interventions de l'État gagneraient à être ciblées sur les actions qui font véritablement levier en termes de recherche d'économies de fonctionnement. Des idées sont notamment émises autour de la mise en œuvre de crédits non reductibles pour aider à la création d'établissement, à la mise en place de fonds pour compenser les effets du prix de journée ou encore la prise en charge des intérêts d'emprunt pour les nouvelles constructions d'EHPAD. Nous retrouvons également ici la notion de globalisation, sachant que si les acteurs pouvaient avoir affaire à un seul opérateur, ils pourraient avoir une vision plus complète et entière de l'ensemble des moyens mis à disposition.

Roland GIRAUD

Tous les chiffres qui viennent de nous être montrés trahissent une très forte contradiction qu'il nous appartient d'interroger entre, d'une part, les discours que nous avons sur la proximité et le maintien à domicile et, d'autre part, la forte progression des courbes sur l'hébergement, tous secteurs confondus. Cet état de fait est certes lié pour partie à des éléments externes mais d'autres relèvent directement de nos propres actions.

En second lieu, une modification de l'approche des coûts et du modèle de tarification impliquerait certainement tout un travail interdépartemental. Or c'est probablement là que nous avons le plus de progrès à accomplir.

Nous devons également engager une vraie réflexion collective sur ce que recouvrent les notions de « contrôle », « d'allocation de la ressource », « d'élaboration de contrats plurianuels d'objectifs et de moyens » ou « de mise en œuvre d'un dialogue de gestion ». Il y a certainement là un travail à mener en termes de développement de compétences voire d'ajustements extrêmement forts de nos organisations.

Enfin, je plaide à titre personnel pour une restructuration de l'offre afin de l'adapter à des besoins qui évoluent de façon profonde, cette restructuration n'étant d'ailleurs pas nécessairement synonyme d'augmentation et de développement de l'offre.

Une intervenante

La question du management des travailleurs sociaux renvoie à la problématique évoquée à de nombreuses reprises depuis le début de ce colloque, de la tension entre des activités de gestion des prestations de plus en plus prégnantes et la nécessité d'aller vers des actions davantage tournées vers le développement social local. Les directions des solidarités devraient probablement intervenir d'une façon beaucoup plus volontariste en la matière alors que les choix et les priorisations sont encore trop laissés à l'encadrement intermédiaire.

Geneviève AVENARD

Un travail de recherche/actions a justement été mené sur la protection de l'enfance entre le Conseil général de la Côte-d'Or et deux associations où les trois institutions ont décidé de s'appuyer sur le pôle de développement social de l'Institut de formation régional de Bourgogne (IRTES) pour travailler sur les relations entre les travailleurs sociaux et les familles. Ce travail a notamment fait ressortir la problématique de « l'après » et du temps nécessaire aux travailleurs sociaux pour construire une relation avec les familles. Or nous savons tous combien ces questions de temps s'inscrivent aussi dans un certain nombre de tensions. Nous nous attachons

donc aujourd'hui à ce que ce travail soit porté par l'ensemble de l'encadrement intermédiaire et supérieur pour que les travailleurs sociaux puissent s'appuyer sur un cap bien défini.

Yves FICTOR

La formation constitue également l'un des leviers possibles pour faire en sorte que l'encadrement soit le mieux armé possible pour ce travail d'aide à la priorisation des activités et des actions, notamment vis-à-vis des cadres de proximité. Le CNFPT peut vous accompagner dans ces démarches en vous apportant des solutions sur mesure.

Claudie DANIEL, Conseil général d'Ille-et-Vilaine

Beaucoup de travaux et d'expérimentation ont été menés sur les modes d'organisation ou sur de nouveaux services mais nous avons apparemment beaucoup de mal à capitaliser sur toutes ces initiatives. L'une des difficultés est que nous ne vivons peut-être pas dans le même rapport au temps entre les travailleurs sociaux, l'encadrement, les directions et les élus. Le résultat est que nous n'arrivons pas à nous retrouver ensemble pour capitaliser sur ces expériences et les poursuivre, ce qui nous conduit à réinventer sans arrêt les mêmes types de dispositifs sans tenir compte de ce qui a été entrepris par le passé. Il faudra donc bien, à un moment ou un autre, prendre le temps de nous arrêter et faire le point des ressources dont nous disposons plutôt que de pointer du doigt ce qui ne fonctionne pas.

Yves FICTOR

Nous retrouvons là l'importance de savoir davantage mettre en avant et communiquer sur la plus-value de nos actions. Dans un contexte de resserrement des budgets, cette mise en avant de nos actions permettra au moins de conserver les moyens dont nous disposons.

Marion LEROUX

Le propre de la décentralisation est bien de faire en sorte que chaque collectivité organise son action comme elle l'entend. Une structure comme l'ODAS intervient déjà comme un centre de mise en commun des ressources et des initiatives afin de capitaliser sur les expériences qui sont mises en œuvre.

Un intervenant

Les évaluations de coûts qui nous ont été présentées en euros courants auraient gagné à faire figurer les chiffres à euros constants pour plus de lisibilité, sachant que les années 80 se caractérisaient encore par une inflation à deux chiffres.

Dans une période de contraintes financières, si nous voulons améliorer la qualité des modalités de prise en charge, nous devons effectivement chercher à fusionner autant que possible les différentes ressources. Sur le domaine du soutien aux personnes âgées par exemple, la frontière qui existe entre les services d'aide à domicile et ceux de l'hébergement a très peu évolué sur ces trente dernières années. Les personnes continuent à travailler dans des services complètement différenciés et très peu évoluent conjointement dans les deux secteurs. Pour améliorer cette fluidité, il faudrait que nous obtenions un droit à l'expérimentation localement afin de fusionner sur une période donnée l'ensemble des financements, qu'ils viennent de l'ARS, des départements, etc. moyennant un pilotage bien défini. Dans cette optique, il vaut mieux que la gestion des différents dispositifs se trouve bien à la maille des départements et non pas remontée vers le national.

Jean-Pierre HARDY

S'agissant de la notion de parcours, le problème avec le RSA est que les départements ont le sentiment de jouer un simple rôle de « greffier » vis-à-vis de la prestation, contrairement à la PCH où ils peuvent faire valoir de vraies politiques publiques sans se limiter à distribuer des prestations. Quant au travail mené sur le parcours résidentiel des personnes handicapées adultes, il faudra certainement raisonner à l'échelle d'un territoire, c'est-à-dire non plus avec des établissements séparés mais avec de véritables logiques de plates-formes et de parcours sur la base de financements mis en commun. Le « patron » des ARS, Denis Piveteau, responsable du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, indiquait récemment dans un rapport qu'il y avait probablement deux milliards d'euros d'économies à trouver sur l'assurance maladie simplement en organisant mieux les parcours. Pour autant, il ne faut pas que les économies de l'assurance maladie



correspondent à des dépenses nouvelles pour les départements.

Geneviève AVENARD

L'ODAS a mis en œuvre tout un travail sur l'économie de la protection de l'enfance. Il s'agit de regarder, avec sept départements volontaires, quelle est l'évolution des coûts pour essayer de discerner les raisons des différentes évolutions et en tirer toutes les conséquences dans nos politiques.

Il existe effectivement un déséquilibre des forces et des compétences entre, d'un côté « l'ordonnateur » et de l'autre, les personnes chargées de préparer les éléments qui serviront à la tarification. Dès lors, il est vrai que les CPOM peuvent constituer un excellent moyen de mettre en lien ces deux composantes.

Le secteur associatif s'interroge beaucoup sur toutes ces questions, d'autant que les appels à projets et les mises en concurrence ne jouent pas vraiment dans le sens de la coopération voulue. Il faut laisser aux associations le temps d'évoluer et de s'adapter. Pour l'association que je dirige, 80 % de nos dépenses sont sous CPOM avec l'ARS et le conseil général et nous travaillons depuis quelque temps sur une « analyse de la valeur », à savoir la description de nos missions et de nos actions, l'identification des moyens nécessaires, etc. De cette façon, nous pourrions plus facilement évaluer nos résul-



tats et discuter, le cas échéant, avec le conseil général autour de l'affectation desdits moyens, le tout dans le cadre d'un dialogue de gestion réellement partenarial.

Didier LESUEUR

Sur la question de la mutualisation, je signale que l'agence des pratiques et initiatives locales (APRIL) met à disposition sur son site Internet april.net des initiatives, des modes de gouvernance ou des partenariats qui paraissent, après expertise, emblématiques de transformations sociales et qui ont le développement social pour éthique.

En second lieu, je crois qu'il est aussi de notre rôle d'envisager l'hypothèse où les budgets seraient amenés à baisser demain.

Une étude de l'ODAS a porté sur les modes d'accueil des personnes âgées dépendantes en

Belgique et en France. Il en ressort que si le nombre de personnes employées par lit dans les établissements est globalement le même de part et d'autre, le ratio de personnels travaillant au pied du lit est très nettement supérieur en Belgique, ce qui renforce l'analyse qui vient d'être faite concernant le poids de l'administratif côté français.

Yves FICTOR

Pour conclure, je rappellerai cette phrase d'Esther Duflo dans « Repenser la pauvreté » et qui fait assez bien écho à nos débats de ce matin : « La question-clé est « comment dépenser l'argent ? » et non « combien » il faut en dépenser. »



Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de cette table ronde.

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





TABLE RONDE

► ASSOCIATIONS, PARTENAIRES OU PRESTATAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Historiquement, les associations ont précédé, voire préfiguré l'action sociale publique. Leurs relations avec l'État se sont structurées sur le plan national à travers l'organisation de fédérations. La décentralisation a modifié les repères et perturbé les jeux d'acteurs, dans un contexte tendu de crise des finances publiques. La formalisation des relations entre elles et les collectivités locales évoluant, le respect du rôle spécifique, mais nécessairement complémentaire de chacun, devrait être recherché, notamment dans la perspective de valoriser les solidarités de proximité.

Table ronde animée par

Yves FICTOR

Historiquement, les associations précédaient voire préfiguraient l'action sociale avant que la sphère publique n'intervienne. Les institutions caritatives ou philanthropiques ont été à l'origine de nombreuses initiatives et ont contribué à forger notre modèle d'aide sociale. Le potentiel associatif est extrêmement utile pour continuer à répondre de façon pertinente à l'évolution des besoins sociaux. La capacité des associations à proposer des solutions innovantes, à s'adapter aux contraintes locales, à faire preuve de souplesse, en font des auxiliaires précieux.

Dans de nombreux secteurs comme le traitement de l'enfance en danger, les associations occupent une place prépondérante, y compris en termes de capacités d'accueil.

Au niveau national, elles se sont structurées au travers de la mise en place de fédérations. Au plan local, avec la décentralisation, la sphère publique est intervenue plus massivement dans le champ du social. Depuis quelques années, des associations sont devenues gestionnaires de services publics et perçoivent en contrepartie des financements. En leur qualité d'opé-

rateur, elles sont assujetties à des contraintes nouvelles. Elles connaissent également d'autres mouvements de fond comme la crise de la représentativité ou celle du bénévolat. Les règles de libre concurrence ou les procédures d'appels à projets conduisent les collectivités à réclamer davantage de professionnalisme. Ces éléments nouveaux peuvent aller jusqu'à interroger la légitimité du secteur associatif, certaines collectivités faisant le choix de reprendre des activités en gestion directe.

Fabienne QUIRIAU

Directrice générale de la convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)

Beaucoup d'associations se trouvent sans doute à un tournant de leur histoire et ont fini, depuis peu de temps, par se mettre en mouvement face aux évolutions importantes qui ont lieu. Certaines d'entre elles ont contribué à écrire une longue page de l'histoire dans des domaines comme la protection de l'enfance ou le médico-social et sont aujourd'hui profondément ébranlées dans leur rapport avec les collectivités territoriales. Ces mouvements interrogent aussi le rôle des fédérations.

Pour reprendre la formule utilisée à l'instant par l'un des intervenants de ce colloque, nous avons aujourd'hui à envisager l'hypothèse où nous n'aurions plus d'associations avec lesquelles travailler.

Le terme de « prestataires » attaché aux associations suscite le plus souvent bien des interrogations voire des réactions épidermiques. Bien sûr les associations assurent des prestations mais le terme les renvoie à une vision par trop réductrice au regard de leur histoire. Elles éprouvent le sentiment d'être ramenées à un rôle de simple exécutant passif alors qu'elles se trouvaient, dans bien des cas, à l'initiative même des projets, du fait justement des marges de manœuvre qui étaient les leurs. Elles parlent, de fait, de « publics », de « familles en difficultés » mais pas de « bénéficiaires de prestations » car ce concept vient heurter la représentation qu'elles se font de leurs missions.

Elles revendiquent, en revanche, le fait d'être « partenaires » des collectivités territoriales, même s'il n'est pas certain qu'elles en comprennent toujours les implications. Elles veulent, avant tout, être reconnues en tant qu'acteur actif et tiennent au respect de leur identité. Autant que partenaires, les associations souhaitent être considérées comme des « parties prenantes » dans les processus d'élaboration des politiques publiques au travers de moments de consultation ou de concertation.

Le retard pris dans la prise de conscience de la situation s'explique peut-être par un manque général d'information. Faute d'avoir eu connaissance des chiffres qui ont été donnés ce matin, beaucoup d'associations n'ont pas nécessairement saisi les enjeux financiers et se trouvent, du coup, en décalage vis-à-vis des contraintes auxquelles les départements doivent faire face.

Ce discours autour des contraintes économiques vient totalement fissurer l'édifice et bouleverser la façon de travailler des professionnels. Il existe très souvent un profond décalage entre la vision qu'ont ces derniers de la réalité du terrain et la perception qu'en ont leur hiérarchie ou les instances dirigeantes de ces associations. Les problématiques liées aux financements dictent souvent la relation, les questions de fond restent au second plan et la préparation des budgets se caractérise fréquemment par une absence de dialogue.

Ces associations sont toutefois des entités qui ressemblent étrangement aux départements, non pas dans leurs missions ou dans leurs fonctions mais parce qu'elles sont, elles aussi, composées d'un exécutif (le conseil d'administration) et de services opérationnels (les professionnels). Or dans le cas des associations, le niveau politique s'est progressivement effacé pour céder la place à une organisation très administrative au travers de laquelle ce sont finalement les directeurs généraux qui jouent ce rôle. Ils le font parfois d'ailleurs sans démentir mais ceci pose plus généralement une question de démocratie associative.

Dès lors, deux hypothèses sont envisageables : soit nous laissons mourir la plupart de ces associations si de bonnes orientations ne sont pas

« IL NE SUFFIT PAS DE SE PRÉTENDRE "PARTENAIRE" : ENCORE FAUT-IL SE COMPORTEUR COMME TEL ET SE METTRE EN SITUATION DE CONVAINCRE L'AUTRE PARTIE. »

prises dans les cinq ans qui viennent, soit nous décidons de réagir et nous invitons toutes ces structures à se remettre en question.

Il ne suffit pas de se prétendre « partenaire » : encore faut-il se comporter comme tel et se mettre en situation de convaincre l'autre partie. Les associations doivent aussi changer leurs représentations et s'affirmer en tant qu'acteurs de la société civile, tout en réinterrogeant, le cas échéant, leur objet et leurs principes (humanisme, solidarité, militantisme, etc.) pour les remettre au goût du jour. Surtout, elles doivent continuer à défendre leur spécificité et ne pas se considérer comme un simple prestataire de service public. Elles ont un rôle essentiel à jouer dans le développement social local sur les territoires.

Je crois que le débat autour de la taille des associations et leurs éventuelles fusions n'est pas vraiment pertinent, tant ces structures présentent des caractéristiques différentes. L'important est de faire en sorte qu'elles puissent coopérer et mutualiser, si besoin, leurs ressources tout en s'attachant à diffuser et à partager leurs expériences.

C'est par l'exemple, c'est en attestant de leurs capacités à savoir répondre à la demande de la société, que les associations retrouveront leur place et montreront ce qu'elles veulent devenir. Les fédérations doivent les aider à s'inscrire dans cette nouvelle dynamique et à sortir d'un discours fataliste et plaintif. Les associations doivent pouvoir reprendre leur part, sans prendre la place ni des pouvoirs publics, ni de qui que ce soit mais en mettant à disposition de tous le fruit de leurs réflexions et de leur expérience.

La CNAPE a, par exemple, mis en place dès 2007 un groupe d'appui qui permet à chaque acteur d'apporter sa contribution et qui permet une forme de décloisonnement pour que

l'ensemble des intervenants se retrouvent sur l'essentiel. Nous essayons aussi de développer des plates-formes et des espaces d'observations et de prospective en associant à chaque fois un maximum d'acteurs.

Pour conclure, au-delà de la notion de partenariat, je crois beaucoup à l'idée « d'alliance » autour d'objectifs partagés et qui peuvent aussi s'inscrire en dehors des logiques de gestion.

Jean-Claude PLACIARD
Expert en management public et
évaluation des politiques d'action sociale,
consultant à l'ODAS, membre du collège
des experts de l'ANDASS

Dans un ouvrage paru en 2004 et qui s'intitulait « Le bénévole, valeurs et rôle dans l'action sociale », nous nous étions efforcés de valoriser cette notion de bénévole. Nous étions notamment partis du constat que là où beaucoup de bénévoles étaient présents dans les associations à des fins consuméristes, c'est-à-dire dans l'attente d'une forme de retour immédiat sur investissement, les candidats étaient tout de suite moins nombreux lorsqu'il s'agissait de trouver un remplaçant au président ou au secrétaire général de l'association. De leur côté, certains présidents avaient tendance à ne pas savoir passer le relais et à distribuer les missions selon des tâches plus ou moins nobles.

Dans un article récent, *Le Courrier Picard* relatait le témoignage d'un directeur d'association qui déplorait que dans un contexte de recherche d'économies à tout crin, les associations perdent petit à petit le sens premier de leurs actions et soient obligées de se justifier en permanence. Il notait notamment que les demandes de documents ou de participation à telle ou telle réunion utilisent certains concepts comme le « développement local », le « social local », le « durable », le « soutenable », etc. ainsi qu'un certain nombre de mots empruntés au libéralisme et au monde marchand : « objectifs à atteindre », « évaluation », « résultat », « management », « démarche qualité », « méthodologie de projet ».

LE CONTEXTE DES RELATIONS ET LES LIMITES DE LA PRESTATION

Les relations entre associations et collectivités territoriales sont effectivement marquées par des contraintes financières de plus en plus fortes et par une baisse structurelle des subventions. Aussi les relations et les processus de décision deviennent de plus en plus complexes. La répartition des compétences entre collectivités reste floue et les associations ne savent pas toujours vers qui se tourner pour leurs demandes de subventions. Il n'est pas rare non plus de se retrouver face à des situations où chaque collectivité attend qu'une autre collectivité participe pour donner elle-même son accord, d'où l'idée de réunir tout le monde autour d'une même table pour travailler ensemble.

Les questions de temporalités jouent également un rôle dans ce sentiment de confusion puisque les associations doivent composer à la fois avec des budgets annuels, des schémas à cinq ans, de la prospective, etc. Cette dernière notion est d'ailleurs essentielle pour éviter toute dérive déterministe : nous oublions trop souvent que ce que nous décidons maintenant est ce qui constituera la société dans quinze ou vingt ans.

Je rejoins l'idée selon laquelle les associations n'ont pas à s'inscrire dans une logique de pure prestation qui tend à tayloriser l'action sociale et l'empêche de s'inscrire dans la durée.

UNE LOGIQUE DE PARTENARIAT À DÉVELOPPER SELON SEPT PRINCIPES :

- la recherche du sens ;

Les collectivités et les associations doivent travailler ensemble à l'élaboration de diagnostics partagés pour définir les grands enjeux sociaux et économiques du territoire. Il peut arriver que des associations soient très nombreuses sur un

secteur donné quand d'autres endroits se précarient. Dans certains cas, des associations sont en place depuis des années et se contentent de « toucher leur dîme » sans avoir fait évoluer leurs missions comme il aurait fallu le faire. Cette démarche de recherche de sens est donc essentielle et doit évidemment être menée avec le monde associatif lui-même, le tout dans une vraie optique prospective et en intégrant des acteurs dans un spectre beaucoup plus large que le seul domaine considéré.

- la coopération organisée ;

Si nous voulons opérer ensemble pour construire un avenir choisi, nous devons avant tout échanger nos savoir-faire et nos méthodes. L'innovation peut être également partagée et n'est pas que le fait des associations : elle peut aussi provenir des services publics. La coopération se doit d'être organisée à partir d'échanges et de régulation. Dans mes expériences avec les départements, j'ai toujours préconisé l'organisation au moins une fois par trimestre, d'un temps d'échanges entre la direction générale de l'action sociale et les présidents d'associations pour faire le point des enjeux et des difficultés, sans langue de bois et en toute confiance.

- l'ouverture aux autres acteurs ;

Il s'agit là d'associer l'ensemble des collectivités et des habitants au travers d'une démarche de développement social local qui nécessite en particulier que les différents acteurs soient prêts à partager les informations et les orientations stratégiques.

- la bientraitance ;

Au-delà de la notion de confiance, cette idée mobilise la capacité à prévoir un système de coresponsabilité sur les actions mises en œuvre. Ce n'est pas parce qu'une collectivité a délégué une mission à une association qu'elle ne doit pas chercher à l'aider et à la soutenir, sans attendre que ladite association se trouve face à des difficultés insurmontables. Ceci nécessite notamment une pratique de l'alerte réciproque ainsi qu'une acceptation de la confrontation pour avancer et une volonté de réussir ensemble plutôt que chacun pour soi. À cet égard, il n'y a rien de plus irritant pour une collectivité que de constater qu'une association

« NOUS DEVONS AVANT TOUT
ÉCHANGER NOS SAVOIR-FAIRE
ET NOS MÉTHODES. »

puisse se mettre en valeur d'une façon totalement ostentatoire sans citer à aucun moment le partenaire qui est à 98 % à l'origine de ses subventions... Ceci est d'ailleurs aussi valable dans les deux sens quand telle ou telle collectivité locale récupère l'initiative d'une association sans la citer.

- une délégation mesurée ;

Une collectivité doit commencer par se demander quelles sont les compétences stratégiques qu'elle souhaite mettre en œuvre elle-même avant d'évaluer ses propres compétences et celles des associations. Certaines situations sont parfois délicates. Il peut arriver que des associations n'apportent pas de réelle valeur ajoutée en termes de vivre ensemble sur le territoire si ce n'est le financement de deux ou trois postes de permanents.

« LA PREMIÈRE DES DÉMARCHES
VA DEVOIR CONSISTER
À PASSER DE CPOM DE GESTION
À DES CPOM DE CONVICTION. »

Cette notion de délégation nécessite également une commande publique de qualité, avec des objectifs clairs et discutés qui soient répercutés auprès de l'ensemble des composantes de l'association, c'est-à-dire y compris les professionnels sur le terrain.

- la performance légitime ;

Cette notion de « performance légitime » permet notamment de dépasser la contradiction entre l'acte individuel et l'action collective.

- le caractère indispensable de l'évaluation ;

Cette évaluation ne doit pas s'arrêter qu'aux seules données chiffrées et financières mais s'attacher avant tout à vérifier si, d'un point de vue qualitatif, les dispositifs qui ont été mis en œuvre ont permis aux usagers d'améliorer leur autonomie et de se sentir mieux. Il est également essentiel que les résultats des évaluations fassent l'objet d'une communication la plus large possible et ce, quel que soit le caractère positif ou négatif des résultats.

QUELQUES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

S'agissant des associations, il convient de renforcer les partenariats entre structures et de développer les réseaux, favoriser les mutualisations de projet, communiquer beaucoup plus sur le projet associatif, l'adapter si besoin aux réalités locales et mieux évaluer la pertinence des actions réalisées.

Pour ce qui concerne les collectivités locales, la première des démarches va devoir consister à passer de CPOM de gestion à des CPOM de conviction. Il s'agit également de renforcer les compétences des professionnels des collectivités en leur permettant notamment de comprendre les contraintes du secteur associatif.

D'autres actions sont à mener de façon conjointe, en particulier autour de la mise en place de formations communes entre agents du service public et bénévoles des associations. Il convient également de développer les travaux de recherche sur l'évolution du partenariat associations/collectivité tout en favorisant l'émergence d'observatoires et en contribuant à l'élaboration de pactes territoriaux sur l'action sociale.



ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Emmanuel GAGNEUX, Conseil général des Ardennes

La question se pose aussi du cadre juridique entre collectivité et associations. La notion de partenaire ou de prestataire existe en droit et fonde la ligne de partage entre subventions et marché public. Or il me semble que les différents concepts utilisés restent encore assez ambigus. En effet, là où la distinction s'appuie sur la capacité d'initiative de l'association, certains appels à projet n'interdisent pas que l'initiative ait pu venir de l'association elle-même. La confusion existe notamment en matière de protection de l'enfance. C'est ainsi que lorsqu'un enfant est placé, il est généralement confié au Président du Conseil général, lequel peut ensuite déléguer ou non à une association la prise en charge de l'enfant. Or pour les mesures en milieu ouvert, la loi confie directement l'action éducative aux associations, sans passer par le Conseil général.

Fabienne QUIRIAU

Non seulement ce décalage entre le milieu ouvert et le reste des actions n'a rien d'immuable et doit pouvoir évoluer dans le temps mais il explique peut-être aussi une partie des difficultés que nous pouvons éprouver vis-à-vis du milieu ouvert, lequel se sent parfois un peu déconnecté de la problématique des établissements. Il est fort dommage que ces deux mondes ne soient pas davantage articulés entre eux mais il est vrai que cette impression de se sentir directement « dépositaire » de l'enfant joue certainement un rôle.

Jean-Claude PLACIARD

Les associations comme les collectivités ont aussi à construire de nouveaux rapports avec la justice. Les juges ne se situent pas sur un piédestal et ont tout autant intérêt que vous à trouver des solutions pour ne pas revoir les enfants régulièrement. Tout cela passe par une amélioration de la commande publique, par exemple en définissant beaucoup mieux les attendus d'une action éducative en milieu ouvert. Il convient également de rappeler qu'un certain nombre de décisions émises par

le juge sont ensuite financées par les conseils généraux, par exemple en matière de prévention de la délinquance. Or les pouvoirs publics nationaux ne peuvent pas dans le même temps demander aux départements de maîtriser leurs dépenses tout en les contraignant à renforcer leurs actions sur tel ou tel secteur.

Quant à la première partie de votre question, le droit suit généralement la réalité des faits, c'est-à-dire qu'il nous appartient avant tout de prendre un certain nombre de risques sans attendre que le droit nous donne l'ensemble des réponses.

Robert LAFORE

Le droit ne suit les faits qu'en matière de droit social. *A contrario*, les piliers de notre droit comme le code civil ou autre ne sont que des constructions totalement abstraites et arbitraires. D'ailleurs les « droits naturels » de l'homme ne sont qu'une construction qui ne s'éprouve pas dans la réalité.

Les rapports entre les associations et les pouvoirs publics se caractérisent depuis une trentaine d'années par une contradiction croissante et une tension. En effet, pour des raisons de construction de la démocratie politique, les pouvoirs publics se doivent de tenir la position originariaire selon laquelle les associations d'action sociale, comme toute association, sont des groupements intermédiaires issus de la société civile. L'État, dès lors, ne leur passe pas commande, c'est-à-dire qu'elles ont leur autonomie propre et procèdent d'un mouvement ascendant de la société. Si elles concourent à la formation de l'intérêt général, c'est au titre de la médiation.

C'est dans ce cadre que le droit français a conservé au sein de l'article L.311-1 du code de l'action sociale et des familles cette notion selon laquelle les associations « participent » à la formation de l'intérêt général mais sans pour autant s'assimiler à l'État. Hormis la protection de l'enfance, qui prévoit d'authentiques délégations de missions de service public, les associations s'occupent d'activités privées d'utilité sociale aidées.

La contradiction tient dans le fait que, dans le même temps, ces opérateurs privés aidés ont été progressivement enserrés dans des polices administratives et des réglementations de plus en plus prégnantes qui ont vidé le cadre asso-

ciatif de son contenu en en faisant de simples opérateurs. Il convient cependant de rappeler que juridiquement, la police administrative ne porte pas sur les associations mais sur les activités de celles-ci : ce sont les établissements et les services qui sont habilités mais non pas l'association. La situation est d'autant plus confuse avec l'avènement d'un droit européen directement inspiré de la vision anglo-saxonne et qui tend à considérer ces activités comme des activités privées de marché.

Jérémie LE FOULLER ;
Conseil général des Pyrénées-Orientales

Il existe un certain nombre d'enjeux communs entre la relation aux associations et le management des travailleurs sociaux avec en premier lieu la problématique du sens, laquelle nécessite de dépasser le seul discours général sur les « valeurs » pour y apporter le regard le plus lucide possible. Nous sommes notamment confrontés à des logiques implicites de « rentes » ou de « patrimonialisation » qu'il s'agit de mettre en lumière pour pouvoir mieux les déconstruire et revenir ensuite à une relation de confiance. Tout cela nécessite également une clarification des rôles de chacun et l'acceptation de l'intervention de l'autorité territoriale en tant que régulateur. Il convient aussi de trouver le bon équilibre entre la commande et la marge laissée aux initiatives locales.

Fabienne QUIRIAU

La clarification des rôles et des moyens me paraît effectivement indispensable, tant il est vrai que de la confusion naissent aussi bien les malentendus que les tensions. La situation est aujourd'hui très variable selon les départements. Certains ont réussi à trouver un équilibre autour d'un dialogue constructif et clair reposant sur la confiance, d'autres se trouvent dans des cas de figure beaucoup plus délicats. En tout cas, ce n'est qu'en ayant clairement défini les rôles et les finalités que l'on peut ensuite dégager des marges de manœuvre de part et d'autre.

Nicolas FOSSEY,
CCAS de Sablé-sur-Sarthe

S'agissant de la problématique des ressources, si les communes attendent évidemment de la politique départementale sur les territoires qu'elle intervienne sur les champs de compétences qui sont ceux des conseils généraux, les collectivités au plan local espèrent aussi que la programmation pluriannuelle intègre toutes les logiques territoriales qu'elles peuvent décliner par ailleurs à l'échelle de la ville, de l'intercommunalité mais aussi à l'échelle associative. Ce secteur mobilise un nombre important de bénévoles qui mènent une action à laquelle les pouvoirs publics auraient les plus grandes difficultés à se substituer.

Jean-Claude PLACIARD

Il faut effectivement que nous parvenions à réunir tous les acteurs qui interviennent sur un territoire donné de façon à déterminer un projet et des objectifs communs. Le rôle du chef de file ne doit pas porter que sur l'optimisation des moyens mais doit s'attacher aussi à la cohérence et à la qualité des réponses apportées sur un territoire donné. Les collectivités gagneraient à dépenser autant d'argent sur le mieux vivre ensemble qu'elles le font pour les dossiers d'urbanisme. Peut-être est-ce le fait de lobbyings beaucoup plus puissants du côté des travaux publics que de l'action sociale mais beaucoup d'élus sont beaucoup plus sensibles au coût d'un rond-point qu'aux actions à engager pour améliorer les relations sociales dans leur commune. Autant ces mêmes élus ne se privent pas pour considérer que telle ou telle initiative à caractère social va coûter trop cher, autant ils acceptent sans broncher les devis faramineux pour des aménagements urbains. Peut-être faudrait-il d'ailleurs que nous présentions l'action sociale sous forme d'un modèle économétrique d'une telle complexité qu'il conduirait les élus à ne plus discuter nos propositions...



Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de cette table ronde

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





CONFÉRENCE-DÉBAT

► POLITIQUES SOCIALES, QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION POUR LES TERRITOIRES ?

Les politiques sociales et médico-sociales sont impactées par un double mouvement : la recomposition du système politico-administratif qui n'en finit pas depuis trente ans d'un côté et de l'autre l'émergence difficile de nouvelles modalités de « gouvernement » qui tentent de substituer au modèle bureaucratique des logiques territoriales. Cette conférence aura pour intention d'apporter des éléments de repères et d'analyse théorique des processus à l'œuvre.

Robert LAFORE, Professeur de droit public à Sciences Po Bordeaux

Nous entendons ici par « politiques sociales » non pas le système de protection sociale dans son ensemble mais le champ des activités qui sont régulées et réglementées par le fameux « Code de l'action sociale et des familles » qui a été reconfiguré en 2000 et qui a pris la suite de l'ancien code de la famille et de l'aide sociale. Quant à la notion de « territoires », elle n'est pas totalement définie et n'était pas utilisée il y a quarante ans de cela mais elle correspond probablement à la façon dont nous pensons désormais l'action publique et la gestion de l'espace du vivre ensemble. En cela, nous pouvons dire qu'elle constitue le symptôme d'une transformation des représentations et des façons de percevoir l'action sociale locale.

Au début des années 80, la décentralisation s'est vécue dans une forme d'apogée du modèle antérieur. Or la réalité a conduit à modifier ledit système, la notion de territoire intervenant comme un symptôme de ce changement. Ce système avait été construit sur un héritage et nous sommes désormais entrés depuis les années 90 dans une phase beaucoup plus indéfinie de transformation de notre modèle sans trop savoir où nous allons. La « maison » qui a été construite au milieu des années 80 reste la même mais comme elle ne convient pas nécessairement à ses nouveaux utilisateurs/occupants, ces derniers se contentent de l'adapter mais sans pour autant répondre à une quelconque doctrine bien définie.

Chaque réforme marque une poussée de la décentralisation qui dérègle par là même l'administration déconcentrée de l'État, d'où la nécessité d'un recalage quasi immédiat. La sagesse devrait pousser le réformateur à prévoir des dispositions qui concernent aussi bien les services déconcentrés que ceux décentralisés car l'un ne va évidemment pas sans l'autre mais tel n'est malheureusement pas le cas, d'où ces soubresauts successifs. L'acte 3 de la décentralisation ne devrait d'ailleurs pas apporter de changements notables de ce point de vue puisqu'il intervient avant tout pour essayer de compenser les difficultés ou les désaccords que le texte de 2010 avait pu générer.

Le modèle républicain de l'administration publique départementale s'articulait autour d'une assemblée de notables, le conseil général, et d'un exécutif local représenté par le préfet et dont le rôle est d'appliquer les politiques centrales tout en négociant avec lesdits notables des adaptations localisées de ces politiques. Les notables étaient issus du système communal et les départements intervenaient, de fait, comme une charnière entre les logiques nationales et les spécificités locales. Les lois de 1982 et 1983 sont venues défaire cette charnière mais sans y substituer un nouveau point d'équilibre.

Qu'on le regrette ou qu'on s'en félicite, dans le jeu de construction du pouvoir depuis le central vers le local, il faut bien dire que l'action sociale n'occupe pas une part prépondérante

parmi les autres politiques et s'inscrit plutôt dans une forme de passivité. Elle fait plus l'objet de « charcutages » et de découpages pour des raisons qui ne tiennent pas à l'action sociale, qu'elle n'impose elle-même ses propres cohérences.

TERRITOIRES ET SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL : LE TERRITOIRE COMME CADRE DE L'ACTION SOCIALE

Je m'attacherai, dans un premier temps, à décrire les mutations qui ont pu intervenir dans l'ancien système hérité avant de mettre en lumière les questions qui demeurent.

La première des mutations est celle-là même qui soutient la notion de territoire. Après l'extinction des anciens « terroirs » au moment de la seconde guerre mondiale, la République leur a progressivement substitué des circonscriptions administratives elles-mêmes découpées du point de vue du pouvoir central. La Révolution avait déjà détruit, en son temps, les provinces pour installer un découpage totalement artificiel avec les départements. La seule survivance du terroir est d'ailleurs longtemps restée la commune, petite république en réduction avec son église, sa mairie, son école et son monument aux morts. Pour le reste, les circonscriptions administratives constituaient de simples espaces de projection d'une politique décidée au niveau central. La façon dont les circonscriptions d'action sociale ont été découpées à l'origine dénote cette vision purement



abstraite avec, par exemple, une assistante sociale pour 5 000 personnes, etc.

La notion de territoire entend couper court à cette idée de projection et confère au secteur une identité propre ayant sa propre substance. On essaie ainsi de chercher les « besoins » des territoires, ce qui laisse entendre que l'État ne sait plus lui-même les décréter ni les observer.

La seconde mutation a trait à une transformation du système politico-administratif qui s'est accompagnée d'un maintien des trois niveaux de circonscriptions que sont la commune, les départements et l'État mais avec l'émergence d'autres types de territoires dans les interstices : intercommunalités, pays, etc. Nous voyons également apparaître entre les départements et l'État un nouvel acteur avec la Région. Au départ, les régions avaient une vocation non pas administrative mais de gestion des politiques économiques dans le cadre de la mise en œuvre du Plan. Ces constructions s'inscrivent plutôt dans une optique « d'administration de missions », la gestion restant dans les collectivités locales antérieures. Ce qui est sûr, c'est que le système a eu tendance à se complexifier et à multiplier les niveaux intermédiaires.

La troisième poussée ou mutation renvoie à l'idée que le territoire impose une vision transversale, bousculant ainsi la vision verticale et sectorielle propre aux circonscriptions administratives. Dans le système politico-administratif

« LES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES CONSTITUAIENT DE SIMPLES ESPACES DE PROJECTION D'UNE POLITIQUE DÉCIDIÉE AU NIVEAU CENTRAL. »

français, l'action publique se découpe, à partir du centre, en secteurs et sous-secteurs d'action publique, chaque secteur étant confié à une administration spécialisée qui développe ses activités dans le champ qui lui est confié avec ses réglementations propres. La réalité sociale se trouve ainsi découpée, chacun des domaines intervenant dans son propre champ pour décliner la politique définie au plan national.

La notion de transversalité conduit, au contraire, à chercher des articulations entre ces différents domaines. Avec le territoire, les différentes politiques se trouvent connectées et intègrent des considérations qui tiennent à l'espace dans lequel elles sont supposées agir. Le territoire est, par définition, transversal. Il articule les questions économiques, celles liées aux déplacements, le vieillissement de la population, les activités existantes, le taux d'échec scolaire, etc. à savoir ce que les politiques sectorielles ignorent par principe. Pour ces dernières, ce sont les personnes prises en charge qui doivent comprendre les codes de l'institution et satisfaire aux exigences de cette dernière, faute de quoi elles se trouvent réorientées vers une autre institution. Dans ce type de schéma par exemple, la prise en compte du handicap de l'enfant est avant tout liée à son impossibilité à satisfaire les normes scolaires, d'où la mise en place d'établissements spécialisés. La question de savoir si l'école ne pourrait pas faire évoluer ses normes ne se pose pas un seul instant.

Avec le territoire, le principe est désormais de connecter ces différentes logiques institutionnelles pour leur donner une densité d'ensemble spécifique. Chaque institution intègre dans son programme non pas simplement le flux des prescriptions qui lui viennent du haut mais aussi des considérations qui ont trait à l'espace dans lequel elles agissent.





Le système politico-administratif a donc subi ces différentes mutations mais sans pour autant parvenir à un nouvel équilibre, d'où la persistance d'un certain nombre d'interrogations. On s'est plutôt lancé dans des logiques adaptatives, selon cette notion de « dépendance au sentier » qui veut que ce sont les expériences antérieures qui dictent et bordent la façon d'avancer dans une nouvelle direction. Le changement ne survient que par adaptations progressives puisque toute organisation n'a qu'un souci : celui de perdurer.

Le premier chantier est celui de l'acte 3 de la décentralisation et de la réorganisation des services de l'État suite à une RGPP qui était une réforme impulsée par le haut pour des raisons purement comptables, avec au final des regroupements autoritaires de services qui ont généré beaucoup plus de problèmes qu'ils n'en ont résolus. La loi HPSP a conforté, de son côté, l'expérience des ARH en créant les ARS.

Le résultat est que nous nous retrouvons désormais avec cinq niveaux d'administration publique qui sont construits de la même façon et qui sont supposés exercer sur les mêmes sujets, selon un système de duplication des modèles.

Il existe également un très fort problème d'articulation entre le flux descendant des politiques

impulsées par les collectivités déconcentrées de l'État et la libre administration des collectivités. Les pouvoirs se multiplient et se trouvent, selon les cas, dans des logiques de coopération ou de concurrence, d'où un modèle d'autant

plus complexe qu'il ne comprend pas de système d'intégration et d'adaptation en dehors de la possibilité de surajouter de nouvelles lois aux anciennes.

Certes, quelques tentatives se font jour pour contourner cette contradiction et cette situation de polyarchie avec en particulier

l'émergence de la notion de chef de file. Pour autant cette idée n'a pas donné jusqu'à présent les résultats attendus. L'acte 3 de la décentralisation ne changera probablement rien de ce point de vue. Il intègre simplement la mise en place d'une Conférence régionale de développement qui, sous l'autorité du Président de la région, sera chargée d'établir un schéma régional au travers duquel les différentes collectivités vont essayer de s'entendre voire procéder à un certain nombre de délégations de compétences. Il faut souhaiter que ceci permette aux différentes entités de remettre un peu d'ordre dans le système polyarchique actuel, puisque cette remise à plat ne peut manifestement pas être imposée de l'extérieur.

La deuxième question a trait à l'éclatement des attributions, à savoir cette image du « mil-

« NOUS NOUS RETROUVONS
DÉSORMAIS AVEC CINQ NIVEAUX
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
QUI SONT CONSTRUITS DE LA MÊME
FAÇON ET QUI SONT SUPPOSÉS
EXERCER SUR LES MÊMES
SUJETS, SELON UN SYSTÈME DE
DUPLICATION DES MODÈLES. »



lefeuille » maintes fois employée – et que la ministre en charge du dossier de l'acte 3 a brillamment contournée en parlant désormais d'un « quatre-quarts », ce qui permet de rester dans la métaphore pâtissière... Quoi qu'il en soit, la situation se caractérise par un désordre fonctionnel, dont l'action sociale constitue, de fait, l'un des exemples les plus marquants.

Le troisième axe porte sur l'articulation entre le vertical et le territorial, sachant que les dispositifs verticaux existeront toujours et se doivent d'être maintenus. Plusieurs modèles existent depuis une répartition matérielle des partages de compétences selon les différents domaines jusqu'à une répartition par différence de nature. Dans ce dernier schéma, l'État est garant de la légalité des dispositifs mais il laisse les collectivités agir. Il va de soi qu'il existe toute une série de propositions alternatives et intermédiaires entre ces deux modèles de départ. Pour l'instant en tout cas, l'administration déconcentrée de l'État mène à la fois le contrôle de légalité tout en ayant des politiques en gestion directe et tout en s'occupant de régulation.

LES TERRITOIRES COMME SYMPTÔMES DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION SOCIALE

Là encore trois mutations sont en jeu.

Tout d'abord, derrière le référentiel hérité du passé émerge un nouveau référentiel d'action sociale. Le centre de gravité du système évolue depuis un modèle vertical et catégoriel extérieur aux individus vers un modèle où c'est, au contraire, l'utilisateur qui commande le système, avec pour corollaire la notion de parcours. Dans le modèle antérieur, on définissait des populations cibles et des catégories génériques de bénéficiaires, chaque catégorie ayant droit

à des prestations financières ou de prise en charge. Pour le nouveau modèle, c'est l'utilisateur dans son territoire qui devient le principe organisateur de l'intervention. Ce nouveau modèle n'empêche évidemment pas la persistance de l'ancien mais c'est bien dans ce sens d'une prégnance de l'utilisateur que s'oriente progressivement l'action sociale.

En second lieu, des logiques de construction de réseau commencent à se mettre en œuvre dans cette optique d'un développement d'une offre intégrée. À la juxtaposition de structures spécialisées se substitue la connexion d'opérateurs qui cherchent à intégrer autant que possible la spécificité des territoires et des usagers.

Ce type de mouvement provient toujours d'une crise du système antérieur. Le modèle catégoriel comprenait, de fait, des interstices qui ne permettaient pas de prendre en compte un certain nombre de situations.

Du côté des organisations et des corporations, cette transformation est évidemment très importante puisqu'il s'agit de faire en sorte qu'émergent à tous les niveaux des « organisations stratégiques » dont la raison d'être n'est plus donnée d'entrée et qui doivent produire elles-mêmes leur légitimité. Comme elles ne peuvent le faire qu'en référence à leur environnement, c'est là que se développent les comportements stratégiques.

Cette logique bouleverse profondément les corporations professionnelles et les hiérarchies puisqu'il n'est plus question de fonctionner avec un centre qui définirait des orientations que les autres acteurs n'auraient plus qu'à

appliquer. Désormais tout le monde à tous les niveaux de la structure doit adopter cette vision stratégique, d'où dans un premier temps beaucoup de conflits et de difficultés personnelles. Dès lors que chaque strate doit comprendre qu'elle est responsable, pour la part qui lui est propre, de la survie ou de la disparition éventuelle de l'organisation pour laquelle elle travaille, les choses sont évidemment beaucoup plus compliquées que lorsqu'il suffisait d'appliquer des directives venant d'en haut.

L'un des phénomènes qui intervient parallèlement à cette mutation est celui de la désinstitutionnalisation des structures. En effet, dans la mesure où ces dernières ne disposent pas d'un programme donné à l'avance mais doivent configurer en permanence leur propre stratégie, celles qui ne sont pas porteuses d'une spécificité organisationnelle perdent rapidement de leur substance. L'Europe pousse également à ce phénomène en ne regardant plus l'organe mais l'action.

Ce phénomène de désinstitutionnalisation est évidemment fondamental pour un pays comme la France, qui a toujours eu tendance à superposer l'organe et la fonction. Désormais les liens entre les deux se défont pour pouvoir privilégier l'activité elle-même.

L'ensemble conduit à adopter une vision systémique et non plus fonctionnelle. Les rela-

tions que l'individu a avec son environnement comptent plus que son action proprement dite. Nous entrons dans un mode de fonctionnement où c'est le système qui est plus important que la fonction propre de chaque opérateur.

Nous avons changé de vision pour passer d'un modèle de type mécanique à un modèle biologique... mais tout en gardant un esprit encore largement empreint des modes de raisonnement mécaniques. Toute la question est, dès lors, de savoir si nous saurons ne plus regarder nos organisations comme une « machine » mais comme un organisme vivant, à savoir un système en adaptation constante et qui est capable de faire évoluer ses fonctions selon les données qui lui parviennent.

Des incertitudes persistent quant à la perception même de l'action sociale.

Nous sortons d'une action sociale essentiellement de type tutélaire – comme l'étaient toutes les institutions collectives – qui est en train d'évoluer avec l'émergence d'une forme d'action sociale du service qui rejoint les canons de l'économie du service, avec en outre l'émergence d'une action sociale de type capacitaire et d'inclusion (accès au logement, accès à l'emploi, etc.). Ces trois modèles ne sont évidemment pas exclusifs les uns des autres et peuvent prendre une part plus ou moins importante selon les secteurs de l'action sociale.

De son côté, l'ancien modèle de construction d'une offre « rationnelle » et « spécialisée » pour prendre en charge les bénéficiaires des grands secteurs de l'aide sociale tend à se défaire. Avec des termes comme la « gouvernance » ou le « pilotage », le principe est de faire en sorte que les acteurs soient en mesure d'autoproduire leurs propres solutions mais tout en respectant un certain nombre de contraintes préétablies (schémas, normes de qualité, référentiels, etc.). Le front de la contrainte et de la relative autonomie des acteurs se déplace et adopte une nouvelle forme davantage tournée sur la recherche d'adhésion et sur la coproduction. L'offre paraît plus souple et labile mais n'exclut pas un maintien de la contrainte puisque ces dispositifs manipulent à la fois pouvoir social et autonomie des acteurs. Pour ces derniers,

« TOUTE LA QUESTION EST, DÈS LORS, DE SAVOIR SI NOUS SAURONS NE PLUS REGARDER NOS ORGANISATIONS COMME UNE "MACHINE" MAIS COMME UN ORGANISME VIVANT, À SAVOIR UN SYSTÈME EN ADAPTATION CONSTANTE ET QUI EST CAPABLE DE FAIRE ÉVOLUER SES FONCTIONS SELON LES DONNÉES QUI LUI PARVIENNENT. »



ces évolutions s'accompagnent d'un pari sur la capacité du management à mettre de l'ordre tout en recherchant l'adhésion des acteurs (et des bénéficiaires) dans les organisations.

En conclusion, la perfection n'est évidemment pas de ce monde et ce sont le plus souvent rétrospectivement que les systèmes nous apparaissent comme ayant approché la perfection. Le système antérieur, qui a probablement connu son apogée dans les années 60, avait mis 60 ans avant d'émerger. Il ne faut donc pas nous décourager.

En attendant, les adaptations permanentes (qui sont, par nature, inflationnistes puisqu'elles consistent à surajouter des dispositifs à ceux existants) vont vite trouver leurs limites dans un contexte de réduction des coûts.

Il s'agit donc de poser les problèmes différemment et de décaler les questions de façon à trouver des réponses innovantes et qui ne se contentent pas de pallier les dysfonctionnements des anciens dispositifs en y ajoutant de nouveaux.

Puisque les territoires vont devenir le point central pour aborder les différentes thématiques, la première des démarches va déjà consister à essayer de leur donner davantage de consistance. Ceci peut notamment intervenir au travers de médiations où les populations se sentiront représentées tout en ayant le sentiment de participer à la construction des politiques. La clé viendra notamment de notre capacité

« LES ASSOCIATIONS NE DOIVENT PAS INTERVENIR COMME DES "MACHINES À GÉRER". »

de mobilisation. Pour l'action sociale, l'une des difficultés est que l'utilisateur est positionné par la loi comme étant en « bout de chaîne ».

La solution peut passer par une nouvelle forme d'implication des associations afin que ces dernières s'attachent à mobiliser les personnes dont elles s'occupent. Les associations ne doivent pas intervenir comme des « machines à gérer ». Peut-être d'ailleurs certains segments de l'action sociale gagneraient-ils à fonctionner sur la base de SCOP qui appartiendrait aux salariés qui y travaillent plutôt que d'être confiés à des associations. Par contre, les associations peuvent aider à déconnecter les politiques sectorielles et apporter une vue plus générale et transversale.



Retrouvez l'intégralité de la conférence en vidéo

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





TABLE RONDE

▶ POLITIQUES SOCIALES, QUELS ENJEUX DE GOUVERNANCE POUR LES TERRITOIRES ?

Projet social de territoires, participation des habitants, accompagnement des plus vulnérables, valorisation des solidarités de proximité et nationales..., la gouvernance des politiques sociales et médico-sociales doit désormais relever ces défis dans un contexte de crise des finances publiques et de transition énergétique. Cette table ronde conclusive posera les questions de répartition des rôles et responsabilités, des complémentarités et des redondances, des politiques publiques et des institutions qui concourent à la préservation du tissu social. Mais elle abordera aussi les questions relatives aux capacités des acteurs à travailler ensemble dans des logiques interprofessionnelles et interinstitutionnelles motivées par la recherche de l'intérêt général et le respect de la dignité des personnes.

Table ronde animée par

Patrick BAILLARD, Directeur de la délégation régionale Bretagne du CNFPT

Derrière cette notion de gouvernance se trouvent aussi bien l'enjeu de l'optimisation des ressources, des organisations et des compétences que celui de l'articulation et de la complémentarité des pouvoirs territoriaux locaux et nationaux autour d'un objectif commun de mieux vivre des personnes et citoyens.

Caroline BACHSCHMIDT
Chargée de la sous-direction des professions sociales de l'emploi et des

territoires à la Direction générale de la cohésion sociale

La question de la gouvernance est aujourd'hui au cœur des réflexions de la DGCS. Elle permet notamment de sortir d'une approche dispositifs par dispositifs et d'adopter une autre clé d'entrée qui est celle du territoire et de ses habitants. Elle nous permet également de nous inscrire dans une logique de parcours et de développement local. Cette dernière notion

part de l'idée selon laquelle le développement social et le développement économique doivent marcher de concert pour une croissance harmonieuse dans les territoires.

Ce n'est d'ailleurs pas pour rien si la DGCS a désormais adopté sa nouvelle terminologie. Après les deux premiers étages de la « fusée » qui étaient celui de la protection des plus vulnérables et celui de l'égalité d'accès aux droits communs, la cohésion sociale permet de concevoir les politiques sociales sous l'angle de la prévention et du développement social. Or, pour construire ce troisième étage, il paraît particulièrement important de se placer sous l'angle du territoire.

La problématique de la gouvernance territoriale des politiques sociales tend à prendre une place de plus en plus importante. Elle part naturellement du constat de la complexité des dispositifs (le fameux « millefeuille ») avec l'idée que cette situation n'est pas sans conséquences pour les usagers, notamment en termes de non-recours et de discontinuité des parcours. Le risque est également pour les acteurs celui d'un conflit de compétences et de déperdition de l'efficacité de l'action publique.

Ce sujet de la gouvernance a été particulièrement souligné dans le cadre des travaux préparatoires de la Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il apparaît notamment que pour éviter les risques qui viennent d'être rappelés, les notions de blocs de compétences ne semblent plus opérantes face à des situations de grande précarité qui sont le plus souvent complexes et multifactorielles. Le texte de l'acte 3 de la décentralisation tient d'ailleurs compte de cette problématique puisqu'il s'inscrit dans un triptyque entre une collectivité chef de file selon le domaine concerné, une conférence territoriale d'action publique comme lieu de dialogue et de coordination et enfin des pactes de gouvernance territoriale pour organiser en pratique l'articulation entre les acteurs.

L'État conserve son rôle d'édiction des normes au titre de la garantie de l'égalité de traitement. Il intervient également pour opérer une comparaison entre les collectivités et permettre aux

acteurs de rapprocher leurs différentes pratiques. Le nouvel acte de la décentralisation pourrait lui apporter un rôle supplémentaire, celui de facilitateur, de catalyseur des bonnes pratiques voire d'aide à la résolution de conflits puisque tout reposera désormais sur la notion de contrat et donc sur la capacité des acteurs à travailler ensemble.

« LES NOTIONS DE BLOCS DE COMPÉTENCES NE SEMBLENT PLUS OPÉRANTES FACE À DES SITUATIONS DE GRANDE PRÉCARITÉ QUI SONT LE PLUS SOUVENT COMPLEXES ET MULTIFACTORIELLES. »

La préparation de la Conférence sur la pauvreté a également permis de détecter deux enjeux avec, en premier lieu, la nécessité d'évaluer les outils de coordination existants et d'aider les collectivités à les sélectionner, voire à construire des outils qui soient les plus adaptés aux réalités de leurs territoires. Là encore l'État est bien dans son rôle de facilitateur en essayant d'organiser ces échanges de bonnes pratiques et cette modélisation.

Nous avons lancé ces dernières semaines, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, une démarche d'évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion. Il s'agit de bâtir, de façon très partenariale, un diagnostic partagé qui soit réellement ancré dans les pratiques des territoires. Nous allons nous appuyer pour cela sur quatre départements pilotes.

L'autre enjeu que nous avons repéré a trait à la nécessité de mener une réflexion autour des pratiques en travail social, tout d'abord parce qu'il s'agit d'une question qui est systématiquement posée par les usagers mais aussi parce que les travailleurs sociaux eux-mêmes font état de difficultés (injonctions paradoxales, perte du sens de leur travail, risques psychosociaux). Les employeurs (Conseils généraux et CCAS) mettent eux aussi en avant une certaine inadéquation entre les pratiques et les besoins.

Au-delà de la question de la formation initiale des travailleurs sociaux, le principe est aussi de travailler sur le management et sur l'organisation du travail. Cette problématique constituera l'un des sujets principaux des états généraux du travail social que nous allons conduire tout au long de 2013 et 2014.

Véronique ROBITAILLIE
Directrice générale des services du Conseil général des Côtes-d'Armor

Nous avons mené sur le territoire de Guingamp, en partenariat avec le CNFPT et l'IEP de Rennes, une expérience qui fait assez bien écho à ce que vient de nous dire Robert Lafore concernant la primauté des activités sur les fonctions de chaque opérateur.

Nous réfléchissons toutefois aussi sur les fonctions de chacun puisque, dans le cadre du schéma d'action sociale qui est en cours de constitution, le département des Côtes-d'Armor fait partie des collectivités qui participent à l'opération de recherche/action avec l'ODAS sur la gouvernance. Comme cette initiative porte sur d'autres territoires que celui de Guingamp, l'ensemble nous permet de nous appuyer sur deux approches différentes.

J'aborderai ici la question de la gouvernance sous l'angle de l'action sociale de proximité. Tout directeur général des services est amené, à un moment ou un autre, à s'interroger sur le sens de l'action de la collectivité pour laquelle il travaille et sur la meilleure façon d'animer l'administration qui va délivrer le service public. Or à l'évidence, la cohésion sociale se trouve bien être l'enjeu principal de notre action.

Le groupe d'appui technique du gouvernement et de l'ADF sur le financement des allocations de solidarité auquel je participe, m'a notamment permis de m'apercevoir à quel point les départements et les services de l'État n'ont pas toujours l'occasion de se parler s'agissant de l'affectation des ressources publiques.

Il existe des différences vraiment fondamentales entre l'administration d'État déconcentrée et les services des collectivités locales. Les deux délivrent évidemment un service public d'excellente qualité mais là où l'administration décentralisée s'inscrit dans un schéma de démocratie locale, l'administration déconcentrée a tendance à reconnaître pour seul critère valable celui de la « bonne gestion ».

La gouvernance tend justement à regarder comment les citoyens, à travers les responsabilités qui sont confiées à leurs représentants, peuvent produire tous ensemble la cohésion sociale et ce quelles que soient les ressources allouées ou disponibles. L'action sociale participe évidemment d'une façon tout à fait importante à cette notion de cohésion.

La nouvelle étape de la décentralisation identifie le département comme chef de file de la cohésion sociale et territoriale. L'un des paradoxes est qu'il était déjà supposé assumer ce rôle s'agissant de l'action sociale mais qu'il n'y était pas forcément parvenu.

Un certain nombre d'institutions publiques ou parapubliques comme la CAF ou la MSA ont supprimé leurs postes de travailleurs sociaux pour se recentrer sur de l'action collective en quittant l'action sociale individuelle. Les communes et les intercommunalités ont développé, quant à elles, des logiques de prévention (prévention de la délinquance, activités culturelles et sportives). De leur côté, les départements se sont de plus en plus inscrits dans une logique de gestion et d'accompagnement des nouveaux dispositifs. Les travailleurs sociaux ont eu tendance à « sacraliser » leur professionnalisme, quitte à exclure la dimension d'action militante ou bénévole.

Ce sont donc ces différentes logiques que la gouvernance doit s'attacher à concilier. Si tout le monde est globalement d'accord pour travailler à la lutte contre la précarité, le passage de la théorie à la pratique est parfois assez compliqué. La tendance serait même à un

« LA COHÉSION SOCIALE SE TROUVE BIEN ÊTRE L'ENJEU PRINCIPAL DE NOTRE ACTION »

renforcement de l'émiettement et à une certaine concurrence implicite entre acteurs publics et associatifs.

L'expérience menée sur Guingamp s'inscrit dans une démarche bottom/up en s'appuyant avant tout sur les activités réellement produites, c'est-à-dire que la question des politiques pouvant être menées par les institutions du territoire ne se pose que dans un second temps. Nous avons commencé par rencontrer les travailleurs sociaux de la circonscription d'action sociale ainsi que les personnels du CCAS de la ville de Guingamp en listant 23 partenaires de l'action sociale que les étudiants devaient impérativement rencontrer. Ces entretiens sont en cours. L'idée est de regarder qui travaille avec qui, qui fait quoi, etc. et de voir comment ces 23 intervenants associatifs et publics agissent concrètement sur le terrain. Nous examinerons ensuite comment les institutions peuvent tenir compte de ce diagnostic pour leurs politiques d'action sociale sur le territoire considéré. L'ensemble débouchera probablement sur une formation/action que nous proposerons au CNFPT pour les fonctionnaires du conseil général et de la ville, voire sur une convention institutionnelle.

Il ressort déjà de la démarche que les uns et les autres ont, le plus souvent, une vision tronquée de la qualité du travail de leurs voisins, ce qui ne facilite évidemment pas la coopération ni la gouvernance de l'ensemble.

Jean-Marc TOURANCHEAU

Directeur général adjoint de l'Agence régionale de santé de Franche-Comté

Depuis leur création, les ARS sont chargées – en tenant compte des spécificités de chaque région – de mettre en œuvre au niveau régional la politique de santé publique en liaison avec les autorités compétentes. Cette dernière précision est importante, c'est-à-dire que la compétence des ARS n'épuise pas les compétences des autres acteurs. La loi énonce également que la programmation « peut prendre la forme de programmes territoriaux de santé pouvant donner lieu à des contrats locaux de santé ».

Les ARS répondent donc à une double vocation de concertation et de territorialisation. Il ne s'agit évidemment pas de partir de zéro mais la création des ARS et la loi HPST sont assez symptomatiques du besoin qu'avait l'État de réorganiser ses structures.

L'ensemble a pris une forme un peu particulière puisque les ARS ne sont pas des services déconcentrés de l'État et ne sont pas sous compétence préfectorale. Elles fonctionnent en tant qu'établissements publics administratifs qui passent un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec l'État, l'ensemble étant négocié dans le cadre d'un dialogue de gestion.

Les maîtres mots qui ont présidé à la mise en place des ARS étaient la transversalité, la mutualisation et l'organisation de l'offre.

Depuis trois ans, les ARS ont eu à s'insérer dans un cadre préexistant, avec des partenaires qui, pour certains d'entre eux, avaient une histoire bien assise. Tel était notamment le cas des collectivités territoriales ou du secteur associatif et médico-social. De son côté, le secteur de la prévention apparaissait quelque peu en déshérence. Nous avons aussi devant nous des partenaires nouveaux comme les professionnels de santé, que nous devons maintenant intégrer dans ce process et qui se demandaient comment ils allaient être traités dans l'organisation générale.

Tous ces partenaires avaient donc leur histoire mais aussi leurs outils, leurs rythmes et leurs propres tempos.

Les ARS avaient aussi à convaincre, sachant que la confiance ne se décrète pas : elle se mérite et elle se gagne. Pour ce faire, il s'agissait déjà de commencer à agir et c'est ce que les ARS ont fait en s'attachant, tout d'abord, à produire des données. Elles ont pu s'apercevoir à cette occasion du nombre très important d'observatoires et d'annuaires qui peuvent exister sur les territoires et qui gagneraient d'ailleurs très certainement à être rationalisés.

Les ARS ont eu à définir leur ligne et leur politique dans un temps relativement court, notamment au travers de l'élaboration des

projets régionaux de santé (PRS). Il faut bien dire que ces démarches se sont apparentées à plus d'un titre à de véritables « usines à gaz » avec un nombre incalculable de réunions préparatoires, de diagnostics, de discussions autour de la méthodologie, etc. Ceci étant, un PRS est un document issu de la concertation et qui doit intégrer les observations de l'ensemble des acteurs pour pouvoir ensuite servir à l'action.

« LES MAÎTRES MOTS QUI ONT PRÉSIDÉ À LA MISE EN PLACE DES ARS ÉTAIENT LA TRANSVERSALITÉ, LA MUTUALISATION ET L'ORGANISATION DE L'OFFRE. »

La loi HPST comprend un chapitre sur la démocratie sanitaire qui a conduit à la mise en place de commissions régionales de la solidarité et de l'autonomie dont la composition par collèges conduit à des structures assez imposantes. Cette structure comporte elle-même sa propre commission permanente, sa commission prévention, sa commission médico-sociale, etc. alors que, dans le même temps, les ARS ont aussi leurs commissions de coordination des politiques publiques, des commissions de coordination médico-sociale, etc.

Nous nous retrouvons, par conséquent, face à une architecture particulièrement complexe et assez peu lisible, la multiplication des structures étant bien évidemment aussi très chronophage. En tout cas, ces diverses commissions ne continueront à vivre que si leurs productions sont réellement suivies d'effet.

Il a fallu parallèlement que les ARS s'organisent en interne en s'attachant à pratiquer l'osmose de plusieurs cultures entre celle de l'État et celle de l'assurance maladie. Les problématiques statutaires et les discussions sur les avantages comparés des uns et des autres sont loin d'être encore épuisées.

Surtout, les ARS ont dû changer le prisme d'analyse des politiques de santé. Si les ARS sont avant tout perçues comme un instrument de maîtrise des coûts – et sachant que cet objectif fait effectivement accessoirement partie de leurs missions – leur action vise avant tout à accompagner la mutation du système de santé. C'est dans ce cadre qu'intervient l'émergence d'une culture du contrat d'incitation mais aussi de gestion.

Deux outils paraissent plus particulièrement intéressants avec en premier lieu les diagnostics territoriaux. Il s'agit, dans un espace d'animation territoriale donnée, d'opérer un diagnostic commun et collectif de l'état de santé social et médico-social et surtout de repérer les manques qui peuvent exister dans les schémas des uns et des autres. La seconde série d'outils est issue du pacte territoire et santé lancé par Marisol Touraine, lequel est l'occasion de travailler avec les collectivités territoriales. Les contrats locaux de santé permettent notamment, sur la base d'un diagnostic infra territorial, de réfléchir avec l'ensemble des partenaires. L'exercice peut paraître un peu long mais une fois que l'ensemble des acteurs se sont mis d'accord sur des objectifs communs, la gouvernance s'en trouve grandement facilitée.



ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Jean-Claude PLACIARD

Vous avez évoqué la possibilité de formations conjointes entre des agents du département et des agents du CCAS mais avez-vous envisagé d'y associer également des représentants d'associations ?

Véronique ROBITAILLIE

Il s'agit, à la base, d'un partenariat avec le CNFPT, c'est-à-dire que c'est lui qui pilote le dispositif de formation. Ceci étant, les associations ont été pleinement associées dans le cadre de l'approche du territoire. Elles seront aussi intégrées à la restitution. Telle qu'elle est envisagée, la formation déboucherait plutôt sur un partenariat institutionnel et politique. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur la dimension démocratique des collectivités locales. Les associations portent certes une part de militantisme et d'engagement citoyen mais les élus jouent un rôle différent en tant que représentants des habitants et en tant que porteurs d'un projet de société au regard des compétences qui sont les leurs. Il se trouve que la maire de Guingamp est aussi l'ancienne vice-présidente en charge de l'action sociale au Conseil général, d'où l'écho positif donné à notre démarche.

La présidente du Pays de Guingamp est également très sensibilisée sur ces questions. Par conséquent,

l'idée était surtout de voir comment des projets politiques pouvaient converger autour d'une même population et des mêmes buts. C'est pourquoi nous sommes plutôt partis sur une formation/action entre fonctionnaires.

Caroline BACHSCHMIDT

La question de la formation inter-institutions est effectivement essentielle. Nous sommes tous convaincus de l'importance de mettre en œuvre des formations en direction d'un collectif, lequel peut donc impliquer des personnes sous différents statuts, mais nous nous heurtons là à des difficultés liées à des « boîtes »

de financement qui sont relativement étanches les unes par rapport aux autres. L'un des axes de travail des états généraux du travail social tient précisément dans la mise en œuvre d'un certain nombre d'outils communs de coordination et qui serviraient aussi bien au secteur public qu'au secteur privé et associatif pour la mise en place de formations/actions pluri-institutionnelles.

Une intervenante

Nous voyons la pratique de réseau se développer mais nous manquons d'une modélisation sur le sujet. L'apprentissage de cette pratique donne lieu à un temps de travail assez chronophage et à de multiples réunions où les travailleurs sociaux se trouvent placés en position « d'experts » alors qu'ils ne le sont pas toujours. En tout cas, cette évolution pose la question des priorités vis-à-vis du travail de terrain. La coexistence de l'ancien fonctionnement par missions et de cette nouvelle façon de travailler comporte le risque de remplacer un empilement de dispositifs par un empilement de réseaux.

Véronique ROBITAILLIE

La priorisation procède non pas d'une décision prise d'en haut mais d'un enchaînement de décisions et de mises en priorité des actions par chacun des acteurs à son propre niveau

de responsabilités. Le problème vient justement lorsque certains se mêlent de décider sur des domaines pour

lesquels ils n'ont pas de compétence ou de responsabilité. Le travailleur social, comme l'agent des routes, a sa légitimité/métier à partir de laquelle il va devoir prendre des décisions et déterminer ses priorités professionnelles. Ceci n'empêche pas que, de leur côté, les institutions portent des enjeux collectifs et politiques et déterminent l'allocation des moyens en fonction d'un contexte donné. C'est bien la rencontre entre la légitimité politique et la compréhension technique du métier qui détermine le pilotage du service public. En tout cas, les deux dimensions sont tout aussi respectables.

**LA PRIORISATION PROCÈDE NON PAS D'UNE DÉCISION
PRISE D'EN HAUT MAIS D'UN ENCHAÎNEMENT DE DÉCISIONS
ET DE MISES EN PRIORITÉ DES ACTIONS
PAR CHACUN DES ACTEURS À SON PROPRE NIVEAU
DE RESPONSABILITÉS.**

Dominique LE CLERC,
Conseil général de la Sarthe

L'encadrement doit toutefois aider à la détermination des priorités. Pour ce qui concerne la Sarthe par exemple, nous avons développé des « projets médico-sociaux de territoire » qui, à partir d'un diagnostic ouvert à l'ensemble des parties, s'attachent à mettre en perspective des priorités pour chacun des territoires donnés. Ces priorités permettent ensuite de fixer des priorités d'actions auprès de l'ensemble des partenaires et des professionnels du Conseil général. Quoi qu'il en soit, je crois que l'encadrement doit prendre toute sa part dans la détermination de ces éléments.

En second lieu, les usagers méconnaissent globalement le métier des travailleurs sociaux. Il faut donc souhaiter que les Assises du travail social permettent de promouvoir l'ensemble de ces métiers auprès du grand public pour éviter tous les malentendus et les préjugés que nous pouvons entendre, notamment dans le domaine de la protection de l'enfance.

Patrick BAILLARD

Ce travail de vulgarisation gagnerait d'ailleurs à être étendu à l'intention de certains élus. J'ai notamment le souvenir d'un président de conseil général – de surcroît conseiller d'État – qui avait fait appel d'une décision de ses propres services d'aide sociale à l'enfance...

Caroline BACHSCHMIDT

Il est vrai que pour le grand public, le travailleur social correspond à une sorte de mélange entre l'assistante sociale et l'éducateur spécialisé. Il y a donc là probablement un travail à mener autour d'une meilleure connaissance des différents métiers, de même qu'il faudrait aussi travailler sur l'image que les travailleurs sociaux peuvent avoir des usagers. Cette méconnaissance s'entend aussi pour le système de formation (jeunes diplômés, étudiants, écoles,

professionnels, employeurs) qui tend à valoriser des métiers comme celui d'éducateur de jeunes enfants tout en ayant une vision assez négative de celui d'assistante social

Jean-Marc TOURANCHEAU

S'agissant de la problématique de l'empilement des réseaux, nous nous retrouvons effectivement avec une masse de documents et de diagnostics dont certains font probablement doublon entre eux. Il faudrait donc travailler à un meilleur relais de l'information de façon à éviter de reprendre les mêmes études d'une fois sur l'autre.

Nous avons décidé, en Franche-Comté, de restreindre la taille des délégations territoriales et de mettre en place des animateurs locaux de santé qui auront pour vocation de travailler avec les partenaires sociaux de terrain. Nous entamons également avec le conseil général du Doubs, une autre expérimentation autour d'une meilleure corrélation entre les différents dispositifs que sont les CLIC, les MAIA, etc. car l'ensemble devient trop compliqué à comprendre pour les usagers comme pour les travailleurs sociaux et pour les décideurs. Enfin, nous menons un travail sur la notion de parcours de santé et de parcours de soins et en particulier sur les relations entre MAS/FAM et hôpital.

Didier LESUEUR

Si la gouvernance des territoires doit conduire chaque institution à développer sa propre action sur son territoire, nous nous retrouvons au final avec ces empilements de politiques et de diagnostics. Au contraire, la gouvernance doit être le lieu de production d'une finalité pour le territoire, cette finalité conduisant elle-même les institutions à adapter leurs interventions, quitte à adapter nos modes de fonctionnement sur les financements en sortant des cadres habituels.



Retrouvez l'intégralité des interventions et des échanges de cette table ronde.

www.cnfpt.fr, rubrique revivre les manifestations





CLÔTURE DES TRAVAUX

Patrick DEBUT

Directeur de l'INSET Angers

Ces deux journées s'achèvent. Nous espérons qu'elles ont répondu à vos attentes. Je tiens à remercier l'ensemble des intervenants ainsi que les trois animateurs des différentes tables rondes. Ce colloque n'aurait pas pu se tenir sans l'aide et la coopération de nos partenaires que sont l'ANDASS, l'ODAS, le CNSA, l'ANGAR et la CNAV. Je remercie également tous les collègues de l'INSET qui se sont mobilisés pour la réussite de ces journées et en particulier Nathalie Robichon, responsable du service des pôles de compétences. Sachez que nos débats ont fait l'objet d'un enregistrement vidéo et seront mis en ligne d'ici une dizaine de jours. Vous pourrez également télécharger les actes de ce colloque en vous rendant sur notre site Internet.



Retrouvez un dossier documentaire complet couvrant l'ensemble des thématiques abordées pendant cette manifestation.

Ce dossier a été réalisé par le centre de documentation de l'INSET de Nancy.

Pour y accéder, [*cliquez ici*](#)

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY - CS 41232 - 75578 PARIS CEDEX 12
T : 01 55 27 44 00 - F : 01 55 27 44 01
WWW.CNFPT.FR
